FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 22. januar 2009 [1]

I — Indledning

1. Domstolen skal i denne sag igen tage stilling til fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [2] (herefter: »VVM-direktivet«). Der er imidlertid tale om den affattelse af direktivet, der følger af 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 [3], som Domstolen hidtil kun sjældent har beskæftiget sig med.

2. Det skal nærmere bestemt afklares, om en afgørelse om ikke at gennemføre en vurdering af et projekts indvirkning på miljøet kræver en begrundelse, og hvorledes en eventuel nødvendig begrundelse skal se ud.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 175, s. 40.
3 — EUT L 156, s. 17.

II — Retsforskrifter

3. VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, fastlægger direktivets formål:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

4. Artikel 3 beskriver genstanden for vurderingen af indvirkningen på miljøet:

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4-11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere

et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— materielle goder og kulturarv

— samspillet mellem faktorerne i første, andet og tredje led.«

5. Artikel 4, stk. 1 og 2, definerer, hvilke projekter der skal undergives en vurdering:

»1) Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5-10.

2) Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde

eller

b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3) Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III.

4) Medlemsstaterne sørger for, at de kompetente myndigheders afgørelser efter stk. 2 stilles til rådighed for offentligheden.«

6. Bilag II, nr. 10, litra b), vedrører anlægsarbejder i byzoner.

7. Bilag III angiver som kriterier for afgørelsen af, om det er nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet, f.eks. projektets forskellige karakteristika, dets placering og dets mulige virkninger.

III — Faktiske omstændigheder og anmodningen om en præjudiciel afgørelse

8. Hovedsagen vedrører den planlagte udvidelse af en tidligere marinebase, som ligger i et område, der er kvalificeret som et særligt smukt landskab. Her skal der bygges et hospital. Den første klage over den tilladelse, der var blevet givet til projektet, blev taget til følge, da det ikke var blevet undersøgt, om det var nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet.

9. I den efterfølgende forvaltningssag afgav byrådet i den kompetente områdeorganisation en udtalelse vedrørende nødvendigheden af en vurdering af indvirkningen på miljøet. En sådan vurdering fandtes ikke nødvendig, da projektet ikke ville medføre tungtvejende indvirkning på miljøet.

10. Christopher Mellor, der er sagsøger i hovedsagen, anlagde sag. Bl.a. ville et flagermusområde blive ødelagt. Som følge heraf ændrede byrådet sin vurdering.

11. Secretary of State for Communities and Local Government (herefter: »Secretary of State«) i Det Forende Kongerige bekendtgjorde imidlertid efterfølgende ved skrivelse af 4. december 2006 en afgørelse, hvorefter det ikke var nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet. Secretary of State anførte som begrundelse, at det ikke kunne forventes, at projektet i kraft af forhold som projektets art, dimension og placering ville få væsentlig indvirkning på miljøet. Nærmere grunde blev ikke anført.

12. Christopher Mellor anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse. Court of Appeal behandler sagen i anden instans og har forelagt Domstolen nedenstående spørgsmål med henblik på præjudiciel afgørelse:

1) Skal medlemsstater i medfør af artikel 4 i Rådets direktiv 85/337/EØF, som ændret ved direktiv 97/11/EF og 2003/35/EF, stille begrundelsen for en afgørelse om, at der i forbindelse med et bilag II-projekt ikke er krav om, at projektet vurderes i overensstemmelse med direktivets artikel 5-10, til rådighed for offentligheden?

2) Hvis spørgsmål 1 besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om dette krav blev opfyldt med indholdet af Secretary of States skrivelse af 4. december 2006?

3) Hvis spørgsmål 2 besvares benægtende, hvad er da omfanget af begrundelseskravet i denne sammenhæng?

IV — Retlig stillingtagen

A — *Om regelsammenhængen i den præjudicielle anmodning*

13. Hovedsagen vedrører den forudgående undersøgelse af, om et bestemt projekt kræver en vurdering af indvirkningen på miljøet.

14. I henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, og bilag II, nr. 10, litra b), skal medlemsstaterne ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller de af dem fastlagte grænseværdier eller kriterier bestemme, om indvirkningen på miljøet af anlægsarbejder i byzoner skal vurderes. I henhold til fast retspraksis indrømmer VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, medlemsstaterne en skønsbeføjelse ved vurderingen. Dette skøn begrænses imidlertid af den forpligtelse, der er indeholdt i artikel 2, stk. 1, som undergiver projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, en vurdering af denne indvirkning [4].

4 — Jf. vedr. de tidligere affattelser af direktivet dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 50, af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 64, af 29.4.2004, sag C-117/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5517, præmis 82, af 2.6.2005, sag C-83/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4747, præmis 19, af 8.9.2005, sag C-121/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7569, præmis 87, af 16.3.2006, sag C-332/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 40, præmis 76, af 28.2.2008, sag C-2/07, Abraham m.fl., Sml. I, s. 1197, præmis 37 og 42, og af 25.7.2008, sag C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, Sml. I, s. 6097, præmis 38.

15. Medlemsstaterne skal navnlig tage hensyn til projektets art, dimension eller placering for at fastslå, om det kan få væsentlig indvirkning på miljøet [5]. For så vidt er VVM-direktivet knyttet sammen med en samlet vurdering af projekters indvirkning på eller deres ændring af miljøet [6]. Der skal nærmere bestemt både tages hensyn til de direkte virkninger af selve de planlagte arbejder og den indvirkning på miljøet, der kan fremkaldes ved brugen og driften af resultaterne af disse arbejder [7].

16. I det foreliggende tilfælde kom de kompetente myndigheder på grundlag af en undersøgelse i det enkelte tilfælde til det resultat, at der — med hensyn til forhold som projektets art, dimension eller placering — ikke ville ske en væsentlig indvirkning på miljøet. Derfor var en vurdering af indvirkningen på miljøet ikke nødvendig.

17. Efter Christopher Mellors opfattelse skal denne afgørelse ophæves, da den ikke — eller i hvert fald ikke på tilstrækkelig måde — er begrundet.

5 — Dommen af 16.3.2006 i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 76, og dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 38.

6 — Dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 42.

7 — Dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 43.

B — *Om det første præjudicielle spørgsmål*

18. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om afgørelsen om ikke at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet skal begrundes.

19. VVM-direktivet bestemmer ganske vist i artikel 9, at omfattende oplysninger skal stilles til rådighed for offentligheden, i tilfælde af at der gives en tilladelse til et projekt i tilknytning til en vurdering af indvirkningen på miljøet. Hvad angår et afslag på en vurdering af indvirkningen på miljøet kræver artikel 4, stk. 4, derimod kun, at afgørelsen vedrørende afslaget stilles til rådighed for offentligheden.

20. Som Det Forenede Kongerige har fremhævet, kræver VVM-direktivet derfor ikke udtrykkeligt en begrundelse af afgørelsen om, at det undlades at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet. Derimod er det rigtigt, at direktivet med hensyn til andre afgørelser udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse til at give en begrundelse.

Om dommen i sag C-87/02

21. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at en afgørelse, hvorved den kompetente nationale myndighed skønner, at et projekt er af en sådan karakter, at det ikke er nødvendigt at foretage en vurdering af dets indvirkning på miljøet, bør indeholde eller være ledsaget af alle de oplysninger, der er fornødne for at kunne kontrollere, om afgørelsen er truffet på grundlag af en forudgående passende undersøgelse, foretaget i overensstemmelse med kravene i VVM-direktivet [8].

22. Det Forenede Kongerige har imidlertid heroverfor med rette anført, at denne konstatering kun er et *obiter dictum*. Genstanden for den omhandlede traktatbrudssag var ikke den mulige mangelfulde begrundelse af en afgørelse om ikke at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet. I denne sag anfægtede Kommissionen derimod, at nødvendigheden af en vurdering af indvirkningen på miljøet ikke var blevet efterprøvet.

23. Tilsvarende henviste de parter, der deltog i denne sag, heller ikke til nogen eventuel begrundelsespligt, og for andre medlemsstater som f.eks. Det Forenede Kongerige var der heller ingen anledning til at deltage i sagen for at gøre indsigelse imod, at der måtte antages at foreligge en begrundelsespligt. Derfor er det trods dommen i sagen Kommissionen mod Italien påkrævet at undersøge, om det er nødvendigt at give en begrundelse.

Begrundelsespligten i primærretten

24. Artikel 253 EF kræver, at afgørelser begrundes. Som navnlig Christopher Mellor har anført, omfatter retten til god forvaltningsskik i henhold til artikel 41, stk. 2, tredje led, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [9] også forvaltningens pligt til at begrunde dens afgørelser. Da Lissabontraktaten endnu ikke er blevet ratificeret, har charteret ganske vist som sådan ingen retsvirkning, der er bindende på tilsvarende måde som primærretten. Som kilde til retsforståelse giver den imidlertid oplysning om de grundlæggende rettigheder [10], der skal tages hensyn til ved fortolkningen af fællesskabsretten [11].

8 — Dom af 10.6.2004, sag C-87/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5975, præmis 49.

9 — Charteret blev for første gang højtideligt proklameret den 7.12.2000 i Nice (EFT C 364, s. 1) og derefter igen den 12.12.2007 i Strasbourg (EUT C 303, s. 1).

10 — Jf. dertil også dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, »familiesammenføring«, Sml. I, s. 5769, præmis 38, og af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37.

11 — Dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16, af 18.3.2000, sag C-107/97, Rombi og Arkopharma, Sml. I, s. 3367, præmis 65, af 6.11.2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 87, og familiesammenføringsdommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 105. Jf. også artikel 52, stk. 5, i charteret om grundlæggende rettigheder.

25. Det følger imidlertid allerede af ordlyden af charterets artikel 41, stk. 1, såvel som af traktatens artikel 253, at den deri nævnte begrundelsespligt gælder for fællesskabets institutioner. Begrundelsespligten kan derfor ikke uden videre overføres til medlemsstaternes myndigheder, selv om disse gennemfører fællesskabsretten [12].

Om effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet

26. Principielt regulerer medlemsstaterne proceduren om gennemførelse af fællesskabsretten, hvis fællesskabsretten ikke indeholder nogen særlige bestemmelser herom. Inden for miljøretten [13] findes der ganske vist også bestemmelser om begrundelse af medlemsstaternes afgørelser ved anvendelse af bestemte fællesskabsretlige bestemmelser [14], men der mangler netop en særlig bestemmelse om begrundelsen af afgørelser om forudgående undersøgelser.

27. Alligevel er medlemsstaterne ikke fuldstændig frie, når de udsteder processuelle bestemmelser med henblik på anvendelsen af fællesskabsretten. Processuelle bestemmelser må ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret (princippet om ligestilling eller ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) [15].

28. Det kan ikke ses, at der foreligger en forfordeling i forhold til rent nationale forhold derved, at der ikke består en begrundelsespligt. Det er imidlertid tvivlsomt, om effektivitetsprincippets grænser respekteres. Princippet om en effektiv retsbeskyttelse udgør en konkret udformning af effektivitetsprincippet. Dette princip kræver, at de rettigheder, der er tildelt ved fællesskabsretten, kan påberåbes for en domstol. Navnlig skal retterne kunne efterprøve en myndigheds afgørelse om at afslå en sådan rettighed. Efterprøvelsen skal også omfatte afgørelsens begrundelse [16].

12 — Jf. i denne retning dom af 26.6.2003, sag C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 109.

13 — Jf. f.eks. om udvisning af unionsborgere artikel 30, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/86 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77).

14 — Jf. f.eks. om afslag på adgang til miljøoplysninger artikel 4, stk. 5, andet punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EFT L 41, s. 26) eller om tilladelse til projekter efter en vurdering af indvirkningen på miljøet VVM-direktivets artikel 9, stk. 1, andet led.

15 — Dom af 2.10.2003, sag C-147/01, Weber's Wine World m.fl., Sml. I, s. 11365, præmis 103, af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 67, af 19.9.2006, forenede sager C-392/04 og C-422/04, i-21 Germany og Arcor, Sml. I, s. 8559, præmis 57, og af 15.3.2007, sag C-35/05, Reemtsma, Sml. I, s. 2425, præmis 37.

16 — Dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 15, og af 15.2.2007, sag C-239/05, BVBA Management, Training en Consultancy, Sml. I, s. 1455, præmis 36.

29. I denne forbindelse må konklusionerne i dommen af 10. juni 2004 i sagen Kommissionen mod Italien henføres under begrundelsespligten. Domstolen understregede, at det i den sag, der dengang blev truffet afgørelse i, uden de krævede oplysninger ville have været umuligt at efterprøve, om den forudgående undersøgelse af nødvendigheden af en vurdering af indvirkningen på miljøet havde fundet sted [17].

30. Jeg er enig i Domstolens vurdering. Hvis en afgørelse ikke indeholder sådanne oplysninger, er det efterfølgende i det mindste særdeles vanskeligt at fastslå, om den myndighed, der træffer afgørelse, overhovedet har vurderet et projekts mulige indvirkning på miljøet. Der vil ofte bestå tvivl om, hvorvidt en afgørelse, der er blevet truffet af andre grunde, først under retssagen efterfølgende retfærdiggøres.

31. Derudover sætter en begrundelsespligt den enkelte borger — der er informeret om alle omstændigheder — i stand til at vurdere, om det kan betale sig for ham at gå for retten [18]. I denne sag kan det fremgå af en begrundelse, hvilke miljørisici der var blevet taget hensyn til. Et søgsmål gør det muligt at anfægte enten en fejlagtig bedømmelse af disse risici eller manglende hensyntagen til andre relevante risici.

32. Angivelsen af grundene sker i øvrigt ikke udelukkende i borgerens interesse, men medfører også en første selvkontrol i forvaltningen, og den kan virke beroligende i forholdet til borgeren. Hvis begrundelsen er overbevisende, afslutter den nemlig bestående konflikter og forhindrer overflødige retlige konflikter.

33. I den forbindelse har Domstolen for nylig fastslået, at nationale myndigheder skal begrunde en afgørelse, hvorved de afslår at tildele en rettighed, der er fastsat i fællesskabsretten [19]. For så vidt indeholder artikel 41 i charteret om grundlæggende rettigheder altså ikke kun bestemmelser om god forvaltningsskik i institutionerne, men knæsætter også en almindelig retsgrundsætning, som også medlemsstaternes myndigheder skal tage hensyn til ved anvendelsen af fællesskabsretten [20].

17 — Nævnt ovenfor i fodnote 8.

18 — Dommen i sagen Heylens m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 16, og mit forslag til afgørelse fremsat den 27.1.2005 i sag C-186/04, Housieaux, Sml. I, s. 3299, punkt 32.

19 — Dommen i sagen BVBA Management, Training en Consultancy, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 36, vedrørende varemærket. Jf. også generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse fremsat den 15.2.2007, sag C-426/05, Tele2 Telecommunication, Sml. 2008 I, s. 685, punkt 49, generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse fremsat den 6.7.2006 i sagen BVBA Management, Training en Consultancy, Sml. 2007 I, s. 1455, punkt 40, og mit forslag til afgørelse i Housieaux-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 18.

20 — Jf. med hensyn til andre krav til god forvaltningsskik ved medlemsstaternes anvendelse af fællesskabsretten dom af 21.6.2007, sag C-428/05, Laub, Sml. I, s. 5069, præmis 25, og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse fremsat den 27.11.2007 i de forenede sager C-147/06 og C-148/06, SECAP, Sml. I, s. 3565, punkt 49 ff.

34. Sammenfattende skal jeg fastholde, at medlemsstaterne skal stille begrundelsen for en afgørelse, hvorved de afslår en af Fællesskabet tildelt rettighed, til rådighed.

Om muligheden for, at der foreligger en retlig tilsidesættelse

35. Jeg skal således undersøge, om en undladelse af at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet kan anses for at være en benægtelse af en af fællesskabsretten tildelt rettighed.

36. At benægte en rettighed kan herved ikke forstås således, at der faktisk skal bestå en ret til vurdering af indvirkningen på miljøet. I dette tilfælde ville begrundelsespligten praktisk set blive udhulet. For uafhængigt af enhver begrundelse er det retsstridigt at benægte en faktisk bestående ret.

37. Begrundelsen skal snarere muliggøre efterprøvelsen af enhver afgørelse, hvorved det fastslås, at en af Fællesskabet principielt tildelt rettighed ikke består i det konkrete tilfælde. Derfor skal forvaltningen allerede begrunde en afgørelse, hvis Fællesskabet har tildelt borgeren en retsstilling, der kan blive tilsidesat ved denne afgørelse.

38. I hovedsagen sker der ingen begrænsning af rettighederne for den institution, der forestår projektet. Denne har nemlig anmodet om, at tilladelsesproceduren gennemføres, uden at der foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet. I relation til institutionen er det derfor ikke nødvendigt at begrunde afgørelsen.

39. Imidlertid er også tredjemands rettigheder relevante for begrundelsespligten. Inden for rammerne af fællesskabsprocedurer skal begrundelseskravet nemlig også bedømmes ud fra den interesse, som andre personer, der er umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i nærmere forklaringer [21]. På tilsvarende måde er en begrundelse nødvendig, hvis Kommissionen i konkurrenceretlige sager ikke fremkommer med nogen indvendinger over for en virksomhedsfusion [22] eller en støtteforanstaltning [23].

40. Disse kriterier må også gælde for afgørelser, som medlemsstaternes myndigheder træffer ved anvendelse af fællesskabsretten.

21 — Dom af 10.7.2008, sag C-413/06 P, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, Sml. I, s. 4951, præmis 166, med yderligere dokumentation.

22 — Dommen i sagen Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 171 ff.

23 — Dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 64, og af 1.7.2008, forenede sager C-341/06 P og C-342/06 P, Chronopost mod UFEX m.fl., Sml. I, s. 4777, præmis 89.

Undladelsen af at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet vedrører nødvendigvis ikke kun den institution, der forestår projektet, men også tredjemænd, i hvert fald i det omfang disse principielt kan kræve en gennemførelse af en sådan vurdering.

41. Domstolen har allerede fastslået, at tredjemænd kan have ret til at kræve, at der foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet. Når de lovgivende eller administrative myndigheder i en medlemsstat har overskredet den skønsbeføjelse, der er tillagt ved VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, og artikel 2, stk. 1, kan borgerne over for de nationale myndigheder påberåbe sig disse bestemmelser for en medlemsstats domstole. I et sådant tilfælde påhviler det en medlemsstats myndigheder inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige, for at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald, at deres indvirkninger undersøges [24].

42. Derudover fastsætter VVM-direktivets artikel 10a nu, at medlemmer af den berørte offentlighed eller ikke-statslige organisationer under bestemte betingelser kan kræve en retslig efterprøvelse af afgørelser, som bestemmelserne i VVM-direktivet om offentlig deltagelse gælder for. Denne ret ville blive bragt i fare, hvis disse sagsøgere ikke også kunne anfægte afgørelser om ikke at anvende bestemmelserne om offentlig deltagelse.

43. Fællesskabet har således ved VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, artikel 2, stk. 1, og artikel 10a tildelt borgeren en rettighed. Da afgørelsen om at undlade at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet kan påvirke denne rettighed, skal afgørelsen begrundes.

Om retsfølgerne ved begrundelsesmangler

44. For fuldstændighedens skyld skal jeg henvise til, at effektivitetsprincippet ikke kræver, at retsfølgerne af begrundelsesmangler i medlemsstaternes forskellige retsordener skal harmoniseres. Navnlig skal medlemsstaterne ikke overtage de regler, der gælder for institutionernes begrundelsesmangler.

24 — Dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 71.

45. I fællesskabssystemet skal begrundelsen for en retsakt i princippet meddeles den berørte part samtidig med den bebyrdende retsakt. Manglen på begrundelse eller en klart utilstrækkelig begrundelse kan (i princippet) ikke afhjælpes gennem den omstændighed, at den berørte part erfarer grundene til retsakten under sagen for Fællesskabets retsinstanser [25]. Dette stemmer unægteligt overens med den strenge faktiske og retlige afgrænsning af tvistens genstand ved ordningen om anbringender. Da sagsøgeren som udgangspunkt ikke kan udvide sine påstande [26], ville den processuelle ligestilling af parterne blive bragt i fare, hvis den indstævnte institution uden videre [27] kunne supplere sine begrundelser under sagen.

46. Inden for rammerne af en anderledes struktureret procesret ville det dog ikke være udelukket at foretage afhjælpningen af begrundelsesmangler mere generøst. Dette kunne navnlig ske, hvis sagens genstand f.eks. med henblik på retlige anbringender, dvs. retlige indvendinger over for den anfægtede afgørelse, er åben, eller for så vidt det er tilladt at udvide sagens genstand under retssagen. Her er der dog tale om nationale procesretlige spørgsmål.

Besvarelse af det første spørgsmål

47. Følgelig skal medlemsstaterne i henhold til VVM-direktivets artikel 4 stille begrundelsen for afgørelsen om, at det med hensyn til et projekt som nævnt i bilag II ikke er nødvendigt, at dette projekt undergives en undersøgelse i henhold til direktivets artikel 5-10, til rådighed for offentligheden.

C — Om det andet og tredje spørgsmål

48. Da Domstolen ikke kan efterprøve, om Secretary of State har begrundet sin afgørelse på tilstrækkelig måde, skal det andet og det tredje spørgsmål forstås således, at det ønskes oplyst, hvilke krav der skal stilles til en begrundelse af en afgørelse om at undlade at

25 — Dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22, af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 84, af 22.1.2004, sag C-353/01 P, Mattila mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 1073, præmis 32, af 29.4.2004, forenede sager C-199/01 P og C-200/01 P, IPK-München mod Kommissionen, Sml. I, s. 4627, præmis 66, og af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 463, samt Rettens dom af 12.12.2006, sag T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, Sml. II, s. 4665, præmis 139, og af 23.10.2008, sag T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3019, præmis 182.

26 — Jf. artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement og dertil dom af 30.9.1982, sag 108/81, Amylum mod Rådet, Sml. s. 3107, præmis 24 ff., samt — med hensyn til traktatbrudssøgsmål — mit forslag til afgørelse fremsat den 29.1.2004, sag C-350/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6213, punkt 31 ff.

27 — I dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 350, forbliver spørgsmålet, om der er mulighed for en afhjælpning under usædvanlige omstændigheder, åbent.

foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet, og navnlig, om det er tilstrækkeligt kun at angive de kriterier, med hensyn til hvilke der ikke forventes nogen væsentlig påvirkning af miljøet.

49. Begrundelsens indhold skal tilpasses begrundelsespligtens formål. Herved har Domstolen i dommen af 10. juni 2004 i sagen Kommissionen mod Italien fastslået, at afgørelsen om ikke at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet skal indeholde eller være ledsaget af alle oplysninger, der er fornødne for at kunne kontrollere, om afgørelsen er truffet på grundlag af en forudgående passende undersøgelse, foretaget i overensstemmelse med kravene i VVM-direktivet [28]. Det er derfor afgørende, om de angivne grunde viser, at der har fundet en forudgående passende undersøgelse sted.

50. Med hensyn til omfanget af en forudgående passende undersøgelse skal jeg understrege, at VVM-direktivet omhandler en samlet vurdering af projekters indvirkning, og at medlemsstaterne skal tage hensyn til projektets art, dimensioner eller placering for at fastslå, om det kan få væsentlig indvirkning på miljøet [29].

51. Hvis det er klart, at projektet ikke vil medføre en væsentlig indvirkning på miljøet, kan en sådan undersøgelse dokumenteres tilstrækkeligt ved en sætning. Er der derimod allerede bestemte mulige indvirkninger på miljøet til diskussion, kræves der videregående redegørelser for at bevise, at disse indvirkninger er blevet undersøgt på passende måde. For så vidt giver retspraksis vedrørende den primærretlige begrundelsespligt oplysning herom. I henhold til retspraksis skal der på tilstrækkelig måde redegøres for grundene til, at retlige og faktiske synspunkter, der allerede er blevet fremført under sagens forudgående behandling, udelukker, at der kan ske væsentlig indvirkning på miljøet. Det er imidlertid ikke nødvendigt at tage stilling til de synspunkter, der åbenbart er sagen uvedkommende, eller som ikke har nogen eller klart er af underordnet relevans, eller at foregribe potentielle indsigelser [30].

52. Hovedsagen stiller for så vidt navnlig to synspunkter til diskussion, nemlig på den ene side projektets beliggenhed i et område, der i henhold til national ret er kvalificeret som et særligt smukt landskab, og på den anden side den af Christopher Mellor i forvaltningssagen anførte mulige påvirkning af et flagermusområde. Begge synspunkter henviser til projektets placering. Det geografiske områdes

28 — Nævnt ovenfor i fodnote 8.

29 — Dommen af 16.3.2006 i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 77, og dommen i sagen Abraham m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 38.

30 — Jf. i denne retning — ud over de i fodnote 23 nævnte domme i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's Frankrig og i sagen Chronopost mod UFEX m.fl. — dom af 25.10.2005, forenede sager C-465/02 og 466/02, Tyskland og Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 9115, præmis 106, og dommen i sagen Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 167.

økologiske følsomhed skal inddrages i medfør af VVM-direktivets artikel 4, stk. 3, og bilag III, nr. 2. Herved skal der navnlig tages hensyn til visse udtrykkeligt nævnte punkter.

53. Placeringens landskabelige skønhed, dvs. æstetiske overvejelser, omfattes kun antydningsvis af konceptet om økologisk følsomhed. Bilag III, nr. 2, tredje led, litra h), angiver vigtige landskaber set ud fra et historisk, kulturelt eller arkæologisk synspunkt. Da ingen af disse karakteristika er relevante, er æstetik mindre et økologisk kriterium end et spørgsmål om smag. I dette tilfælde er den mulige påvirkning af landskabsbilledet ikke noget ufravigeligt indicium for mulige væsentlige indvirkninger på miljøet. Dette synspunkt har derfor en underordnet betydning, således at det kan undlades at tage hensyn hertil.

54. Derimod er den mulige påvirkning af et flagermusområde et spørgsmål om det naturlige miljøs bæreevne i henhold til VVM-direktivets bilag III, nr. 2, tredje led. Ganske vist er sådanne områder kun udtrykkeligt omfattet, hvis de i henhold til litra e) udgør en del af et registreret eller fredet område, navnlig områder, der er omfattet af habitatdirektivet [31]. Imidlertid skal medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), og bilag IV yde en streng beskyttelse af *alle* flagermusområder, da der er tale om yngle- eller rasteområder for strengt beskyttede arter [32]. Kun under bestemte snævert begrænsede betingelser er det tilladt at påvirke flagermusområder [33]. Derfor udgør en påvirkning af flagermusområder principielt en væsentlig indvirkning på miljøet, der kræver en vurdering af indvirkningen på miljøet [34].

55. Afgørelsen om at undlade at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet skal derfor indeholde eller være ledsaget af alle de oplysninger, der er fornødne for at kunne kontrollere, om afgørelsen er truffet på grundlag af en forudgående passende undersøgelse, foretaget i overensstemmelse med kravene i VVM-direktivet. Herved skal der navnlig på tilstrækkelig måde redegøres for grundene til, at retlige og faktiske synspunkter, der allerede er blevet fremført under sagens forudgående behandling, udelukker, at der kan ske væsentlig indvirkning på miljøet.

31 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206, s. 7.

32 — Jf. hertil dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 79, af 10.1.2006, sag C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 53, præmis 55, og af 11.1.2007, sag C-183/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 137, præmis 47.

33 — Jf. vedrørende undtagelser til beskyttelsesordningen med hensyn til ulvejagt dom af 14.6.2007, sag C-342/05, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 4713, præmis 25 ff.

34 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 32, præmis 34 ff.

V — Forslag til afgørelse

56. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»1) Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet i den affattelse, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF 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, stille begrundelsen for en afgørelse om, at det med hensyn til et projekt som nævnt i bilag II ikke er nødvendigt, at dette projekt undergives en undersøgelse i henhold til direktivets artikel 5-10, til rådighed for offentligheden.

2) Denne afgørelse skal indeholde eller være ledsaget af alle de oplysninger, der er fornødne for at kunne kontrollere, om afgørelsen er truffet på grundlag af en forudgående passende undersøgelse, foretaget i overensstemmelse med kravene i direktiv 85/337. I denne forbindelse skal der navnlig på tilstrækkelig måde redegøres for grundene til, at retlige og faktiske synspunkter, der allerede er blevet fremført under sagens forudgående behandling, udelukker, at der kan ske væsentlig indvirkning på miljøet.«