



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 19. december 2012¹

Sag C-463/11

**L
mod
M**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
(Tyskland))

»Direktiv 2001/42/EF — vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet — bestemmelse af de typer af planer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet — artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/42 — bebyggelsesplan »til indre udvikling« udarbejdet inden for rammerne af en national procedure uden miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42 — opretholdelse af en bebyggelsesplan, der som følge af en vurderingsfejl er blevet betegnet »til indre udvikling« — den effektive virkning af artikel 3 i direktiv 2001/42«

1. »Kommunen M« har vedtaget en bebyggelsesplan, som den mente var i overensstemmelse med bestemmelserne i tysk ret om anvendelse af en såkaldt »fremskyndet« procedure, der i henhold til EU-retten fritager ophavsmanden til planen fra kravet om, at der skal gennemføres en miljøvurdering. Eftersom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland), som »L« havde indbragt sagen for, kunne konstatere, at denne procedure er blevet anvendt ulovligt, er direktiv 2001/42² (herefter »SMV-direktivet«, SMV for strategisk miljøvurdering) da ikke blevet frataget sin effektive virkning som følge af en anden bestemmelse i tysk ret, hvoraf det fremgår, at »overtrædelse af procedurermæssige og formelle regler i henhold til [byggeloven³] ikke har nogen indflydelse på [bebyggelses-]planens gyldighed«?

2. Med den præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen således om at fortolke SMV-direktivets artikel 3, stk. 4 og 5. I den tvist, der er indbragt for den forelæggende ret, krævede sagsøger i hovedsagen, L, i forbindelse med en abstrakt kontrol af standarderne, at en »bebyggelsesplan til indre udvikling«⁴ vedtaget af sagsøgte i hovedsagen, nemlig kommunen M, annulleres.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, EFT L 197, s. 30.

3 — Baugesetzbuch, som offentliggjort den 23.9.2004 (BGBl. 2004 I, s. 2414), som ændret ved lov af 22.7.2011 (BGBl. 2011, s. 1509, herefter »BAuGB«).

4 — På tysk »Bebauungsplan der Innenentwicklung«. Denne betegnelse henviser til begrebet »Innenbereich« (indre sektor) i tysk byudviklingsret, der betegner parterne på en lokalitet, der allerede udgør et byområde (BauGB's § 34 i den tyske byudviklingslov).

I – Retsforskrifter

A – EU-retten

3. I SMV-direktivets artikel 3 defineres anvendelsesområdet for dette således:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug [...], fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40)] eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

5. Medlemsstaterne afgør, om de planer eller programmer, som er omhandlet i stk. 3 og 4, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder. I den forbindelse tager medlemsstaterne i alle tilfælde hensyn til de relevante kriterier, der er nævnt i bilag II, med henblik på at sikre, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, er omfattet af dette direktiv.

[...]«

4. I bilag II til SMV-direktivet oplistes de kriterier, der muliggør bestemmelse af den sandsynlige betydning af de indvirkninger på miljøet, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 5.

B – Tysk ret

5. BauGB's § 1, stk. 6, bestemmer, at der ved vedtagelsen af byudviklingsplaner navnlig skal tages hensyn til:

»[...]

7. miljøbeskyttelseshensyn, herunder naturbeskyttelse og landskabsbevarelse, navnlig

[...]

b) bevarelsesmålene og målet om beskyttelse af Natura 2000 områder i henhold til forbundsloven om naturbeskyttelse (Bundesnaturschutzgesetz)

[...]

d) hændelser af miljømæssig oprindelse, som berører kulturarven og andre materielle goder

[...]«

6. BauGB's § 1, stk. 7, bestemmer, at »ved udarbejdelsen af byudviklingsplaner skal offentlige og private interesser afbalanceres både i forhold til hinanden og indbyrdes«.

7. Byudviklingsplanerne udarbejdes, suppleres eller ændres i henhold til en »standardprocedure« (BauGB's § 2 ff.), medmindre det er muligt at benytte den »forenklede procedure« (BauGB's § 13) eller, når der er tale om bebyggelsesplaner til indre udvikling, en »fremskyndet procedure« (BauGB's § 13a).

8. SMV-direktivet blev gennemført i tysk ret med »lov om tilpasning af byudviklingslovgivningen til europæisk ret«⁵. Med denne lov blev miljølovgivningen indarbejdet i standardproceduren for udvikling af byudviklingsplaner.

9. Med hensyn til denne standardprocedure bestemmer BauGB's § 2 med titlen »Udarbejdelse af byudviklingsplaner« følgende:

»[...]

(3) Ved udarbejdelsen af byudviklingsplaner skal de interesser, der har betydning for afbalanceringen [navnlig af offentlige og private interesser⁶], undersøges og evalueres.

(4) Der foretages en miljøvurdering af de i § 1, stk. 6, punkt 7, og § 1a omhandlede miljøinteresser; denne består i at undersøge de sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet, beskrive dem og evaluere dem i en miljørapport [...]. Kommunen fastslår for hver byudviklingsplan omfanget og præcisionsgraden af undersøgelsen af de interesser, der er nødvendige for at skabe balance. Miljøvurderingen afhænger af, hvad der med rimelighed kan kræves på grundlag af vidensniveauet og generelt anerkendte evalueringsmetoder samt indholdet og præciseringsgraden af byudviklingsplanen. Resultatet af miljøvurderingen skal tages i betragtning ved afbalanceringen. [...]«

10. Hvad angår den forenklede procedure bestemmes det i BauGB's § 13, stk. 3, første punktum, at »[denne] er blevet udarbejdet uden vurdering af indvirkningen på miljøet i medfør af § 2, stk. 4, uden en miljørapport i medfør af § 2a, uden oplysning om de tilgængelige former for information i medfør af § 3, stk. 2, andet punktum, og uden en sammenfattende oversigt i medfør af § 6, stk. 5, tredje punktum, og § 10, stk. 4. § 4c finder ikke anvendelse [...]«.

5 — »Europarechtsanpassungsgesetz Bau«. Lov af 24.6.2004 (BGBl. 2004 I, s. 1359).

6 — Jf. bl.a. punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

11. BauGB's § 13a med titlen »Bebyggelsesplaner til indre udvikling« bestemmer følgende:

»(1) En bebyggelsesplan omfattende byggemodning, forøgelse af befolkningstætheden eller andre foranstaltninger til indre udvikling (»Bebauungsplan der Innenentwicklung« – bebyggelsesplan til indre udvikling) – kan udarbejdes i henhold til en fremskyndet procedure. Bebyggelsesplanen kan kun udarbejdes i henhold til en fremskyndet procedure, hvis den fastsætter et godkendt areal, der kan bebygges, i henhold til § 19, stk. 2, i byudviklingsforordningen [Baunutzungsverordnung] eller et overfladeareal til bebyggelse omfattende i alt

1. under 20 000 m² [...], eller
2. fra 20 000 m² til under 70 000 m², når en skønsmæssig evaluering, der tager hensyn til de kriterier, der er opstillet i bilag 2 til denne lov, gør det muligt at antage, at bebyggelsesplanen ikke vil få væsentlige indvirkninger på miljøet, som skal indgå i afbalanceringen i medfør af § 2, stk. 4, fjerde punktum (forundersøgelse fra sag til sag) [...]

[...]

(2) Den fremskyndede procedure

1. Bestemmelserne om den forenklede procedure i § 13, stk. 2 og 3, første punktum, finder analog anvendelse.

[...]«

12. Sammenfattende bestemmer BauGB's § 13a således først en kvantitativ betingelse (nemlig en maksimal overfladetærskel) og dernæst en kvalitativ betingelse (nemlig at planen er en såkaldt plan til »indre udvikling«).⁷

13. BauGB's § 214, der udgør en del af afsnittet med titlen »Bevarelse af planernes gyldighed«, bestemmer følgende:

»(1) Overtrædelse af de formelle og proceduremæssige bestemmelser i denne lov *har kun indflydelse på arealudnyttelsesplanens* og de i henhold til denne lov vedtagne kommunale forordningers *gyldighed, når:*

1. væsentlige aspekter af de interesser, der berøres af planlægningen, som kommunen har kendskab til eller burde have kendskab til, i strid med artikel 2, stk. 3, ikke er blevet korrekt undersøgt eller evalueret, når denne mangel er indlysende og har haft en indflydelse på udfaldet af proceduren

[...]

(2a) Med hensyn til bebyggelsesplaner, der er udarbejdet i henhold til en fremskyndet procedure i medfør af § 13a, gælder følgende bestemmelser ud over stk. 1 og 2 nævnt ovenfor:

1. Overtrædelsen af de formelle og proceduremæssige bestemmelser og bestemmelserne om forholdet mellem bebyggelsesplanen og arealudnyttelsesplanen har ingen indflydelse på bebyggelsesplanens gyldighed, *herunder i tilfælde, hvor den tager udgangspunkt i den omstændighed, at betingelsen i § 13a, stk. 1, første punktum, er blevet vurderet på en fejlagtig måde*« (min fremhævning).

7 — Henholdsvis BauGB's § 13a, stk. 2, andet punktum, nr. 1, og § 13a, stk. 1, første punktum.

II – Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

14. L ejer grunde og en landejendom i et område omfattet af den i hovedsagen anfægtede bebyggelsesplan.

15. Den 14. september 2005 besluttede kommunalrådet i M at udarbejde en bebyggelsesplan i henhold til standardproceduren for et større område end det område, der var omfattet af den plan, der er tvistens genstand, men omfattende dette, for at gennemføre en planlægning på grundlag af den eksisterende bymæssige bebyggelse og supplere den med nye beboelsesområder i periferien.

16. Denne beslutning blev offentliggjort den 16. september 2005. I forbindelse med den høring af offentligheden, der fulgte, gjorde L og andre indsigelse, navnlig af hensyn til miljøbeskyttelsen. Landratsamt krævede, at der blev gennemført en evaluering af konsekvenserne for de naturlige habitater for de arealer, der var beliggende syd for en bestemt grænse »S«.

17. Den 25. april 2007 besluttede kommunalrådet i M at gennemføre en særskilt procedure for de arealer, der er beliggende syd for grænsen »S«

18. Den 23. april 2008 vedtog kommunalrådet et projekt for det mindste område og besluttede at udarbejde en bebyggelsesplan for dette i henhold til den fremskyndede procedure omhandlet i BauGB's § 13a.

19. Det fremgår af begrundelsen for kommune M's beslutning, at planen ikke forventes at få varige negative konsekvenser for miljøet, og den omfatter et samlet areal til bebyggelse på omkring 11 800 m², hvilket er under den tærskel, der er fastsat i BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1.

20. Den 26. april 2008 sendte kommunen M bebyggelsesplanen til høring i offentligheden i en måned med mulighed for at fremsætte bemærkninger. Under høringen af offentligheden gentog L og andre deres indsigelser og krævede en miljørapport.

21. Landratsamt gjorde gældende, at det, selv om den pågældende planlægning kunne betegnes som en indre udvikling i medfør af BauGB's § 13a, ikke var absolut nødvendigt at medtage de ubebyggede arealer beliggende i den bymæssige bebyggelses periferi. Det tilføjede, at det havde forbehold over for den konklusion, at planen ikke ville få varige negative konsekvenser for miljøet.

22. Den 23. juli 2008 vedtog kommunalrådet i M bebyggelsesplanen i form af en kommunal forordning. Beslutningen blev offentliggjort den 2. august 2008.

23. Den 31. juli 2009 indgav L en ansøgning om en abstrakt kontrol af standarderne (Normenkontrollantrag) til den forelæggende ret. Han gjorde gældende, at den omtvistede bebyggelsesplan var behæftet med formelle og materielle uregelmæssigheder. Han gjorde navnlig gældende, at kommunen ikke havde taget hensyn til den omstændighed, at den gennemførte urbanisering uden for den bymæssige bebyggelse. Derfor var miljøinteresserne blevet fejlagtigt undersøgt og evalueret.

24. Kommunen M bestred de af L fremførte påstande og gjorde gældende, at anvendelsen af den fremskyndede procedure indført med BauGB's § 13a var lovlig.

25. Den forelæggende ret mener, at den omtvistede bebyggelsesplan ikke er en bebyggelsesplan, der kan betegnes som »til indre udvikling« i henhold til BauGB's § 13a, og at den derfor ikke kan vedtages efter en fremskyndet procedure uden en miljøvurdering, fordi en del af det areal, der indgår i planen, går ud over det allerede bebyggede område og omfatter en stejl skrænt uden for lokaliteten.

26. Den mener således, at denne plan har været genstand for en fejlagtig vurdering af den (såkaldt kvalitative) betingelse i BauGB's § 13a, stk. 1, første punktum (nemlig at der skal være tale om en plan til indre udvikling), en vurdering, der dog i henhold til BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, er uden indflydelse på den pågældende plans gyldighed.

27. I denne forbindelse spørger Verwaltungsgericht Baden-Württemberg, om grænserne for den skønsmargin, som medlemsstaterne har i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, er overskredet, når en medlemsstat indfører nationale bestemmelser, der har til formål at bevare gyldigheden af planer vedtaget i henhold til en fremskyndet procedure uden at respektere alle betingelserne, og har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Overskrider en medlemsstat grænserne for sin skønsmargin i henhold til [SMV-]direktivets artikel 3, stk. 4 og 5, når den for så vidt angår en kommunes bebyggelsesplaner, der fastlægger anvendelsen af små områder på lokalt plan og rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, men ikke falder ind under [SMV-]direktivets artikel 3, stk. 2, ved at opstille en særlig type af bebyggelsesplan, der er kendetegnet ved en arealrelateret grænseværdi og en kvalitativ betingelse, under hensyntagen til de relevante kriterier i direktivets bilag II bestemmer, at der ved udarbejdelsen af en sådan bebyggelsesplan ses bort fra de procedureregler om miljøvurdering, der ellers gælder for bebyggelsesplaner, og på den anden side fastsætter, at en overtrædelse af disse procedureregler, der beror på, at kommunen ikke har vurderet den kvalitative betingelse korrekt, er uden betydning for gyldigheden af en bebyggelsesplan af denne særlige type?«

III – Stillingtagen

A – Det præjudicielle spørgsmåls relevans for løsningen af tvisten i hovedsagen

28. Uden udtrykkeligt at gøre en formalitetsindsigelse gældende hævder den tyske regering, at »det er meget lidt sandsynligt«, at det præjudicielle spørgsmål er relevant for en løsning af tvisten i hovedsagen. Kommunen M mener ligeledes, at det præjudicielle spørgsmåls relevans for en løsning af tvisten er problematisk.

29. Jeg mener, at spørgsmålet naturligvis er relevant.

30. I denne forbindelse bemærkes⁸, at det inden for rammerne af proceduren indført ved artikel 267 TEUF ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Domstolen har imidlertid ligeledes fastslået, at den med henblik på at efterprøve sin egen kompetence under særlige omstændigheder er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål.

31. Det fremgår imidlertid ikke klart, at den fortolkning, der anmodes om, ikke har nogen forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.

8 — Jf. f.eks. dom af 18.3.2010, sag C-440/08, Gielen, Sml. I, s. 2323, litra 27-29 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes dom af 22.6.2010, forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki og Abdeli, Sml. I, s. 5667, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

32. Det fremgår derimod klart af forelæggelsesafgørelsen, at en besvarelse af det spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen, er afgørende for den forelæggende rets dom. Hvis den tyske lovgiver således har overskredet sine skønsbeføjelser i henhold til SMV-direktivet som følge af de samlede virkninger, dels af beslutningen om at give afkald på en miljøvurdering i forbindelse med bebyggelsesplaner⁹, dels af BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, der bevarer gyldigheden af bebyggelsesplaner, på hvilke den fremskyndede procedure og dispensationen fra at foretage en miljøvurdering er blevet anvendt fejlagtigt, skal den forelæggende ret kunne træffe afgørelse om anmodningen om en kontrol af standarderne, idet en eller flere af de pågældende nationale bestemmelser kendes for uanvendelig. Her gør forpligtelsen i national ret til at underlægge bebyggelsesplaner en miljøvurdering inden for rammerne af standardproceduren sig gældende.

B – Realiteten

33. I hovedsagen mener L og Europa-Kommissionen, at den pågældende medlemsstat – ved at kombinere den fremskyndede procedure (BauGB's § 13a) med bevarelse af gyldigheden af en plan, der som følge af en fejlagtig vurdering viser sig ikke at være en plan til indre udvikling (BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1) – har overskredet de skønsbeføjelser, den indrømmes med SMV-direktivets artikel 3, stk. 5. Derimod mener kommunen M og den tyske regering, at disse nationale bestemmelser er forenelige med kravene i artikel 3 i det pågældende direktiv. Den græske regering er parat til at acceptere den tyske regerings holdning, men den ser dog deri en risiko for, at målet med direktivet ikke nås.

34. Efter en analyse af BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1 (punkt 1), og § 214, stk. 2a, nr. 1, og den kombinerede anvendelse af disse to bestemmelser (punkt 2) vil jeg redegøre for de regler og principper i EU-retten, der kan være blevet tilsidesat i den foreliggende sag, nemlig SMV-direktivets effektiv virkning og principperne om effektivitet, loyalt samarbejde og en effektiv retsbeskyttelse (punkt 3). I mine afsluttende bemærkninger tilbageviser jeg kommunen M's og den tyske regerings argumenter (punkt 4).

1. BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1 (om anvendelsen af en »fremskyndet« procedure til udarbejdelse af bebyggelsesplaner til indre udvikling)

35. Selv om det præjudicielle spørgsmål ikke er koncist (sætningen har ikke mindre end 17 linjer), er det i realiteten meget præcist, nemlig: Overskrider en medlemsstat grænserne for sin skønsmargen i henhold til SMV-direktivet¹⁰, når den for så vidt angår lovgivningen om bebyggelsesplaner udarbejdet af kommunerne¹¹ under hensyntagen til de relevante kriterier i direktivets bilag II opstiller en særlig type af bebyggelsesplan¹² ved at fastslå for det første, at der ved udarbejdelsen af en sådan bebyggelsesplan ses bort fra de procedureregler om miljøvurdering, der ellers gælder for bebyggelsesplaner, og for det andet, at en tilsidesættelse af disse procedureregler¹³ er uden betydning for gyldigheden af denne særlige type af bebyggelsesplaner?

9 — I henhold til BauGB's § 13a, stk. 1, første punktum, nr. 1 (kombinerede bestemmelser i BauGB's § 13a, stk. 2, nr. 1, og § 13, stk. 3, første punktum), som ifølge den forelæggende ret ikke er blevet anvendt korrekt.

10 — Til gennemførelse af artikel 3, stk. 4 og 5 heri.

11 — Som bestemmer anvendelsen af små områder på lokalt plan, definerer de rammer, inden for hvilke gennemførelsen af projekter kan tillades i fremtiden, og ikke er omfattet af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2.

12 — Kendetegnet ved såvel en kvantitativ betingelse (nemlig et maksimalt overfladeareal) og en kvalitativ betingelse (nemlig til »indre udvikling«). Jf. punkt 11 og 12 i dette forslag til afgørelse.

13 — I den foreliggende sag mener den forelæggende ret, at kommunen har foretaget en fejlagtig vurdering af den kvalitative betingelse.

36. Det skal indledningsvis fastslås, at det primære formål med SMV-direktivet – sådan som det fremgår af dets artikel 1 – er at gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet i forbindelse med udarbejdelse af disse, og inden de vedtages¹⁴.

37. I den foreliggende sag forklarer den forelæggende ret, at den tyske lovgiver med hensyn til bebyggelsesplaner i medfør af SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, har fastslået, at udarbejdelse eller ændring af sådanne planer, herunder med henblik på at fuldstændiggøre dem, var et princip, der var underlagt en forpligtelse til at gennemføre en miljøvurdering inden for rammerne af en såkaldt standardprocedure¹⁵.

38. Derimod fritager den bl.a. bebyggelsesplaner, som opfylder det kvalitative krav om »indre udvikling«¹⁶, og som ligger under den arealtærskel, der er fastsat i BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1, fra denne forpligtelse, undtagen hvis der findes en udelukkelsesgrund i medfør af BauGB's § 13a, stk. 1, fjerde og femte punktum.

39. Ifølge forelæggelsesafgørelsen har den tyske lovgiver dermed benyttet sig af hjemmelen i SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, første punktum, andet alternativ, og har benyttet denne undtagelse ved at opstille en bestemt »type« planer under hensyntagen til de relevante kriterier fastsat i bilag II til dette direktiv – sådan som det kræves i SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, andet punktum. Jeg kan tilføje, at den tyske regering ligeledes i sine skriftlige bemærkninger har bekræftet, at denne bestemmelse i BauGB's § 13a er blevet vedtaget med henblik på gennemførelse af SMV-direktivet i national ret, navnlig artikel 3, stk. 5, første punktum, andet alternativ.

40. Den forelæggende ret mener, at det valg, den tyske lovgiver har truffet, og som går ud på, at denne type planer i princippet ikke må forventes at have nogen væsentlige indvirkninger på miljøet, ligger inden for grænserne af den skønsmargen, medlemsstaterne indrømmes med SMV-direktivets artikel 3, stk. 5.

41. I denne forbindelse skal det bemærkes, at det følger af dommen i sagen Valčiukienė m.fl. (jf. præmis 46)¹⁷ – afsagt lige efter fremsendelsen af det præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag – at den skønsmargen, som medlemsstaterne i medfør af SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, råder over i forbindelse med fastlæggelsen af visse typer planer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, »begrænses af forpligtelsen i direktivets artikel 3, stk. 3 – sammenholdt med samme artikels stk. 2 – til at gennemføre en miljøvurdering af planer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, bl.a. på grund af deres kendetegn, indvirkninger og områder, der kan blive berørt« (præmis 46).

42. Stadig ifølge denne dom (jf. præmis 47) overskrider en medlemsstat, som fastsætter et kriterium, der medfører, at en hel kategori af planer i praksis på forhånd unddrages en miljøvurdering, følgelig grænserne for det skøn, som den har i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, medmindre samtlige udelukkede planer på grundlag af relevante kriterier, såsom bl.a. deres form, udstrækningen af det område, de dækker, eller de berørte naturområders følsomhed, kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.

14 — Jf. dom af 17.6.2010, forenede sager C-105/09 og C-110/09, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 5611, præmis 32, af 22.9.2011, sag C-295/10, Valčiukienė m.fl., Sml. I, s. 8819, præmis 37, og af 28.2.2012, sag C41/11, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, præmis 40.

15 — BauGB's § 2, stk. 4.

16 — BauGB's § 13a, stk. 1, første punktum. Jf. i denne forbindelse retspraksis om det ulovlige i størrelsesgrænser som det eneste kriterium – i forbindelse med den analoge bestemmelse i artikel 4, stk. 2, andet afsnit i Rådets direktiv 85/337 (EFT L 175, s. 40) – navnlig dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, af 22.10.1998, sag C-301/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6135, af 21.9.1999, sag C-392/06, Sml. I, s. 5901, og af 16.7.2009, sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6277.

17 — Nævnt ovenfor, jf. præmis 46 og 47. Jf. ligeledes dom af 16.3.2006, sag C-332/04, Kommissionen mod Spanien, præmis 77-81.

43. På baggrund af denne retspraksis er jeg ikke overbevist om, at den tyske lovgiver inden for rammerne af BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1, rent faktisk har handlet inden for grænserne af den skønsmargen, som medlemsstaterne har i medfør af SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, når der er tale om planer og programmer, der henhører under anvendelsesområdet for det pågældende direktivs artikel 3, stk. 3 og 4.

44. Jeg skal således, ligesom Kommissionen, understrege, at der i denne sag hersker tvivl om, hvorvidt den tyske lovgiver lovligt har taget hensyn til alle de relevante kriterier i bilag II til SMV-direktivet – navnlig det kriterium, som Domstolen udtrykkeligt har nævnt i Dommen i sagen Valčiukienė m.fl., nemlig sårbarheden af de naturområder, som kan blive berørt (nævnt i punkt 2, sjette punktum, i bilag II til SMV-direktivet¹⁸). Den begrundelse, som den tyske regering henviser til, behandler i øvrigt slet ikke dette kriterium i realiteten.

45. Under alle omstændigheder skal der i dette forslag til afgørelse og for at give den forelæggende ret et svar på det stillede præjudicielle spørgsmål for det første tages hensyn til denne rets konstatering med hensyn til overensstemmelsen mellem BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1, og SMV-direktivet – som denne ret under alle omstændigheder skal undersøge indgående i hovedsagen – og for det andet fokuseres på den omstændighed, at det problem, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, tydeligvis er den samtidige anvendelse af de to pågældende bestemmelser, nemlig BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1, og BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1.

2. BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1 (bevarelse af planernes gyldighed)

46. Ifølge den forelæggende ret er den første kvalitative betingelse i BauGB's § 13a, stk. 1, første punktum, blevet tilsidesat i forbindelse med de faktiske omstændigheder i hovedsagen, idet den pågældende plan skulle omfatte foranstaltninger til ydre og ikke blot indre udvikling. Det er denne vurdering fra den forelæggende rets side, der gør det præjudicielle spørgsmål relevant.

47. Hvis der virkelig var tale om en egentlig plan til indre udvikling, ville den fremskyndede procedure desuden være blevet anvendt med velberåd hu, og der ville i princippet ikke have været noget problem.

48. Hvis man desuden accepterer den forelæggende rets konstatering af, at BauGB's § 13a, stk. 1, er i overensstemmelse med SMV-direktivet, ligger problemet således uden for dette direktivs effektive virkning, hvis BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, anvendes, og betingelsen i BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1, vurderes fejlagtigt.

49. Det fremgår således af de sagsakter, der er forelagt Domstolen, at BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, om bevarelse af planernes gyldighed bevirker, at planer, for hvilke der skulle være foretaget en miljøvurdering, forbliver gyldige, selv om de er blevet udarbejdet uden en miljøvurdering.

50. Det må konstateres, at den tyske ordning således fratager SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, enhver effektiv virkning, idet direktivet kræver, at disse planer underlægges en miljøvurdering.

51. For at bestemmelserne i SMV-direktivet skal have en effektiv virkning, skal medlemsstaterne bl.a. garantere, at der gennemføres en miljøkonsekvensanalyse for alle planer og programmer, for hvilke det ikke kan udelukkes, at de har en indvirkning på miljøet. Jeg mener, at der findes en sådan risiko i hovedsagen, og at den tyske regering, som jeg har redegjort for i dette forslag til afgørelse, ikke yder denne garanti.

18 — Dvs. »værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt«.

52. En plan, der ikke opfylder betingelserne i BauGB's § 13a, er ikke en plan, som i henhold til SMV-direktivet ikke kan tænkes at have en indvirkning på miljøet. For en sådan plan skal der således i henhold til direktivet gennemføres en miljøkonsekvensvurdering. Ifølge tysk ret vil det, netop fordi det ikke er muligt at pålægge en sådan uregelmæssighed omfattet af BauGB's § 214, stk. 1a, nr. 1, en juridisk sanktion, ikke være tilfældet.

53. Det er derfor ikke sandsynligt, at en kommunes anvendelse af BauGB's § 13a kontrolleres af domstolene.

54. I hovedsagen har retten således ingen mulighed for at udsætte sagen (f.eks. for at lade foretage en miljøvurdering) eller på anden måde sikre, at tilsidesættelsen af forpligtelsen til at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering korrigeres. Derfor det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret.

55. Da der ikke findes en sådan mulighed for juridisk kontrol, er der ingen garanti for, at kommunen i forbindelse med sin vurdering i alle tilfælde respekterer kriterierne i bilag II til SMV-direktivet, som den tyske lovgiver netop har haft til hensigt at tage hensyn til med indførelsen af begrebet indre udvikling.

56. Det må derfor understreges, at anvendelsen af BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, modarbejder anvendelsen af SMV-direktivets artikel 3, stk. 5, første punktum, ved at umuliggøre enhver sanktion over for de nationale myndigheders overskridelse af det skøn, som direktivet indrømmer dem.

3. Om tilsidesættelsen af principperne om effektivitet, loyalt samarbejde og en effektiv retsbeskyttelse

57. Domstolens retspraksis, navnlig den nyere dom i sagen *Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne*¹⁹, der blev afsagt efter datoen for modtagelse af forelæggelsesafgørelsen, underbygger den konklusion, jeg er nået frem til i punkt 50-56 i dette forslag til afgørelse.

58. Det fremgår således af Domstolens retspraksis (jf. præmis 44 i den nævnte dom), »at når en »plan« eller et »program« skulle have været underkastet en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til kravene i direktiv 2001/42, er de kompetente myndigheder forpligtede til at træffe *alle almindelige* eller særlige *foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering* (jf. analogt *Wells-dommen* [²⁰], præmis 68)« (min fremhævelse).

59. I dommen i sagen *Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne*, præmis 45, tilføjes det, at »[e]n sådan forpligtelse *påhviler ligeledes de nationale retter*, for hvem der er indbragt en sag til prøvelse af en sådan national retsakt, og det skal herved bemærkes, at de processuelle regler, der finder anvendelse i forbindelse med sådanne sager, som kan anlægges til prøvelse af sådanne »planer« og »programmer«, henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog på betingelse af, at disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende indre forhold (ækvivalensprincippet), og at *de i praksis ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden* (effektivitetsprincippet) (jf. *Wells-dommen*, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis)« (min fremhævelse).

19 — Nævnt ovenfor, præmis 44-47. Jf. litteraturen: H.C.F.J.A. De Waele: *Jurisprudentie bestuursrecht* 2012 nr. 99, F. Gazin: *Directive, Europe* 2012, avril comm. Nr. 4 p.14; I. Koufaki: *Stratigiki ektimisi epiptoseon schedion kai programmaton sto perivallon*, *Nomiko Vima* 2012 s.461-462; og M. Aubert: *Chronique de jurisprudence de la CJUE – Maintien provisoire d'une norme nationale incompatible avec le droit de l'Union*, *L'actualité juridique; droit administratif* 2012 s. 995 og 996.

20 — Dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Sml. I, s. 723.

60. Det fremgår således af præmis 46 i dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, at »de retter, der skal træffe afgørelse i sådanne sager, [skal] træffe foranstaltninger på grundlag af national ret med henblik på *suspension eller annulation af den »plan« eller det »program«, der er vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering* (jf. analogt Wells-dommen, præmis 65)« (min fremhævning).

61. Endelig fastslår Domstolen i præmis 47 i dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, at »[d]et grundlæggende formål med direktiv 2001/42 ville således blive tilsidesat, hvis de nationale retter, for hvem der var indbragt sådanne sager, ikke i forbindelse med sagerne iværksatte de foranstaltninger efter national ret, *som var egnede til at forhindre, at en sådan plan eller et sådant program, herunder projekter, der skal gennemføres inden for rammerne af programmet, kan gennemføres uden en miljøvurdering*« (min fremhævning).

62. Det står således klart, at når SMV-direktivet kræver, at et projekts miljøindvirkninger skal vurderes, og denne vurdering ikke foretages – som det er tilfældet i hovedsagen – skal det være juridisk muligt at forhindre gennemførelsen af den pågældende plan.

63. Desuden fastslår Domstolen i Wells-dommen, navnlig i præmis 66, at medlemsstaten var forpligtet til at erstatte alle de skader, der er opstået ved undladelsen af at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet²¹.

64. Jeg skal ligeledes, som Domstolen understregede i dommen i sagen Alassini m.fl.²², tilføje, at »[d]isse krav om ækvivalens og effektivitet er udtryk for medlemsstaternes almindelige forpligtelse til at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten«.

65. Når SMV-direktivets effektive virkning modarbejdes af nationale bestemmelser om opretholdelse af planer, der er behæftet med uregelmæssigheder, som det er tilfældet i hovedsagen, er effektivitetsprincippet blevet tilsidesat, som det klart fremgår af Domstolens retspraksis citeret i punkt 57-64 i dette forslag til afgørelse.

66. Som vi har set ovenfor, fremgår det af den sagsmappe, som Domstolen har fået forelagt, at BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, i praksis umuliggør udøvelsen af de rettigheder, som EU's retsorden indrømmer.

67. Uden at glemme, at medlemsstaterne ifølge artikel 4, stk. 3, TEU skal bistå Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Den Europæiske Unions målsætninger i fare, fremgår det også af fast retspraksis, at enhver dommer inden for sin kompetence i henhold til princippet om loyalt samarbejde omhandlet i denne artikel har til opgave som organ i en medlemsstat at anvende den del af EU-retten, der finder direkte anvendelse, fuldt ud og beskytte de rettigheder, som EU-retten tillægger private, idet han skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter EU-reglen²³.

21 — Jf. dommens præmis 66. Jf. ligeledes Leth-sagen, sag C-420/11, der i øjeblikket verserer for Domstolen, og som hovedsageligt vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den fuldstændige undladelse af at foretage en sådan vurdering kan danne grundlag for erstatningskrav mod staten. Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Kokott i den pågældende sag.

22 — Dom af 18.3.2010, forenede sager C-317/08 - C-320/08, Sml. I, s. 2213, præmis 49.

23 — Jf. i denne retning navnlig dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 16 og 21, og af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 19.

68. I den foreliggende sag skal der ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at Domstolen har fastslået, at enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at EU-rettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende EU-retten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring – selv om den kun var midlertidig – for EU-reglernes fulde virkning, er uforenelig med de krav, der følger af selve EU-rettens natur²⁴.

69. I forbindelse med søgsmål vedrørende uregelmæssigheder i tilknytning til eller udeladelse af miljøvurderinger skal de nationale retter i forbindelse med sagerne inden for rammerne af medlemsstaternes procesautonomi kunne iværksætte de foranstaltninger efter national ret, som er egnede til at forhindre, at et projekt kan gennemføres uden en miljøvurdering som krævet i SMV-direktivet²⁵. Tilsvarende skal der under en tilladelsesprocedure, som i princippet ikke involverer en vurdering af indvirkningen på miljøet, efterfølgende foretages den vurdering, som ikke er blevet foretaget i tidligere procedurer vedrørende godkendelse af det samlede projekt²⁶.

70. Sidst, men ikke mindst: Princippet om en effektiv retsbeskyttelse udgør et generelt princip i EU-retten²⁷, som følger af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne, og som er blevet stadfæstet i artikel 6 og 13 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950²⁸. Dette generelle princip i EU-retten kommer i dag til udtryk i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder²⁹.

71. Nationale bestemmelser som dem, der er tale om i hovedsagen, er helt klart ikke i overensstemmelse med dette generelle princip.

4. Afsluttende bemærkninger

72. De afsluttende bemærkninger tager udgangspunkt i kommunen M's og den tyske regerings argumenter.

73. For det første mener jeg, at kommunen M's bemærkninger i det store hele kun sigter mod at minimere de tilfælde, hvor BauGB's § 214 finder anvendelse, fordi der er foretaget en fejlagtig vurdering af betingelserne i BauGB's § 13a, stk. 1.

74. Kommunen M forsøger hovedsageligt at påvise, at BauGB's § 214 kun finder anvendelse, hvis den fejlagtige vurdering af begrebet indre udvikling i BauGB's § 13a er objektivt utænkelig, hvis den er foretaget bevidst, eller hvis der slet ikke er foretaget nogen vurderinger af betingelserne for anvendelse af den fremskyndede procedure.

24 — Jf. bl.a. Simmenthal-dommen, præmis 22 og 23, og dommen i sagen Factortame m.fl., præmis 20.

25 — Jf. i denne retning dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, og forslag til afgørelse fra generaladvokat Kokott i Leth-sagen, der i øjeblikket verserer for Domstolen, punkt 39.

26 — Dom af 17.3.2011, sag C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 37, og punkt 39 i generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Leth-sagen.

27 — Jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, præmis 18, af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, og af 11.1.2001, sag 226/99, Siples, Sml. I, s. 277, præmis 17.

28 — Jf. bl.a. dommen i sagen Heylens m.fl., præmis 14, og dom af 3.12.1992, sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, præmis 14.

29 — Jf. dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 30 og 31; kendelse af 1.3.2011, sag C-457/09, Chartry, Sml. I, s. 819, præmis 25 og dom af 28.7.2011, sag C-69/10, Samba Diouf, Sml. I, s. 7151, præmis 49. Jf. ligeledes dom af 6.11.2012, Otis m.fl., præmis 46 ff.

75. Ifølge kommunen M er dette ikke tilfældet i den foreliggende sag, idet den ikke med vilje har begået fejl, og den har ikke været klar over, at den har begået fejl, eller fejlen var marginal og ubetydelig. Dette argument genfindes ligeledes i et vist omfang i den tyske regerings bemærkninger.

76. Den tyske regering hævder, at BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, sjældent anvendes, navnlig fordi de tyske kommuner er bundet af lovgivningen, og fordi der findes andre generelle programmeringsbestemmelser i tysk byplanlægningslovgivning, der begrænser anvendelsen af den fremskyndede procedure.

77. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at dette argument er uden relevans i den foreliggende sag³⁰. I øvrigt er den omstændighed, at det, som den tyske regering gør gældende, er muligt at begrænse de situationer, i hvilke BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, tillader, at en bebyggelsesplan til indre udvikling bevarer sin gyldighed, under alle omstændigheder ikke tilstrækkelig til at sikre denne paragrafs forenelighed med SMV-direktivets artikel 3, stk. 5.

78. Den tyske regering tilføjer, at fejlen vedrørende eksistensen af en kvalitativ betingelse omhandlet i BauGB's § 13a, stk. 1, skal være »klar og alvorlig«, der må ikke være tale om »en alvorlig tilsidesættelse« af miljøinteresserne eller en omgåelse af betingelserne i BauGB's § 13a³¹, og den »skal danne modvægt mod byudviklingsplaner sårbarhed over for risici for fejl«³². Den tyske regering argumenterer for, at § 214, stk. 2a, nr. 1, ikke omfatter alle tilsidesættelser. Den finder således ikke anvendelse: (a) når der overhovedet ikke findes en konkret indre udvikling³³, (b) hvis der ikke i det mindste er foretaget en vurdering af den faktiske situation i forhold til indre udvikling³⁴, (c) hvis forståelige uvisheder og tvivlstilfælde er overskredet³⁵, (d) hvis der sker en ikke ubetydelig overskridelse af det indre areals størrelse³⁶, eller (e) hvis der er tale om arealer, som ikke er beliggende på grænsen mellem den ydre og den indre sektor³⁷.

79. Det må konstateres, at den tyske regering med hele denne argumentation bestræber sig på at påvise, at BauGB's § 214, stk. 2a, nr. 1, ikke finder anvendelse, medmindre der er tale om en indlysende fejl, en bevidst fejl eller anvendelse af væsentlige elementer.

80. Denne fortolkning af BauGB's § 214 henhører ikke under Domstolens kompetence, men derimod under den forelæggende rets kompetence, der, når dette er sagt, ikke på nogen måde lader forstå, at den er enig heri. Selv om kommunen M's og den tyske regerings fortolkning skulle være rigtig, er deres argumentation ikke relevant her, eftersom det præjudicielle spørgsmål vedrører alle de typer fejl, der kan være omfattet af BauGB's § 214.

81. Det står under alle omstændigheder klart, at BauGB's § 214 finder anvendelse, når den kvalitative betingelse i BauGB's § 13a, stk. 1, andet punktum, nr. 1, er blevet vurderet fejlagtigt. Ifølge den forelæggende ret omfatter planen i hovedsagen foranstaltninger til ydre udvikling, hvilket sætter spørgsmålstegn ved selve eksistensen af en bebyggelsesplan til indre udvikling, der tillader anvendelse af den fremskyndede procedure.

30 — Jf. dom af 27.2.2003, sag C-327/00, Santex, Sml. I, s. 1877, præmis 57 ff.

31 — Jf. punkt 31 i den tyske regerings bemærkninger.

32 — Ibidem, punkt 43.

33 — Ibidem, punkt 45.

34 — Ibidem, punkt 48.

35 — Ibidem, punkt 49.

36 — Ibidem.

37 — Ibidem, punkt 50.

82. Den tyske regering gør endvidere gældende³⁸, at bebyggelsesplanen til indre udvikling er en plan, der bestemmer »udnyttelsen af små områder på lokalt plan«. Den skulle således samtidig opfylde den centrale betingelse i SMV-direktivets artikel 3, stk. 3. Den gør gældende, at der på grund af udelukkelsesbegrundelserne i BauGB's § 13a, stk. 1, fjerde og femte punktum, pr. definition ikke kan være tale om planer i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, som EU-lovgiver har ment i princippet skulle underlægges en miljøvurdering. Selv om denne bemærkning skulle være korrekt, ændrer det ikke de konklusioner, jeg er nået frem til med hensyn til BauGB's § 214. Det samme gælder den tyske regerings bemærkninger i punkt 74-81 i dens skriftlige bemærkninger, da problemet – i det mindste i den sag, der her er indbragt for Domstolen³⁹ – ikke er § 13a's overensstemmelse med SMV-direktivet, men foreneligheden af BauGB's § 13a og § 214 samlet med det pågældende direktiv.

83. Det er ligeledes korrekt⁴⁰, at enhver tilsidesættelse af den kvalitative betingelse i BauGB's § 13a ikke systematisk medfører væsentlige miljøpåvirkninger, men det forhindrer ikke, at der – i realiteten – ikke længere er tale om en bebyggelsesplan til indre udvikling.

84. Det er også korrekt, som den tyske regering hævder⁴¹, at BauGB's § 214 ikke gør fejl i vurderingen af overfladearealet mindre ulovlige, men det må fastslås, at det endnu en gang ikke er her problemet ligger⁴². Det ligger derimod i, at den manglende grundlæggende kvalitative betingelse ikke har nogen indflydelse på ugyldigheden og ikke har nogen retlige virkninger, som den tyske regering selv påpeger i punkt 88 i sine bemærkninger.

85. Den tyske regering gør til slut gældende, at »det er ikke et krav efter EU-retten, at en procedurefejl nødvendigvis sanktioneres med en annullering af den tilsvarende retsakt, men den anerkender som et af de generelle retsprincipper den endelige karakter af forvaltningsafgørelser og det ønske om retssikkerhed, der ligger til grund for den«⁴³.

86. Selv om EU-retten ikke kræver en bestemt form for retlig sanktion, kan den ikke tillade, at et direktiv fratages dets effektiv virkning. Mens retsvirkningen af en medlemsstats overskridelse af den skønsmargen, den råder over i henhold til direktivet, ikke nødvendigvis skal være en af annullering af den retsakt, der er resultatet af denne overskridelse, skal den i det mindste indebære, at denne overskridelse ikke kan opfyldes eller gennemføres (der kan f.eks. være tale om en suspension eller en suspensiv betingelse for gennemførelse af en plan eller i dette tilfælde om en procedure, hvor miljøvurderingen kan foretages under retssagen).

87. Henset til alle de ovenstående betragtninger mener jeg, at en fuldstændig udelukkelse af retsbeskyttelse og retlig kontrol i tilfælde af en uregelmæssig undladelse af at gennemføre miljøkonsekvensvurderinger – som i hovedsagen – der fratager SMV-direktivet dets effektiv virkning⁴⁴, udgør en tilsidesættelse af princippet om effektiviteten af nationale procedurer, der sikrer beskyttelse af borgernes rettigheder og princippet om en effektiv retsbeskyttelse, og er i strid med princippet om loyalt samarbejde, i henhold til hvilket medlemsstaterne er forpligtede til at bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør⁴⁵.

38 — Ibidem, punkt 73.

39 — Jf. punkt 45 i dette forslag til afgørelse.

40 — Jf. punkt 83 i den tyske regerings bemærkninger.

41 — Som det fremgår af punkt 87 i dens bemærkninger.

42 — Se det samme argument i punkt 90 i dens bemærkninger.

43 — Ibidem, punkt 100. Den tyske regering henviser til følgende retspraksis: dom af 13.1.2004, sag C-453/00, Kühne & Heitz, Sml. I, s. 837, præmis 24, og af 12.2.2008, sag C-2/06, Kempter, Sml. I, s. 411, præmis 37.

44 — Jf. bl.a. punkt 36 i dette forslag til afgørelse og den deri nævnte retspraksis.

45 — Jf. bl.a. Wells-dommen, præmis 64.

IV – Forslag til afgørelse

88. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at det af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg forelagte spørgsmål besvares således:

»Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet samt principperne om effektivitet, loyalt samarbejde og en effektiv retsbeskyttelse er til hinder for lovgivningen i en medlemsstat – som den i hovedsagen omhandlede – hvorefter tilsidesættelsen af en betingelse i lovgivningen, der gennemfører dette direktiv i national ret, for at fritage en bestemt type bebyggelsesplan fra kravet om en forudgående miljøvurdering ikke kan undergives domstolsprøvelse, for så vidt som denne lovgivning indebærer, at denne tilsidesættelse er uden betydning for bebyggelsesplanens gyldighed.«