DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

12. maj 2011 *

I sag C-115/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tyskland) ved afgørelse af 5. marts 2009, indgået til Domstolen den 27. marts 2009, i sagen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

mod

Bezirksregierung Arnsberg,

procesdeltager:

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne K. Schiemann, A. Arabadjiev, L. Bay Larsen og C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. juni 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen eV ved Rechtsanwälte D. Teßmer og B.W. Wegener

— Bezirksregierung Arnsberg ved D. Bremecker, som befuldmægtiget

— Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG ved Rechtsanwälte Ch. Riese og U. Karpenstein

— den tyske regering ved M. Lumma og B. Klein, som befuldmægtigede

— den græske regering ved G. Karipsiadis, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Russo

— Europa-Kommissionen ved J.-B. Laignelot og G. Wilms, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 (EUT L 156, s. 17, herefter »direktiv 85/337«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (forening for miljøet og beskyttelse af naturen, en sammenslutning i delstaten Nordrhein-Westfalen, herefter

»foreningen for miljøet«) og Bezirksregierung Arnsberg angående den tilladelse, som sidstnævnte meddelte til Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG (herefter »Trianel«) til opførelse og drift af et kulfyret kraftværk i Lünen.

Retsforskrifter

International ret

3 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, den såkaldte »Århuskonvention«, blev undertegnet den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124, s. 1).

4 Konventionens artikel 9 har følgende ordlyd:

»[…]

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed,

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømning af administrative klagemuligheder, forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte

private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser og, når det er muligt, andre organers afgørelser skal være offentligt tilgængelige.

[…]«

EU-retten

Direktiv 2003/35

5 I femte betragtning til direktiv 2003/35 anføres det, at Fællesskabets lovgivning bør behørigt tilpasses til Århuskonventionen, så Fællesskabet kan ratificere denne.

6 Niende betragtning til direktiv 2003/35 lyder således:

»Artikel 9, stk. 2 og 4, i Århuskonventionen indeholder bestemmelser om adgang til ved en domstol eller ved andre procedurer at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne om offentlig deltagelse i konventionens artikel 6.«

7 11. betragtning til direktiv 2003/35 anfører, at direktiv 85/337 bør ændres, så det fuldt ud opfylder bestemmelserne i Århuskonventionen, særlig dennes artikel 6 og artikel 9, stk. 2 og 4.

8 Artikel 1 i direktiv 2003/35 har følgende ordlyd:

»Formålet med dette direktiv er at bidrage til opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af Århuskonventionen, navnlig gennem:

[…]

b) bedre offentlig deltagelse, herunder fastsættelse af bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af direktiv 85/337/EØF og direktiv 96/61/EF.«

Direktiv 85/337

9 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/337 bestemmer:

»Dette direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.«

10 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 opregner de definitioner, der er tilføjet ved direktiv 2003/35, dvs. begreberne »offentligheden« og »den berørte offentlighed«:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

»Offentligheden«: en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis disses foreninger, organisationer eller grupper.

»Den berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2; med henblik på denne definition anses ikke-statslige organisationer,

der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter national lovgivning, for at have en interesse.

[…]«

11 Artikel 10a i direktiv 85/337, der ligeledes er tilføjet ved direktiv 2003/35, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

b) som gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

[…]

Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Med henblik på litra a) anses den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, jf. artikel 1, stk. 2, måtte have, for tilstrækkelig. I forbindelse med litra b) anses sådanne organisationer også for at have rettigheder, der kan krænkes.

[…]«

Direktiv 92/43/EF

12 Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 368, herefter »habitatdirektivet«), lyder således:

»Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.«

Nationale bestemmelser

13 § 42 i lov om forvaltningsprocessen (Verwaltungsgerichtsordnung, BGBl. 1991 I, s. 686, herefter »VwGO«) præciserer betingelserne for søgsmåls antagelse til realitetsbehandling på denne måde:

»1. Ved stævning kan der nedlægges påstand om ophævelse af en forvaltningsakt (»Anfechtungsklage«), samt om idømmelse af pligt til at udstede en forvaltningsakt, som er blevet afvist eller ikke er blevet udstedt (»Verpflichtungsklage«).

2. Såfremt intet andet bestemmes i loven, kan sagen kun antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgeren gør gældende, at hans rettigheder er blevet krænket som følge af forvaltningsakten eller som følge af, at det er blevet afvist eller undladt at udstede den.«

14 I VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, bestemmes i øvrigt:

»1. Såfremt forvaltningsakten er retsstridig, og sagsøgerens rettigheder herved krænkes, annullerer retten forvaltningsakten og en eventuel klageafgørelse.«

15 § 2, stk. 1, første punktum, i lov om miljøvurdering (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, BGBl. 2005 I, s. 1757, herefter »UVPG«) bestemmer, at miljøvurdering er en ikke-selvstændig del af den forvaltningsretlige procedure med henblik på afgørelse af lovmæssigheden af projekter […].

16 I henhold til § 2, stk. 3, nr. 1), i UVPG er »afgørelser« som omhandlet i stk. 1, første punktum, godkendelser, projekttilladelser samt andre myndighedsafgørelser vedrørende lovmæssigheden af projekter, der er blevet truffet under en forvaltningsprocedure, med undtagelse af anmeldelsesprocedurer.

17 § 1, stk. 1, nr. 1), litra a), i lov om supplerende bestemmelser angående retsmidler i miljøsager i henhold til direktiv 2003/35/EF (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BGBl. 2006 I, s. 2816, herefter »UmwRG«) bestemmer, at denne lov finder anvendelse på retsmidler mod »afgørelser« i henhold til § 2, stk. 3, i UVPG vedrørende lovmæssigheden af projekter, for hvilke der ifølge UVPG kan være pligt til at gennemføre en miljøvurdering.

18 § 2, stk. 1, nr. 1), i UmwRG bestemmer, at en national eller udenlandsk sammenslutning, der er anerkendt i overensstemmelse med § 3 i UmwRG, i henhold til VwGO kan iværksætte retsmidler til prøvelse af en afgørelse, eller en undladelse af at træffe en sådan, i hvilken forbindelse det ikke er et krav, at sammenslutningen gør gældende, at dens egne rettigheder er blevet krænket, såfremt sammenslutningen gør gældende, at afgørelsen strider mod retsforskrifter »til beskyttelse af miljøet, der skaber rettigheder for borgerne og kan have betydning for afgørelsen«.

19 I § 2, stk. 5, første punktum, nr. 1), i UmwRG præciseres i øvrigt, at sådanne retsmidler er begrundede, såfremt den anfægtede afgørelse tilsidesætter retsforskrifter »til beskyttelse af miljøet, der skaber rettigheder for borgerne og kan have betydning for afgørelsen«, og tilsidesættelsen »vedrører miljøbeskyttelsesinteresser, som ifølge sammenslutningens vedtægter er omfattet af dens formål«.

20 § 5, stk. 1, første punktum, nr. 2), i forbundsloven om beskyttelse mod luftforurenings, støjs, vibrationers og lignende fænomeners skadelige virkninger på miljøet — lov om

beskyttelse mod forurenende emissioner (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BGBl. 2002 I, s. 3830, herefter »BImSchG«) bestemmer bl.a., at anlæg, der er underlagt tilladelse, med henblik på at sikre et højt beskyttelsesniveau for »hele miljøet« skal opføres og drives på en måde, der sikrer beskyttelse mod skadelige indvirkninger på miljøet og andre risici, betydelige ulemper og betydelige skadevirkninger.

21 I § 8, stk. 1, første punktum, i BImSchG bestemmes, at en tilladelse efter ansøgning kan udstedes til opførelse af et anlæg eller en del af et anlæg, eller til opførelse og drift af en del af et anlæg, hvis der foreligger en berettiget interesse i udstedelse af en delvis tilladelse, hvis de krævede betingelser er opfyldt for så vidt angår formålet med den ansøgte delvise tilladelse, og hvis en foreløbig bedømmelse viser, at der ikke foreligger nogen umiddelbart uoverstigelig hindring for opførelsen og driften af hele anlægget, henset til betingelserne for tilladelsen.

22 § 9, stk. 1, i BImSchG bestemmer, at der efter ansøgning kan afgives en foreløbig udtalelse vedrørende visse betingelser for tilladelsen samt vedrørende anlæggets placering, for så vidt som virkningerne af det planlagte anlæg kan vurderes i tilstrækkeligt omfang, og der foreligger en berettiget interesse i udstedelsen af en foreløbig udtalelse.

23 § 61, stk. 1 og 2, i lov om naturbeskyttelse og landskabspleje (Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. 2002 I, s. 1193) lyder således:

»1. En […] anerkendt forening kan, uden at dens rettigheder er krænket, iværksætte retsmidler i henhold til lov om forvaltningsprocessen til prøvelse af

1) dispensation fra forbud og påbud til beskyttelse af naturreservater, nationalparker og øvrige beskyttede områder, samt

2) projekttilladelser for projekter, der er forbundet med indgreb i natur og landskab, samt byggetilladelser, for så vidt de er omfattet af offentlig deltagelse

[…]

2. Retsmidler i henhold til stk. 1 kan kun admitteres, såfremt foreningen

1) gør gældende, at vedtagelsen af en forvaltningsakt som nævnt i stk. 1, første punktum, strider mod bestemmelser i nærværende lov, retsforskrifter, der er vedtaget eller fortsat er gældende i henhold til eller inden for rammerne af nærværende lov, eller andre retsforskrifter, der skal respekteres i forbindelse med vedtagelse af forvaltningsakten og i hvert fald tillige har til formål at sikre interesser vedrørende naturbeskyttelse og landskabspleje

2) dens vedtægtsmæssige opgaver berøres, i det omfang dens anerkendelse henviser dertil, […]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

24 Trianel, som er intervenient i hovedsagen, planlægger at opføre og drive et kulfyret kraftværk i Lünen. Ibrugtagningen af kraftværket, som har en samlet effekt på 1 705 megawatt og en netto eleffektivitet på 750 megawatt er fastsat til 2012. Inden for en afstand af 8 km fra anlægsstedet findes der fem særlige bevaringsområder som omhandlet i habitatdirektivet.

25 I forbindelse med bedømmelsen af dette projekts indvirkninger på miljøet afgav Bezirksregierung Arnsberg, som er sagsøgt i hovedsagen, den 6. maj 2008 en foreløbig udtalelse og udstedte en delvis tilladelse til projektet til Trianel. I den foreløbige udtalelse blev det fastslået, at projektet ikke gav anledning til retlige betænkeligheder.

26 Foreningen for miljøet anlagde den 16. juni 2008 sag med påstand om annullation af disse retsakter ved Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen. Foreningen for miljøet har bl.a. gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af bestemmelser om gennemførelse af habitatdirektivet og navnlig af direktivets artikel 6.

27 Den forelæggende ret vurderer, at disse retsakter er vedtaget i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, eftersom bedømmelsen af det pågældende projekts indvirkninger på miljøet ikke gjorde det muligt at godtgøre, at projektet ikke kunne påvirke de særlige bevaringsområder, som ligger i nærheden, væsentligt.

28 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at en miljøbeskyttelsesforening ikke på grundlag af de nationale retsregler kan påberåbe sig en tilsidesættelse af retsforskrifterne om vand- og naturbeskyttelse samt forsigtighedsprincippet i § 5, stk. 1, første

punktum, nr. 2), i BImSchG, eftersom disse bestemmelser ikke skaber rettigheder for borgerne som omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 1), og § 5, første punktum, nr. 1), i UmwRG.

29 Den forelæggende ret har præciseret, at den søgsmålskompetence, der indrømmes ikke-statslige organisationer, således svarer til den almindelige ordning for annullationssøgsmål, der er fastsat i de forvaltningsretlige regler og bl.a. i § 42, stk. 2, og § 113, stk. 1, første punktum, i VwGO, hvori bestemmes, at et søgsmål til prøvelse af en forvaltningsakt kun kan antages til realitetsbehandling, hvis nævnte retsakt krænker sagsøgerens rettigheder, dvs. hans offentlige subjektive rettigheder.

30 Den forelæggende ret har tilføjet, at det afgørende kriterium ved afgørelsen af, om en bestemmelse i national ret beskytter individuelle rettigheder, er at foretage en vurdering af, i hvilket omfang den beskyttede interesse eller rettighed, den pågældende krænkelse af retten og den beskyttede personkreds er tilstrækkeligt fastlagt og afgrænset i den pågældende bestemmelse.

31 Den forelæggende ret er i denne forbindelse af den opfattelse, at § 5, stk. 1, første punktum, nr. 2), i BImSchG, ligesom i øvrigt retsforskrifterne om vand- og naturbeskyttelse, på området for beskyttelse mod forurenende emissioner først og fremmest vedrører almene interesser og ikke tilsigter at beskytte individuelle interesser.

32 Den forelæggende ret har desuden fastslået, at det pågældende projekt ikke henhører under anvendelsesområdet for § 61 i lov om naturbeskyttelse og landskabspleje, som i visse tilfælde gør det muligt at fravige denne formalitetsbetingelse for søgsmål anlagt af anerkendte sammenslutninger på miljøområdet.

33 Den forelæggende ret vurderer, at en sådan indskrænkning af adgangen til domstolsprøvelse imidlertid kan svække den effektive virkning af direktiv 85/337, og stiller spørgsmålet, om det af foreningen for miljøet anlagte søgsmål bør antages til realitetsbehandling på grundlag af dette direktivs artikel 10a.

34 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kræver artikel 10a i direktiv 85/337[…], at ikke-statslige organisationer, der begærer adgang til klage- og domstolsprøvelse i en medlemsstat, ifølge hvis forvaltningsretlige regler det er en forudsætning, at det gøres gældende, at der er sket krænkelse af en rettighed, kan gøre krænkelse gældende med hensyn til alle miljøbestemmelser, som er relevante for godkendelsen af projektet, og således også sådanne bestemmelser, der alene skal sikre almene interesser, og ikke mindst også bestemmelser til beskyttelse af borgernes interesser?

2) Såfremt spørgsmål 1 ikke besvares fuldt ud bekræftende:

Kræver artikel 10a i direktiv 85/337, at ikke-statslige organisationer, der begærer adgang til klage- og domstolsprøvelse i en medlemsstat, ifølge hvis forvaltningsretlige regler det er en forudsætning, at det gøres gældende, at der er sket krænkelse af en rettighed, kan gøre krænkelse gældende med hensyn til miljøbestemmelser, som er relevante for godkendelsen af projektet, og som følger direkte af fællesskabsretten, eller hvorved fællesskabsretlige miljøbestemmelser gennemføres i national ret, og således også sådanne bestemmelser, der alene skal sikre almene interesser, og ikke mindst også bestemmelser til beskyttelse af borgernes interesser?

a) Såfremt spørgsmål 2 principielt besvares bekræftende:

Skal de fællesskabsretlige miljøbestemmelser opfylde visse indholdsmæssige krav for at kunne være genstand for påtale?

b) Såfremt spørgsmål 2 a) besvares bekræftende:

Hvilke indholdsmæssige krav (f.eks. direkte virkning, beskyttelsesformål, formål) stilles der?

3) Såfremt spørgsmål 1 eller spørgsmål 2 besvares bekræftende:

Har ikke-statslige organisationer umiddelbart i medfør af direktivet et krav på domstolsprøvelse, der går ud over, hvad der følger af national ret?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

35 Med de to første spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10a i direktiv 85/337 er til hinder for en lovgivning,

som ikke indrømmer ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, jf. artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 (herefter »miljøbeskyttelsesforeninger«), mulighed for i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne »påvirke miljøet væsentligt« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/337, at påberåbe sig en tilsidesættelse af en bestemmelse, som alene beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om nævnte artikel 10a i direktiv 85/337 generelt er til hinder for en sådan lovgivning eller udelukkende i det omfang denne ikke gør det muligt for nævnte organisation at påberåbe sig særlige fællesskabsretlige eller rent nationale miljøbestemmelser.

36 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at spørgsmålet er begrundet i den omstændighed, at den gældende nationale lovgivning betinger antagelsen til realitetsbehandling af et søgsmål som det af sagsøgerne i hovedsagen anlagte af, at sagsøgte gør gældende, at den anfægtede forvaltningsakt krænker en individuel rettighed, der ifølge national ret kan kvalificeres som en offentlig subjektiv rettighed.

37 Indledningsvis konstateres, at artikel 10a, stk. 1, i direktiv 85/337 bestemmer, at afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af nævnte artikel, skal kunne indbringes for en retsinstans med henblik på at »få prøvet den materielle og processuelle lovlighed«, uden på nogen måde at begrænse de anbringender, der kan påberåbes til støtte for et sådant søgsmål.

38 Hvad angår formalitetsbetingelserne for søgsmål indeholder denne bestemmelse to muligheder: Et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling kan betinges af en »tilstrækkelig interesse« eller af, at sagsøgeren gør gældende, at »en rettighed er krænket«, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse betingelser.

39 I artikel 10a, stk. 3, første punktum, i direktiv 85/337 præciseres dernæst, at medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved krænkelse af en rettighed i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed »vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse«.

40 Med hensyn til de af miljøbeskyttelsesforeningerne anlagte søgsmål tilføjes i artikel 10a, stk. 3, andet og tredje punktum, i direktiv 83/337, at disse foreninger skal anses for at have enten en tilstrækkelig interesse eller rettigheder, der kan krænkes, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse formalitetsbetingelser.

41 Disse forskellige bestemmelser skal fortolkes i lyset af og henset til formålene med Århuskonventionen, hvortil Fællesskabets lovgivning, således som det fremgår af femte betragtning til direktiv 2003/35, bør »behørigt tilpasses«.

42 Heraf følger, at miljøbeskyttelsesforeninger, uanset en medlemsstats valg hvad angår kriteriet for et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling, har adgang til i henhold til artikel 10a i direktiv 85/337 ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af nævnte artikel.

43 Endelig bemærkes ligeledes, at når der ikke i EU-retten er fastsat regler på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin retsorden at fastlægge de kompetente retter og procesreglerne for søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, borgerne har i henhold til EU-retten, idet disse regler naturligvis ikke må være mindre gunstige end dem, der vedrører tilsvarende søgsmål af intern karakter (ækvivalensprincippet)

eller gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (effektivitetsprincippet).

44 Selv om det således tilkommer medlemsstaterne, når dette følger af deres retsorden, at fastsætte de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan give anledning til et søgsmål på miljøområdet, inden for de rammer, der er fastsat ved artikel 10a i direktiv 85/337, kan disse ikke ved fastsættelsen heraf fratage de miljøbeskyttelsesforeninger, som opfylder kravene i dette direktivs artikel 1, stk. 2, muligheden for at spille den rolle, som de er tillagt såvel ved direktiv 85/337 som ved Århuskonventionen.

45 Hvad angår en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede gælder, at selv om det er tilladt den nationale lovgiver at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en af disse afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af artikel 10a i direktiv 85/337, til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, kan en sådan begrænsning ikke finde anvendelse som sådan for miljøbeskyttelsesforeninger, idet formålene med artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337 ellers ville blive tilsidesat.

46 Hvis disse foreninger, således som det fremgår af denne bestemmelse, skal kunne påberåbe sig samme rettigheder som borgerne, vil det nemlig stride dels mod formålet om at sikre den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse, dels mod effektivitetsprincippet, at nævnte foreninger ikke ligeledes kan påberåbe sig en krænkelse af de EU-retlige miljøbestemmelser alene med den begrundelse, at disse beskytter almene interesser. Som det fremgår af tvisten i hovedsagen, ville dette nemlig i vidt omfang fratage dem muligheden for at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne i denne ret, som oftest er rettet mod den almene interesse og ikke alene mod beskyttelsen af de individuelle borgeres interesser.

47 Heraf følger for det første, at begrebet »krænkelse af en rettighed« ikke kan afhænge af betingelser, som alene andre fysiske eller juridiske personer vil kunne opfylde, som f.eks. en betingelse om at være mere eller mindre tæt nabo til et anlæg eller om på en eller anden måde at udsættes for virkningerne af driften heraf.

48 Det følger mere generelt heraf, at artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337 skal læses således, at der blandt de »rettigheder, der kan krænkes«, som miljøbeskyttelsesforeningerne anses for omfattet af, nødvendigvis skal findes nationale retsregler, som gennemfører Unionens miljølovgivning, samt EU-retlige miljøbestemmelser med direkte virkning.

49 Med henblik på at give den forelæggende ret et så nyttigt svar som muligt bemærkes i denne forbindelse, at et anbringende mod den anfægtede afgørelse om tilsidesættelse af nationale retsregler, som følger af habitatdirektivets artikel 6, således skal kunne påberåbes af en miljøbeskyttelsesforening.

50 Følgelig skal de to første spørgsmål samlet besvares med, at artikel 10a i direktiv 85/337 er til hinder for en lovgivning, som ikke indrømmer en ikke-statslig organisation, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, jf. dette direktivs artikel 1, stk. 2, mulighed for i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/337, at påberåbe sig en tilsidesættelse af en bestemmelse, som følger af EU-retten, og som har til formål at beskytte miljøet, med den begrundelse, at denne bestemmelse alene beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

51 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en miljøbeskyttelsesforening af artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337 kan udlede ret til i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af projekter, »der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/337, at påberåbe sig en tilsidesættelse af nationale retsregler, der følger af artikel 6 i habitatdirektivet, selv om dette ikke er tilladt i henhold til nationale procesregler med den begrundelse, at de påberåbte regler kun beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser.

52 Dette spørgsmål rejser sig i det tilfælde, hvor det ikke er muligt for den forelæggende ret at fortolke national procesret på en måde, som er i overensstemmelse med kravene i EU-retten.

53 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at medlemsstaternes forpligtelse til at virkeliggøre det mål, der er fastsat i et direktiv, og pligten til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse, påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder også domstolene inden for rammerne af deres kompetence (jf. i denne retning dom af 19.1.2010, sag C-555/07, Kücükdeveci, Sml. I, s. 365, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

54 Domstolen har fastslået, at en borger i alle de tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan støtte ret herpå over for staten ved de nationale retter, hvis staten ikke har gennemført direktivet rettidigt i national ret eller ikke har gennemført det fyldestgørende (jf. bl.a. dom af 12.2.2009, sag C-138/07, Cobelfret, Sml. I, s. 731, præmis 58).

55 I denne forbindelse konstateres, at artikel 10a i direktiv 85/337 i sin helhed overlader medlemsstaterne betydelig handlefrihed både med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved krænkelse af en rettighed, og navnlig til at fastsætte formalitetsbetingelserne for søgsmål og de organer, ved hvilke disse søgsmål skal behandles.

56 Dette gælder imidlertid ikke for bestemmelserne i næstsidste og sidste punktum i denne artikels stk. 3.

57 Disse bestemmelser fastsætter ved at bestemme, dels at den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, der opfylder kravene i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 måtte have, anses for tilstrækkelig, dels at sådanne organisationer også anses for at have rettigheder, der kan krænkes, præcise regler, som ikke er underlagt andre betingelser.

58 Som nævnt tidligere findes der desuden blandt de rettigheder, som miljøbeskyttelsesforeninger bør kunne påberåbe sig i medfør af artikel 10a i direktiv 85/337, EU-retlige miljøbestemmelser og navnlig nationale retsregler, der følger af artikel 6 i habitatdirektivet.

59 Herefter skal det tredje spørgsmål besvares med, at en ikke-statslig organisation, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, jf. artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, af artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337, kan udlede ret til i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af projekter, »der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt« som omhandlet i artikel 1,

stk. 1, i direktiv 85/337, at påberåbe sig en tilsidesættelse af nationale retsregler, der følger af artikel 6 i habitatdirektivet, selv om dette ikke er tilladt i henhold til nationale procesregler med den begrundelse, at de påberåbte regler kun beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser.

Sagens omkostninger

60 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) Artikel 10a i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003, er til hinder for en lovgivning, som ikke indrømmer en ikke-statslig organisation, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, jf. dette direktivs artikel 1, stk. 2, mulighed for i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af projekter, »der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35, at påberåbe sig en tilsidesættelse af en bestemmelse, som følger af EU-retten, og som har til formål at beskytte

miljøet, med den begrundelse, at denne bestemmelse alene beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser.

2) En sådan ikke-statslig organisation kan af artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35, udlede ret til i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af projekter, »der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/337, som ændret, at påberåbe sig en tilsidesættelse af nationale retsregler, der følger af artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006, selv om dette ikke er tilladt i henhold til nationale procesregler med den begrundelse, at de påberåbte regler kun beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser.

Underskrifter