FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT E. SHARPSTON fremsat den 16. december 2010[1]

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tyskland) vedrører en ikke-statslig miljøorganisation (herefter »en miljø-NGO«), der har anlagt sag til prøvelse af en administrativ afgørelse, der kan få indflydelse på miljøet. Sagen er ikke anlagt som et kollektivt søgsmål (f.eks. af en organisation, som består af et antal lokale borgere, der gør gældende, at de vil blive negativt påvirket af virkningen af et bestemt projekt i den kommune, hvori de bor). Anmodningen om præjudiciel afgørelse har til formål at anfægte den omtvistede administrative afgørelse, for så vidt som den godkender aktiviteter, som angiveligt vil have en negativ indvirkning på miljøet. Det kan i den forstand anføres, at miljø-NGO'en handler på vegne af miljøet.

2. I henhold til tysk lovgivning skal en part, som ønsker at anlægge en sag ved domstolene, påberåbe sig en tilsidesættelse af en materiel individuel rettighed. Den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af artikel 10a i direktiv 85/337/EØF (herefter »VVM-direktivet«)[2], som ændret ved direktiv 2003/35/EF[3]. Dermed ønsker den forelæggende ret oplyst, om VVM-direktivet og Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter »Århuskonventionen«) giver, eller pålægger medlemsstaterne at give, miljø-NGO'er ret til at anlægge sag ved de nationale retter uden at fremlægge bevis for eller påberåbe sig en tilsidesættelse af en materiel individuel rettighed.

International ret

Århuskonventionen

3. Den 25. juni 1998 undertegnede Det Europæiske Fællesskab, medlemsstaterne og 19 andre stater Århuskonventionen, som trådte i kraft den 30. oktober 2001. Den blev godkendt på vegne af Det Europæiske Fællesskab

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156, s. 17) (herefter »direktiv 2003/35«).

den 17. februar 2005 [4] og blev ratificeret af Tyskland den 15. januar 2007.

»[13] som endvidere erkender vigtigheden af de forskellige roller som den enkelte borger, ikke-statslige organisationer og det private erhvervsliv kan spille for miljøbeskyttelsen«

4. Den 7., 8., 13. og 18. betragtning til Århuskonventionen er affattet som følger:

»[18] som er interesseret i at offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves«.

»[7] som også erkender, at enhver person har ret til at leve i et miljø, der er passende for hans eller hendes sundhed og trivsel og pligt til, både enkeltvis og i forening med andre, at beskytte og forbedre miljøet til gavn for nulevende og kommende generationer«

5. Artikel 2, stk. 5, definerer »den berørte offentlighed« som »den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse«.

»[8] som vurderer, at enhver, for at kunne nyde godt af denne rettighed og kunne leve op til denne forpligtelse, skal have adgang til information, have ret til at deltage i beslutningsprocesser og have adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, og som erkender, at borgere kan have behov for assistance til at bruge deres rettigheder«

6. Artikel 9 indeholder bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse for såvel private borgere som ikke-statslige organisationer og fastsætter de kriterier, der skal

4 — Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 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 (herefter »Rådets afgørelse 2005/370«) (EUT L 124, s. 1). Århuskonventionens ordlyd er gengivet på s. 4 ff. i dette nummer af *Den Europæiske Unions Tidende*.

anvendes under retslige procedurer. Artikel 9, stk. 2, bestemmer navnlig:

»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, [5]

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 ikkestatslig 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.«

EU-retten

VVM-direktivet som ændret ved direktiv 2003/35

7. Århuskonventionen er blevet gennemført i Fællesskabets retsorden bl.a. ved direktiv

5 — Denne fodnote i originalversionen er ikke relevant for den danske version.

2003/35. Dette direktiv ændrede to miljødirektiver, nemlig VVM-direktivet og IPPC-direktivet [6] »så de fuldt ud opfylder betingelserne i [Århus]konventionen, særlig dennes […] artikel 9, stk. 2 […]« [7].

8. Tredje og fjerde betragtning til direktiv 2003/35 vedrører offentlig deltagelse. Fjerde betragtning henviser udtrykkeligt til NGO'ernes rolle:

»3) En effektiv offentlig deltagelse i beslutningsprocessen giver offentligheden mulighed for at fremsætte udtalelser og give udtryk for betænkeligheder, som kan være relevante for beslutningerne, og som beslutningstageren kan tage hensyn til, således at ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen fremmes og offentlighedens opmærksomhed omkring miljøspørgsmål og dens støtte til beslutningerne øges.

4) En sådan deltagelse, herunder deltagelse af sammenslutninger, organisationer og grupper, især ikke-statslige organisationer, som fremmer miljøbeskyttelse, bør derfor fremmes, bl.a. ved at fremme uddannelse af offentligheden på miljøområdet.«

9. Artikel 1, stk. 2, i VVM-direktivet, som ændret ved direktiv 2003/35, afspejler artikel 2, stk. 5, i Århuskonventionen, som definerer »den berørte offentlighed« som 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« [8].

10. En ny artikel — artikel 10a — blev også indsat i VVM-direktivet med direktiv

6 — Rådets direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26).

7 — 11. betragtning til direktiv 2003/35.

8 — Artikel 2, stk. 2, vedrører integrering af miljøkonsekvensvurderingen i både de eksisterende procedurer for godkendelse af projekter i medlemsstaterne og i de procedurer, der skal fastlægges for at opfylde målsætningerne i VVM-direktivet.

2003/35. Denne artikel indeholder bestemmelser om adgangen til domstolsprøvelse. Den er affattet som følger:

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

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt

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 ved 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 afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undtagelser.

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 herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 1, stk. 2, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med denne artikels litra a). Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med denne artikels litra b).

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.

Sådanne procedurer skal være rimelige, afbalancerede, hurtige og ikke uoverkommeligt dyre.

Med henblik på at gøre bestemmelserne i denne artikel mere effektive sikrer medlemsstaterne, at praktiske oplysninger om adgang til klage- og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.«

Nationale bestemmelser

11. Artikel 19, stk. 4, i Grundgesetz bestemmer, at »bliver en persons ret krænket af en offentlig myndighed, har han ret til at anlægge sag ved domstolene […]«.

12. § 42 i Verwaltungsgerichtsordnung (tysk lov om forvaltningsprocessen, herefter »VwGO«) bestemmer:

»1) Ved stævning kan der nedlægges påstand om ophævelse [...] af en administrativ afgørelse (»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 den forvaltningsakt, der er blevet udstedt, som følge af at det er blevet afvist eller undladt at udstede en forvaltningsakt.«

13. § 113, stk. 1, første punktum, i VwGO bestemmer, at »[s]åfremt forvaltningsafgørelsen er retsstridig og sagsøgerens rettigheder herved krænkes, annullerer retten forvaltningsafgørelsen og en eventuel klageafgørelse«.

14. § 1, stk. 1, i Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG — Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (tysk lov om supplerende bestemmelser angående retsmidler i miljøsager i henhold til EF-direktiv 2003/35/EF) — herefter »UmwRG« — bestemmer:

»1) Denne lov finder anvendelse på retsmidler vedrørende

1. afgørelser i henhold til § 2, stk. 3, i Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (tysk lov om miljøvurdering) (herefter »UVPG«) vedrørende lovmæssigheden af projekter, for hvilke der ifølge

   a) [UVPG]

   [...]

   kan være pligt til at gennemføre en miljøvurdering.«

15. § 2, stk. 1, nr. 1), i UmwRG bestemmer:

»1) En anerkendt national eller udenlandsk sammenslutning kan i henhold til de forvaltningsretlige regler iværksætte retsmidler til prøvelse af en afgørelse i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, 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

1. gør gældende, at en afgørelse i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, strider mod retsforskrifter til beskyttelse af miljøet, der skaber rettigheder for borgerne og kan have betydning for afgørelsen.«

16. § 2, stk. 5, i UmwRG bestemmer:

»Retsmidler i henhold til stk. 1, er begrundede

1. såfremt afgørelsen i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, udgør en tilsidesættelse af 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.«

17. § 2, stk. 1, første punktum, i UVPG bestemmer:

»Miljøvurdering er en ikke-selvstændig del af den forvaltningsretlige procedure med henblik på afgørelse af lovmæssigheden af projekter […]«

18. § 2, stk. 3, i UVPG bestemmer:

»Afgørelser i henhold til stk. 1, første punktum, omfatter

1. […] godkendelser, projekttilladelser samt andre myndighedsafgørelser vedrørende lovmæssigheden af projekter, der er blevet truffet under en forvaltningsprocedure […]«

19. § 61, stk. 1 og 2, i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege — Bundesnaturschutzgesetz (tysk lov om naturbeskyttelse og landskabspleje) bestemmer:

»1) En […] anerkendt forening kan, uden at dens rettigheder er krænket, iværksætte retsmidler i henhold til [VwGO] til prøvelse af

1. dispensation fra forbud og påbud til beskyttelse af naturreservater, nationalparker og øvrige beskyttede områder inden for rammerne af § 33, stk. 2, 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 forvaltningsafgørelse 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 forvaltningsafgørelsen 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 hertil [...]«

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

20. Trianel Kohlekraftwerk Lünen (herefter »Trianel«, intervenient i sagen ved den forelæggende ret) ønsker at bygge og drive et kulfyret kraftværk i Lünen, Nordrhein-Westfalen. Projektet er omfattet af en miljøvurderingspligt.

21. Inden for en afstand af 8 km fra det sted, hvor projektet er placeret, findes der fem områder, der er udpeget som bevaringsområder i henhold til national ret.

22. Den 6. maj 2008 meddelte Bezirksregierung Arnsberg en forhåndsbesked og en første delgodkendelse vedrørende projektet til Trianel. I forhåndsbeskeden fastslås det, at der ikke er retlige betænkeligheder med hensyn til placeringen af projektet.

23. Den 16. juni 2008 anlagde en miljø-NGO ved navn Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (den Nordrhein-Westfalske afdeling af Friends of the Earth Germany (herefter »BUND«)) sag mod Bezirksregierung Arnsberg til prøvelse af forhåndsbeskeden og den første delgodkendelse. BUND er en forening i henhold til § 3 i UmwRG (bestemmelsen, som fastsætter de »krav i henhold til national ret«, som en miljø-NGO skal opfylde som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i VVM-direktivet).

24. BUND har gjort gældende, at forhåndsbeskeden og delgodkendelsen er behæftet med formelle og materielle fejl, og har nærmere redegjort for, hvilke regler til beskyttelse mod og forebyggelse af forurening samt hvilke bestemmelser inden for områderne vand- og naturbeskyttelse, projektet efter sagsøgerens opfattelse strider imod.

25. Retten var af den opfattelse, at BUND ikke havde ret til at anlægge dette søgsmål, fordi BUND ikke har gjort gældende, at en materiel individuel rettighed er blevet krænket, således som det kræves i henhold til tysk lovgivning for at have søgsmålskompetence. Den forelæggende ret rejser dog spørgsmålet, hvorvidt det tyske krav om, at en miljø-NGO skal gøre gældende, at en materiel rettighed for borgerne er krænket i den forstand, er foreneligt med fællesskabsretten, navnlig med artikel 10a i VVM-direktivet.

26. Retten har derfor besluttet at udsætte sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Kræver artikel 10a i [VVM-direktivet], som affattet ved [direktiv 2003/35], 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 [VVM-direktivet], som affattet ved [direktiv 2003/35], 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 2a) 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?«

27. BUND, Bezirksregierung Arnsberg, Trianel, den tyske, græske og italienske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. BUND, Trianel, den tyske regering og Kommissionen afgav mundtlige indlæg i retsmødet den 10. juni 2010.

Indledende bemærkninger

Sag mod Tyskland

28. Kommissionen har anført, at der verserer en sag mod Tyskland ved den komité, som er nedsat for at overvåge overholdelsen af Århuskonventionen, som i det væsentlige vedrører det samme spørgsmål som den foreliggende sag [9]. Denne sag er dog blevet udsat i afventning af udfaldet af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse. Jeg vil derfor ikke behandle denne sag yderligere.

Retsstillingen i Tyskland

29. Den tyske regerings skriftlige indlæg har bidraget til at klarlægge problemet, som rejses i forelæggelseskendelsen. Den generelle regel i Tyskland vedrørende realitetsbehandling i administrative procedurer fremgår af § 42, stk. 2, i VwGO. Virkningen af denne bestemmelse, således som jeg forstår det, er, at et søgsmål til prøvelse af administrative bestemmelser kun kan antages til realitetsbehandling, hvis det a) er baseret på en retsregel, som har til formål at beskytte individuelle rettigheder, og b) den enkelte ansøger er omfattet af retsreglens beskyttelsesområde.

30. Den tyske regering har anført, at retten til at begære en retslig prøvelse derfor udgør en »ret, som beskytter borgerne« som omhandlet i artikel 19, stk. 4, i Grundgesetz.

9 — Akt nr. ACCCC/C/2008/31, som findes på: http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliance%20Committee/31TableGermany.htm

Under retssagens forløb kan retten undersøge de faktiske omstændigheder ex officio, fastslå, om alle de faktiske omstændigheder, som kræves for at træffe denne afgørelse, var til stede, vurdere lovligheden af afgørelsen (f.eks. ved at vurdere, om den har tilsidesat et princip såsom proportionalitetsprincippet) og efterprøve, at afgørelsen ikke blev truffet *ultra vires*. Retten kan udøve sin prøvelsesret, selv om de administrative organer måtte have en skønsmargin. Den tyske regering har gjort gældende, at denne proces udgør en særlig indgående domstolskontrol [10].

31. Den tyske regering har endvidere gjort gældende, at de tyske domstoles ressourcer er begrænsede. Den omstændighed, at adgang til domstolsprøvelse normalt er begrænset til de personer, hvis rettigheder er direkte berørt af afgørelsen, er derfor en praktisk konsekvens af den indgående domstolsprøvelse, som er krævet for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse. En stigning i antallet af ansøgere, som har tilladelse til at anlægge sag ved domstolene, vil »overbelaste« systemet, hvilket vil forringe de tyske domstoles mulighed for at beskytte eventuelle sagsøgeres rettigheder. Udvides adgangen til domstolsprøvelse til en større kreds af sagsøgere, vil en konsekvens heraf kunne være en forringelse af domstolsbeskyttelsen af personer, hvis individuelle rettigheder er tilsidesat.

32. Den tyske regering har også gjort gældende, at de pågældende administrative procedurer stilles i bero, når en retssag anlægges. En stigning i antallet af sager, som anlægges ved domstolene, vil derfor forsinke de administrative procedurer betydeligt.

33. Den tyske regering har påpeget, at selv om den generelle regel betyder, at sagsøgere skal gøre gældende, at »der er sket en krænkelse« af en individuel rettighed, fastsætter § 2, stk. 1, nr. 1), i UmwRG en undtagelse for anerkendte ikke-statslige miljøorganisationer. Disse kan anmode om domstolsprøvelse, såfremt de bestemmelser, som de gør gældende, er blevet krænket, skaber rettigheder for borgerne. Denne undtagelse placerer således miljø-NGO'er i en gunstigere position end sagsøgende borgere.

34. Det synes at være ubestridt, at miljøet i Tyskland er beskyttet ikke som et udtryk for borgernes interesse, men som en generel

10 — Både BUND og Kommissionen har i deres mundtlige indlæg sat spørgsmålstegn ved denne påstand.

almen interesse [11]. Derfor hjemler retsbestemmelser, som har til formål at beskytte miljøet, som en generel regel ikke også nødvendigvis beskyttelse af borgernes interesser.

35. I praksis kan miljø-NGO'er derfor ikke kræve, og de tyske domstole kan ikke foretage, en prøvelse af en administrativ bestemmelse på det grundlag, at den krænker en bestemmelse, der beskytter miljøet som sådan. Miljø-NGO'er har kun klageret, hvis de kan påberåbe sig en materiel individuel rettighed, der er, eller som er i risiko for at blive, krænket.

36. På den baggrund vil jeg gå videre til at undersøge det første spørgsmål.

Det første spørgsmål

37. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 10a i VVM-direktivet kræver, at medlemsstaterne giver miljø-NGO'er tilladelse til at begære adgang til klage- og domstolsprøvelse på det grundlag, at en miljøbestemmelse, som er relevant for godkendelsen af et projekt — herunder en bestemmelse, som alene skal sikre almene interesser og ikke en bestemmelse, som beskytter borgernes interesser — er blevet krænket.

38. Støtter ordlyden af VVM-direktivet en antagelse om, at adgang til domstolene kan betinges af, at der foreligger en materiel individuel rettighed?

39. Kommissionen har understreget den forbindelse, som VVM-direktivet skaber mellem beskyttelsen af miljøet og beskyttelsen af individuel ret til sundhed. Efter min opfattelse skal denne forbindelse dog forstås som en generel forbindelse. Søgsmålskompetence til at klage over en påstået ukorrekt anvendelse af visse bestemmelser i miljølovgivningen bør ikke gøres afhængig af, at der kan påvises en særlig eller specifik forbindelse til folkesundhed [12].

11 — Kommissionen har i sine skriftlige indlæg henvist til en række artikler, som behandler følgerne af at betragte miljøbeskyttelsen på denne måde. Det synes dog at være et meget omdiskuteret emne. Jf. f.eks. F. Spieth og M. Appel, »Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgezetz«, NuR, 2009, s. 312, og H.J. Koch, »Die Verbandsklage im Umweltrecht«, NVwZ, 2007, s. 369. Jf. også K.-H. Ladeur og R. Pelle, »Judicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments« i K.-H. Ladeur (ed) *The Europeanisation of administrative law*, Aldershot (2002), og de deri nævnte artikler.

12 — Der er blevet henvist til dom af 4.6.2009, sag C-142/05, Mickelsson og Roos, Sml. I, s. 4273, præmis 33, og af 25.7.2008, sag C-237/07, Janecek, Sml. I, s. 6221, præmis 38, hvori Domstolen behandler de to begreber sammen. Disse sager vedrørte dog ikke VVM-direktivet.

40. For det første indeholder VVM-direktivets artikel 10a ikke et krav om en sådan forbindelse. For det andet er miljøbeskyttelse i henhold til både artikel 191 TEUF [13] og direktiv 2003/35 et mål i sig selv, som er adskilt fra beskyttelsen af folkesundheden [14]. At læse retsreglerne, som har til formål at beskytte miljøet, som uløseligt forbundet med folkesundheden, vil efter min opfattelse begrænse anvendelsesområdet for disse bestemmelser unødigt og med urette.

41. Den tyske regering har gjort gældende, at VVM-direktivets artikel 10a ikke kræver, at medlemsstaterne ændrer deres nationale systemer for at muliggøre en generel søgsmålskompetence (*actio popularis*), hvorved enhver part har ubegrænset adgang til at anfægte administrative afgørelser begrundet i hensyn til miljøet. Denne opfattelse er korrekt. Kernen i den foreliggende sag er dog, om det er foreneligt med VVM-direktivet, at en medlemsstat opretholder procesretlige regler med hensyn til søgsmålskompetence, hvorefter *ingen* kan anlægge sag med påstand om krænkelse af lovgivning, som kun har til formål at beskytte miljøet.

42. Bestemmelsen om *actio popularis* i Århuskonventionen findes i artikel 9, stk. 3, som endnu ikke er blevet gennemført i EU-retten [15]. Følgelig påhviler der endnu ikke medlemsstaterne en pligt i henhold til EU-retten til at indføre en generel søgsmålsret (*actio popularis*).

43. Formålet med artikel 10a, som blev indsat i VVM-direktivet ved artikel 3, stk. 7, i direktiv 2003/35, var at indarbejde Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, i EU-retten. I modsætning til artikel 9, stk. 3, kræver denne bestemmelse kun, at medlemsstaterne giver visse medlemmer af »den berørte offentlighed« adgang til at få prøvet lovligheden af enhver afgørelse, handling eller undladelse ved en domstol. Dette krav fremgår åbenbart af VVM-direktivets artikel 10a.

44. Ifølge artikel 10a, stk. 1, skal medlemsstaterne indrømme søgsmålskompetence til a)

13 — Tidligere artikel 174 EF.

14 — Under det forberedende arbejde til Århuskonventionen foreslog den belgiske delegation at knytte miljøet sammen med folkesundheden. Jf. forarbejderne vedrørende det første møde i Det Økonomiske og Sociale Råds arbejdsgruppe (CEP/AC.3/2, s. 2). Dette viste sig at skabe en omfattende debat (jf. referatet fra det andet møde (CEP/A.C3/4, s. 2)), men på det ottende møde (CEP/AC.3/16, s. 2) forelå et meget tidligt udkast til det, som senere skulle blive den endelige affattelse af Århuskonventionens artikel 1, som fastslår, at »den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende [...]«.

15 — Jf. punkt 76 ff. i mit forslag til afgørelse af 15.7.2010 i den verserende sag C-240/09, Lesoochranárske Zoskupenie.

organer, som har tilstrækkelig interesse, eller b) organer, som »gør gældende, at en rettighed er krænket«. Alternativerne er nødvendige for at tage hensyn til de forskellige kriterier for søgsmålskompetence i de forskellige nationale retssystemer i de stater, som har undertegnet Århuskonventionen [16].

45. Artikel 10a, stk. 3, bestemmer, at medlemsstaterne skal fastsætte, 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. Herefter fastslås det, at den interesse, som enhver miljø-NGO [17] måtte have, med dette formål, skal anses for at være tilstrækkelig i kriterium a)'s forstand, og at disse organisationer skal anses for at have rettigheder, som kan krænkes, som omhandlet i kriterium b).

46. Heri ligger sagens kerne. Hvilken type »rettighed« kan en miljø-NGO gøre gældende er blevet krænket? Tilsvarende rejses spørgsmålet, om artikel 10a gør det muligt for medlemsstaterne at udstrække det frirum, de har til at begrænse de rettigheder, som kan påberåbes, til en underkategori af rettigheder (dvs. materielle individuelle rettigheder)?

47. Den tyske regering har gjort gældende, at den i henhold til VVM-direktivets artikel 10a, stk. 3, kan kræve, at en sagsøgende NGO, ligesom en privatperson, kun kan påberåbe sig bestemmelser, som beskytter borgernes retlige interesser. Ifølge denne bestemmelse skal miljø-NGO'er betragtes som havende samme rettigheder som borgerne (når de i praksis hverken kan have eller har det). Den sidestiller således miljø-NGO'er med borgere uden at ændre arten af de rettigheder, som en miljø-NGO skal påberåbe sig for at opnå søgsmålskompetence, eller begrænse medlemsstaternes kompetence til at begrænse arten af rettigheder, som kan påberåbes i forbindelse med en anmodning om domstolsprøvelse. Hvad angår den omstændighed, at miljø-NGO'er kan støtte sig til bestemmelser, som beskytter en tredjeparts rettigheder og ikke deres egne individuelle rettigheder, nyder NGO'er en mere vidtrækkende adgang til domstolsprøvelse end borgerne.

16 — Jf. forarbejderne vedrørende det femte møde i Det Økonomiske og Sociale Råds arbejdsgruppe (CEP/AC.3/10, s. 11), hvor »en delegation gjorde gældende, at eventuelle klageprocedurer skulle være underlagt den enkelte kontraherende parts relevante forfatningsmæssige og lovmæssige bestemmelser«. Der var enighed om, at de, som havde mulighed for at deltage i beslutningstagningsproceduren, skulle have adgang til en klageprocedure, men »visse delegationer gjorde gældende, at sådanne personer/organisationer skulle gøre gældende, at deres individuelle rettigheder var blevet krænket«. Denne påstand synes at have ført til den tekst, som indeholder kriterierne a) og b). Det første udkast hertil findes i de forberedende arbejder til det ottende møde (nævnt ovenfor i fodnote 14, s. 9). I mellemtiden er ordlyden »krænkelse af deres individuelle rettigheder« dog blevet ændret til »krænkelse af en rettighed«.

17 — Som defineret i artikel 1, stk. 2, i VVM-direktivet med senere ændringer. Det er ubestridt, at BUND opfylder denne definition.

48. Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 10a blot bestemmer, at NGO'er kan anlægge sag på grundlag af, at en ret er blevet krænket. Hvorvidt der foreligger en sådan ret, skal efter Kommissionens opfattelse afgøres efter national ret, omend der skal tages behørigt hensyn til behovet for adgang til domstolsprøvelse.

49. Umiddelbart synes ordlyden af artikel 10a (»gøre gældende, at en rettighed er krænket«) at være mere eller mindre neutral. Den bestemmer hverken, at rettigheden skal være af en bestemt art, eller at en bestemt form for, eller alle former for, rettigheder vil være tilstrækkeligt til at give søgsmålskompetence. Den indeholder heller ikke en ordlyd, som nærmere angiver den form eller de former for rettigheder, som en medlemsstat kan give en sagsøger tilladelse til at påberåbe sig.

50. I Djurgården-sagen [18] var jeg af den opfattelse, at VVM-direktivets artikel 10a automatisk giver miljø-NGO'er, der opfylder definitionen i direktivets artikel 1, stk. 2, søgsmålskompetence ved de nationale domstole [19].

51. Som jeg har redegjort for i det nævnte forslag til afgørelse [20], udgør den særlige rolle og de rettigheder, som tillægges miljø-NGO'er i henhold til Århuskonventionen og VVM-direktivet, en meget stærk og effektiv mekanisme til at undgå miljøskader. En miljø-NGO udtrykker den kollektive interesse og kan have en grad af teknisk ekspertise, som den enkelte borger ikke råder over. I det omfang at søgsmål, som er anlagt af en miljø-NGO, kan erstatte en lang række tilsvarende søgsmål, der ellers ville være anlagt af enkeltpersoner, kan det bidrage til at lette processer ved at nedbringe antallet af sager, der verserer for domstolene og forbedre måden, hvorpå begrænsede domstolsressourcer anvendes til at træffe retsafgørelser og beskytte rettigheder.

52. Den fremtrædende rolle, som tillægges miljø-NGO'er, udgør også en modvægt til afgørelsen om ikke at indføre en obligatorisk generel søgsmålskompetence (*actio popularis*) i miljøspørgsmål. Endvidere styrker den omstændighed, at miljø-NGO'erne deltager i såvel den administrative som retlige fase i beslutningstagningsprocessen, kvaliteten og legitimiteten af de beslutninger, der træffes af de offentlige myndigheder, og endvidere forbedres den måde, hvorpå

18 — Jf. forslag til afgørelse af 2.7.2009, sag C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Sml. I, s. 9967.

19 — Punkt 42-45 i forslaget til afgørelse.

20 — Ibid, punkt 59-65.

beslutningsprocedurerne i forbindelse med miljøbeskyttelse fungerer [21].

53. Efter min opfattelse er det så meget desto vigtigere at tillade en miljø-NGO at anfægte en administrativ afgørelse til fordel for et projekt, hvis — hvilket synes at være tilfældet i Tyskland — en tilsvarende *negativ* afgørelse altid kan anfægtes af projektlederne, som (pr. definition) kan påstå, at deres materielle individuelle rettigheder er krænket.

54. I Djurgården-sagen anførte jeg, at en miljø-NGO (inden for den definition, som fremgår af den nationale lov i overensstemmelse med VVM-direktivets artikel 1, stk. 2) har en automatisk adgang til domstolsprøvelse, navnlig fordi artikel 10a udtrykkeligt bestemmer, at en sådan NGO anses for at »have rettigheder, der kan krænkes« eller en »interesse«, som er »tilstrækkelig«. Dette viser efter min opfattelse, at miljø-NGO'er har en unik privilegeret stilling.

55. Jeg anførte endvidere, at den omstændighed, at artikel 10a giver adgang til domstolsprøvelse »inden for rammerne af [den] relevante nationale lovgivning«, efter min opfattelse ikke giver medlemsstaterne yderligere beføjelser, når de gennemfører bestemmelsen. Ordlyden tjener dog blot til at fremhæve, at bestemmelserne vedrørende adgangen til domstolsprøvelse gælder inden for hver enkelt medlemsstats processuelle rammer [22].

56. Domstolen afsagde dom i sagen på et lidt snævrere grundlag.

57. Det specifikke præjudicielle spørgsmål i Djurgården-sagen vedrørte ikke direkte problemet, om en medlemsstat kan begrænse *arten* af de rettigheder, som en miljø-NGO

21 — Dette spørgsmål diskuteres i den relevante faglitteratur. Jf. f.eks. A. Ryall, »EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion«, (2007) 19 *Journal of Environmental Law* Vol. 2, s. 247, hvori Domstolens afgørelse af 9.11.2006, sag C-216/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10787, kritiseres for ikke at tage hensyn til den kumulative effekt, som sandsynligvis ville blive følgen af at opkræve en afgift fra ikke-statslige miljøorganisationer for deres deltagelse i proceduren. Spørgsmålet behandles også i de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen (s. 31), i de forberedende arbejder til Århuskonventionen (for at nævne to eksempler, i udkastet til visse dele af konventionen (CEP/AC.3/R.1, s. 2) og i resolutionen, som blev vedtaget i Århus (ECE/CEP/43/Add.1/Rev.1)) og til direktiv 2003/35. Jf. f.eks. Kommissionens forslag (KOM(2000) 839 endelig, s. 2) (selv om Regionsudvalget under diskussionen om det pågældende direktiv bemærkede, at det måske ville gøre det muligt for miljømæssige interessegrupper og lobbyister at udskyde gennemførelsen af nødvendige projekter (EFT 2001 C 357, punkt 15)). Under udarbejdelsen af Århuskonventionen tog FN's Økonomiske og Sociale Råd hensyn til flere ikke-statslige organisationers synspunkter med hensyn til miljøspørgsmål (se f.eks. rapporten fra det første møde (CEP/AC.3/2, s. 1)), og roste dem i resolutionen for deres »aktive og konstruktive deltagelse i udarbejdelsen af konventionen«. Det kan udledes heraf, at ophavsmændene til Århuskonventionen fandt de ikke-statslige miljøorganisationers stemme værdifuld såvel under som efter udarbejdelsen af konventionen.

22 — Det vil sige, at både fysiske personer, juridiske personer og miljøorganisationer er undergivet de regler i den nationale procesret, som vedrører nationale domstoles jurisdiktion, frister, søgsmålskompetence osv.

kan påberåbe sig. Det kan være årsagen til, at Domstolen ikke har udtrykt sig helt klart med hensyn til det punkt, som udgør sagens kerne i den foreliggende sag. Domstolen fastslog således, at »personer i den berørte offentlighed, der enten har tilstrækkelig søgsmålsinteresse, eller som — hvis den nationale lovgivning kræver det — gør gældende, at en af de aktiviteter, der er omfattet af direktiv 85/337, krænker deres rettigheder, [skal] kunne anfægte en sådan afgørelse« (præmis 34), og at »dem, der har en tilstrækkelig interesse i at anfægte et projekt, og dem, hvis rettigheder projektet krænker, herunder miljøbeskyttelsesforeninger, skal have adgang til at indbringe et søgsmål for de kompetente retsinstanser« (præmis 45). Det fastslås i præmis 44, at »de ikke-statslige organisationer, der »opfylder alle krav efter national lovgivning«, anses for enten at have »tilstrækkelig interesse« i et søgsmål eller for at være indehaver af en af de rettigheder, som en aktivitet, der falder ind under direktivets anvendelsesområde, kan krænke«, og senere, at »de berørte dele af offentligheden, der har en tilstrækkelig interesse i at anfægte en aktivitet, eller hvis rettigheder en sådan aktivitet kan krænke, skal kunne anfægte den afgørelse, hvorved disse aktiviteter tillades« (præmis 48).

58. Den foreliggende sag er en passende lejlighed for Domstolen til at fjerne den usikkerhed, der hersker efter dens afgørelse i Djurgården-dommen.

59. Artikel 10a i VVM-direktivet bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sikrer [...], at medlemmerne af den berørte offentlighed […] 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 […] at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse«.

60. Hvad angår enkeltpersoner, betyder det at gøre en ret gældende, som tilkommer personen selv, som er krænket af et bestemt projekt, eller som er i risiko for at blive krænket.

61. Hvis den samme betingelse blev anvendt på miljø-NGO'er, ville det enten hensætte dem i nøjagtig den samme stilling som borgerne (hvis de kun kunne påberåbe sig deres egne rettigheder) eller reducere deres stilling til kun at kunne repræsentere borgere (hvis deres søgsmålskompetence var afhængig af, at subjektive rettigheder, som tilkommer andre, var krænket eller i risiko for at blive krænket). Efter min opfattelse bør miljø-NGO'er dog have en mere vidtrækkende søgsmålskompetence end det.

62. Den korrekte fortolkning af artikel 10a fremgår med større tydelighed ved læsning af stk. 3.

63. Dette stykke gælder både for miljø-NGO'er i systemer, hvorefter søgsmålskompetence indrømmes på grundlag af kriterium

a) i stk. 1, og de systemer, hvorefter søgsmålskompetence indrømmes på grundlag af kriterium b).

64. Det indrømmer ingen ret eller interesse til sådanne NGO'er, men fastsætter, at de, såfremt de opfylder de gældende krav i henhold til national lov, må anses for at opfylde kravene til henholdsvis at have tilstrækkelig interesse eller have rettigheder, der kan krænkes.

65. Med hensyn til kriterium a) anses alle miljø-NGO'er således for at have tilstrækkelig interesse til at have adgang til prøvelse ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ, som er nedsat ved lov. De behøver intet at gøre for at godtgøre, at de har en sådan interesse, men behandles som havde de godtgjort den. De har derfor søgsmålskompetence til at anfægte den materielle og processuelle lovlighed af alle afgørelser, handlinger eller undtagelser, som falder ind under VVM-direktivet.

66. Det samme må være tilfældet, når det drejer sig om kriterium b). En miljø-NGO må have samme ubegrænsede adgang til prøvelse, uanset hvilket kriterium en medlemsstat lægger til grund. I modsat fald vil medlemsstater, som lægger kriterium b) til grund, have et større spillerum til at afvise søgsmålskompetence for miljø-NGO'er end dem, som lægger kriterium a) til grund, hvilket vil medføre grundlæggende forskelle i adgangen til domstolsprøvelse mellem medlemsstaterne. VVM-direktivets effektivitet som et instrument, der har til formål at sikre grundig undersøgelse af projekter, der har en potentiel væsentlig indvirkning på miljøet, vil blive undermineret, og afvigelserne vil kunne have en betydelig indvirkning på placeringen af projekter, navnlig i grænseområder.

67. Den korrekte fortolkning er efter min opfattelse derfor, at i medlemsstater, som lægger kriterium b) i artikel 10a, stk. 1, til grund, betyder artikel 10a, stk. 3, at en medlemsstat skal sikre, at miljø-NGO'er *kan* »gøre gældende, at en rettighed er krænket« og således, at det nationale system skal anerkende, at de har »en ret«, der kan krænkes, også selv om denne ret er teoretisk i et nationalt retssystem, der ellers kun ville anerkende krænkelse af materielle individuelle rettigheder.

68. Det følger heraf, at en national retsregel, hvorefter en miljø-NGO, som anfægter en afgørelse, der sandsynligvis vil påvirke miljøet, skal kunne gøre gældende, at en materiel individuel rettighed er krænket, for at kunne have søgsmålskompetence, ikke er forenelig med VVM-direktivets artikel 10a.

69. Det kan ganske vist hævdes, at artikel 10, stk. 3, første punktum, tillader medlemsstaterne at fastsætte, »hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed […] inden for rammerne af den nationale

lovgivning«. Giver det ikke udtrykkeligt medlemsstaterne beføjelse til at anvende deres egne definitioner?

70. Efter min opfattelse er deres mulighed herfor (lige så udtrykkeligt) undergivet en vigtig begrænsning. Det følger klart og tydeligt af samme sætning, at en medlemsstat skal gøre dette »i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse«. Formålet med at give »vidtgående adgang« til domstolsprøvelse danner den ramme, inden for hvilken medlemsstaterne kan udøve deres lovgivningsmæssige skøn.

72. Var den tyske regerings fortolkning korrekt, ville spørgsmålet, om en miljø-NGO har søgsmålskompetence, til dels afhænge af tilfældigheder. Situationen kan illustreres som to søer, der er næsten identiske med hensyn til flora og fauna. Den første sø er beliggende i ødemarken i et fjernt hjørne af et stort landområde, der henhører under en lokal myndigheds generelle ansvarsområde (som også omfatter eventuelle anmodninger om byggemodning). Der bor ikke en sjæl i nærheden. Den anden sø ligger tæt på et par huse. I henhold til den tyske regerings fortolkning har en miljø-NGO søgsmålskompetence til at anfægte en afgørelse, som tillader et byggeprojekt, som støder op til den anden sø (hvis det gøres gældende, at husejernes rettigheder bliver eller risikerer at blive krænket), men ikke til den første. Det kan ikke være hensigten med VVM-direktivet. Adgang til domstolsprøvelse kan ikke gøres afhængig af uvedkommende faktorer, såsom den præcise beliggenhed af et projekt, som en miljø-NGO frygter kan skade miljøet.

Effektivitet

71. Mere vidtgående adgang til domstolsprøvelse er et af Århuskonventionens udtrykkelige mål. Navnlig i betragtning 18 anføres det, at »offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes og loven håndhæves«. Tredje betragtning til direktiv 2003/35 henviser til, at »ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen fremmes« og anfører, at »[e]n sådan deltagelse, herunder deltagelse af sammenslutninger, organisationer og grupper, især ikke-statslige organisationer, som fremmer miljøbeskyttelse, bør derfor fremmes« (fjerde betragtning).

73. Trianel har i sit indlæg fremhævet, at »vidtgående« adgang ikke er det samme som »ubegrænset« adgang, og har gjort gældende, at miljø-NGO'er ikke bør have automatisk søgsmålskompetence i henhold til VVM-direktivets artikel 10a. Den tyske regering

har ligeledes gjort gældende, at EU-retten ikke kræver, at miljø-NGO'er har ubegrænset adgang til domstolene. Kommissionen har medgivet, at Århuskonventionen ikke giver miljø-NGO'er mulighed for at omgå kriterierne for søgsmålskompetence, som fastsat i national ret. Selv om en miljø-NGO kan gøre gældende, at en rettighed er blevet krænket, skal en sådan rettighed først eksistere for at kunne krænkes. Med henvisning til effektivitetsprincippet har Kommissionen dog konkluderet, at begrebet »krænkelse af en rettighed« skal fortolkes bredt.

74. I det tilfælde at Domstolen ikke er overbevist om, at både ordlyden af og formålet med VVM-direktivets artikel 10a fører til den konklusion, at miljø-NGO'er skal indrømmes automatisk søgsmålskompetence, er det nødvendigt kort at behandle spørgsmålet ud fra effektivitetsprincippet, da ændringerne af VVM-direktivet, der blev foretaget ved direktiv 2003/35, bl.a. havde til formål at skabe vidtgående adgang til domstolsprøvelse.

75. Den tyske regering har gjort gældende, at effektivitetsprincippet ikke tilsidesættes ved at gøre søgsmålskompetencen afhængig af, at der foreligger en materiel individuel rettighed.

76. Under retsmødet blev det åbenbart, at den tyske lovgivning omfatter en lang række miljøregler, hvoraf ikke alle uden videre kan forbindes med beskyttelse af materielle individuelle rettigheder. Som Kommissionen med rette har påpeget, har Domstolen ved en række lejligheder fortolket VVM-direktivet bredt [23]. På den baggrund er jeg af den opfattelse, at udelukkelse af alle søgsmål baseret på andre miljøbestemmelser end dem, som samtidig indrømmer individuelle rettigheder til borgere, er en åbenbar ineffektiv gennemførelse af VVM-direktivet.

77. Den tyske regering har forklaret, at systemet med domstolsprøvelse omfatter en nøje og detaljeret gennemgang af administrative bestemmelser og giver en omfattende beskyttelse af individuelle rettigheder [24]. Imidlertid er et omfattende system til domstolsprøvelse af ringe praktisk værdi, ligesom en Ferrari med låste døre, hvis systemet i sig selv er helt utilgængeligt for visse kategorier af søgsmål. Som jeg forstår det, har hverken borgere eller miljø-NGO'er kompetence til at anlægge søgsmål under omstændigheder, hvor *ingen* materiel individuel ret er i risiko for at blive krænket. Ingen kan anlægge sag på vegne af selve miljøet. Der er ikke desto mindre omstændigheder — f.eks. hvor et projekt, som fremgår af bilag I til VVM-direktivet (og som derfor er underlagt en obligatorisk

23 — Jf. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld, Sml. I, s. 5403, præmis 31, af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF, Sml. I, s. 5613, præmis 40, af 13.6.2002, sag C-474/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5293, præmis 46, og af 25.7.2008, sag C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, Sml. I, s. 6097, præmis 28.

24 — Jf. punkt 30 ovenfor.

miljøvurdering i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1), vedrører en uberørt lokalitet langt borte fra bebyggede områder — hvor effektiv deltagelse i miljømæssig beslutningstagning og effektiv overvågning af gennemførelsen af VVM-direktivet gør det vigtigt, at miljø-NGO'er har kompetence til at anlægge sag til domstolsprøvelse.

78. Den tyske regering har gjort gældende, at hvis kravene for at opnå søgsmålskompetence lempes, vil man være nødt til at give afkald på det nuværende meget høje niveau for domstolskontrol for at undgå overbebyrdelse af forvaltningsdomstolene. Det vil efter den tyske regerings opfattelse medføre en ringere og mindre effektiv gennemførelse af VVM-direktivet.

79. Ud fra en logisk betragtning imødegår dette svar ikke argumentet om, at det for nærværende ikke er muligt at anlægge sag ved de tyske domstole (fordi ingen sagsøger har søgsmålskompetence) under visse omstændigheder, som ikke desto mindre er omfattet af anvendelsesområdet for VVM-direktivet, og hvor artikel 10a (følgelig) kræver, at der er mulighed for prøvelse ved en retsinstans. Med de begrundelser, som jeg allerede har anført [25], vil jeg tilføje, at søgsmålskompetence for miljø-NGO'er i praksis vil kunne medføre en mere effektiv og omkostningseffektiv brug af domstolenes begrænsede ressourcer.

80. Under retsmødet gjorde BUND gældende, at kun 0,1 % af miljøsagerne i praksis anlægges af miljø-NGO'er. Er det tilfældet, er det usandsynligt, at en mindre lempelse af betingelserne for at opnå søgsmålskompetence vil medføre en væsentlig stigning i det samlede antal søgsmål. Endvidere kan søgsmål, som formodes at være belastende eller grundløse, også selv om de måtte kunne antages til realitetsbehandling, forkastes som ugrundede. Jeg finder derfor ikke argumentet om, at arbejdspresset vil stige [26], overbevisende som begrundelse for ikke at afhjælpe en betydelig lakune i det nuværende system.

Ensartet fortolkning

81. Den tyske regering har gjort gældende, at denne sag rejser spørgsmål om, i hvilket omfang EU-retten kan begrænse den måde, hvorpå det tyske retssystem fortolker begrebet søgsmålskompetence.

82. Det er dog ubestridt, at end ikke medlemsstaternes nationale forfatningsbestemmelser

25 — Jf. mit forslag til afgørelse i Djurgården-sagen, punkt 51 og 62 ovenfor.

26 — Argumentet er fremført af den tyske regering og nævnt i punkt 31 ovenfor.

må være til hinder for anvendelsen af EU-retten (navnlig ved at gøre anvendelsen ubetinget afhængig af, om sagsøgeren kan gøre subjektive rettigheder gældende). Hvis VVM-direktivets artikel 10a gør det nødvendigt at fortolke »gøre gældende, at en rettighed er krænket« på en særlig måde, skal det tyske retssystem respektere et sådant krav [27].

Forslag til afgørelse af det første spørgsmål

83. Trianel har gjort gældende, at en fortolkning af artikel 10a, som den BUND er fortaler for, vil betyde, at Tyskland vil være forpligtet til at opgive sit rettighedsbaserede kriterium for at opnå søgsmålskompetence. Det er efter min opfattelse langt fra åbenbart, at det vil være nødvendigt.

84. Efter min opfattelse vil det være muligt for de tyske domstole at fortolke national ret i overensstemmelse med kravene i VVM-direktivets artikel 10a ved at tillade miljø-NGO'er at anlægge søgsmål under påberåbelse af en krænkelse af miljørettigheder, der betragtes som individuelle [28]. Det er åbenbart, at Tyskland skal overholde sine forpligtelser i henhold til VVM-direktivet, som ændret ved direktiv 2003/35. Hvordan dette gøres, er op til lovgiverne og de nationale domstole.

85. I lyset af ovenstående konkluderer jeg, at VVM-direktivets artikel 10a kræver, at miljø-NGO'er, som ønsker at anlægge sag ved domstolene 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 et projekt, og således også sådanne bestemmelser, der alene skal sikre almene interesser, og ikke mindst også bestemmelser til beskyttelse af borgernes lovmæssige interesser.

Det andet spørgsmål

86. Da jeg har foreslået, at det første spørgsmål besvares fuldt ud bekræftende, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål. Jeg skal blot tilføje, at bestemmelserne i VVM-direktivets artikel 10a kun finder anvendelse på spørgsmål, som er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv.

27 — For en mere generel betragtning af kravet om ensartet fortolkning jf. senest dom af 19.1.2010, sag C-555/07, Kücükdeveci, Sml. I, s. 365, præmis 44 ff. og den deri nævnte retspraksis.

28 — Jf. dom af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 – C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 113-119, hvori Domstolen opfordrede den forelæggende ret til at anvende ethvert middel, som den har til rådighed, for at nå frem til en fortolkning af den nationale ret, som er i overensstemmelse med det formål, der forfølges med et direktiv.

Det tredje spørgsmål

87. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om VVM-direktivet giver miljø-NGO'er et umiddelbart krav på en ret til adgang til domstolene, som går ud over den ret, som tilkommer dem i henhold til national ret. Med andre ord, hvis reglerne i de nationale processuelle bestemmelser ikke indrømmer en miljø-NGO (som f.eks. BUND) søgsmålskompetence til at anlægge sag ved domstolene, har den da ret til direkte at påberåbe sig bestemmelserne i artikel 10a?

88. Domstolen har gentagne gange fastslået, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret (eller når den ikke har gennemført det korrekt) [29]. Domstolen har defineret en bestemmelse i et direktiv som værende tilstrækkelig »præcis«, når den »indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt formuleret« [30].

89. VVM-direktivets artikel 10a er tilstrækkeligt klar og præcis til at have direkte virkning. Men er den tilstrækkeligt ubetinget?

90. Domstolen har fastslået, at en direktivbestemmelse er tilstrækkeligt »ubetinget«, når den »indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, gjort afhængig af, at [Den Europæiske Unions institutioner], Unionen eller medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende« [31].

91. Den foreliggende sag rejser tre eventuelle tvivlsspørgsmål. For det første indeholder artikel 10a en krydshenvisning til miljø-NGO'er som defineret i artikel 1, stk. 2, og overlader det således til medlemsstaterne at fastslå, hvilke miljø-NGO'er der skal være omfattet af bl.a. artikel 10a. For det andet bestemmer artikel 10a, stk. 2, at det tilkommer medlemsstaten at fastslå, hvilke kriterier der skal opfyldes for at fastslå, hvad der udgør en tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed. For det tredje fastsætter artikel 10a to forskellige systemer for tildeling af søgsmålskompetence, hvor det igen overlades til medlemsstaterne af fastslå, hvilket system de ønsker at anvende. Forhindrer et af disse punkter artikel 10a i at blive betragtet som tilstrækkeligt ubetinget til at opfylde kriteriet om direkte virkning?

92. Hvad angår det første punkt, har Domstolen allerede fastslået, at en bestemmelse har direkte virkning, hvis en medlemsstat

29 — Jf. Pfeiffer-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 103.

30 — Jf. senest dom af 1.7.2010, sag C-194/08, Gassmayr, Sml. I, s. 6281, præmis 44 og 45.

31 — Gassmayr-dommen, nævnt ovenfor i fodnore 30, præmis 45.

kun har gennemført et direktiv delvist [32]. Den omstændighed, at Tyskland allerede har fastsat det kriterium, som en NGO i henhold til artikel 1, stk. 2, skal opfylde for at blive betragtet som en miljø-NGO som omhandlet i VVM-direktivet, betyder, at kategorien af »miljø-NGO'er« er fastlagt ubetinget. Enhver NGO, der opfylder disse kriterier (som f.eks. BUND), kan derfor påberåbe sig bestemmelserne i artikel 10a.

93. Hvad angår det andet punkt, mener jeg af de årsager, som jeg har gjort rede for ovenfor, at artikel 10a, stk. 3, automatisk giver miljø-NGO'er søgsmålskompetence. Medlemsstaternes mulighed for at definere, hvori begrebet tilstrækkelig interesse eller krænkelse af en rettighed består, er tilsvarende begrænset. Som følge af artikel 10a, stk. 3, er sådanne definitioner irrelevante for miljø-NGO'er. Sådanne NGO'er kan således påberåbe sig den direkte virkning af artikel 10a, også selv om den pågældende medlemsstat måtte have defineret »krænkelse af en rettighed« på en sådan måde, at en borger ikke kan.

94. Endelig, hvad angår det tredje punkt — den omstændighed, at artikel 10a giver valget mellem to systemer — fastslog Domstolen i Gassmayr-dommen, at »[e]n EU-bestemmelse er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, gjort afhængig af, at Unionens institutioner eller medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende« [33]. I den foreliggende situation afspejler medlemsstaternes retssystem allerede en af de to muligheder, som fremgår under a) og b). Den pågældende medlemsstat har ikke pligt til at træffe særlige foranstaltninger. Tilsvarende betyder den omstændighed, at der foreligger to forskellige muligheder, ikke, at den ene bestemmelse er betinget [34]. Ligesom sin grundbestemmelse i Århuskonventionen (artikel 9, stk. 2) er artikel 10a affattet, som den er, for at give mulighed for eksistensen af de to forskellige systemer, under hvilke søgsmålskompetence normalt indrømmes i EU-medlemsstaterne (og blandt de stater, der har undertegnet Århuskonventionen). Den skal ikke betragtes som betinget, frem for ubetinget, alene fordi den gør det.

32 — Dette strækker sig mindst tilbage til dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. I, s. 1891, præmis 27, og må anses for at være blevet en del af det videregående kriterium for »utilstrækkelig gennemførelse«, som senest omhandlet i dom af 14.10.2010, sag C-243/09, Fuß, Sml. I, s. 9849, præmis 56.

33 — Nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 45.

34 — Der kan i denne forbindelse drages en parallel til Domstolens praksis i spørgsmål om ydre forbindelser i f.eks. dom af 8.5.2003, sag C-438/00, Deutscher Handballbund, Sml. I, s. 4135, præmis 29, og af 12.4.2005, sag C-265/03, Simutenkov, Sml. I, s. 2579, præmis 24 og 25.

Forslag til afgørelse

95. Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen bør besvare de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, som følger:

»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 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, kræver, at miljø-NGO'er, som ønsker at anlægge sag ved domstolene 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 et projekt, og således også sådanne bestemmelser, der alene skal sikre almene interesser, og ikke mindst også bestemmelser til beskyttelse af borgernes lovmæssige interesser.

2) Er direktivet ikke på alle punkter gennemført i national lov, har en miljø-NGO ret til direkte at påberåbe sig bestemmelserne i artikel 10a, i direktiv 85/337/EØF, som ændret ved direktiv 2003/35/EF.«