



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

16. april 2015\*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — direktiv 2011/92/EU — vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet — opførelse af et indkøbscenter — bindende virkning af en administrativ afgørelse om ikke at foretage en vurdering af indvirkningen — ingen offentlig deltagelse«

I sag C-570/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 16. oktober 2013, indgået til Domstolen den 6. november 2013, i sagen:

**Karoline Gruber**

mod

**Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,**

**EMA Beratungs- und Handels GmbH,**

**Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (refererende dommer) og D. Šváby,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. oktober 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Karoline Gruber ved Rechtsanwalt W. List
- EMA Beratungs- und Handels GmbH ved Rechtsanwalt B. Peck
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

\* Processprog: tysk.

— Europa-Kommissionen ved G. Wilms og L. Pignataro-Nolin, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. november 2014,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012 L 26, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Karoline Gruber og Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (herefter »UVK«), EMA Beratungs- und Handels GmbH (herefter »EMA«) og Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (ministeren for økonomi, familie og ungdom) vedrørende en afgørelse om tilladelse til opførelse og drift af et indkøbscenter på en grund, som støder op til en ejendom tilhørende Karoline Gruber.

### Retsforskrifter

#### *International ret*

- 3 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter »Århuskonventionen«) blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1).
- 4 Denne konventions artikel 9, stk. 2, bestemmer:

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

a) som har tilstrækkelig interesse

eller, alternativt

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

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

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

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

*EU-retten*

- 5 Femte betragtning til 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 (EUT L 156, s. 17), er affattet således:

»Den 25. juni 1998 undertegnede Det Europæiske Fællesskab UNECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet («Århus-konventionen»). Fællesskabets lovgivning bør derfor behørigt tilpasses til konventionen, så Fællesskabet kan ratificere denne.«

- 6 Artikel 1, stk. 2, litra d) og e), i direktiv 2011/92 indeholder følgende definitioner:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

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

e) »den berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2; [m]ed 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.«

- 7 Direktivets artikel 2 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

2. Miljøkonsekvensvurderingen kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for tilladelse til projekter eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.

3. Medlemsstaterne kan vedtage en fælles procedure for at opfylde kravene i dette direktiv og i Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [EUT L 24, s. 8].

[...]«

- 8 Artikel 4 i nævnte direktiv har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal projekter, der er opført i bilag I, underkastes en vurdering i henhold til artikel 5-10.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

- a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde  
eller
- b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

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.«

9 Artikel 11 i direktiv 2011/92 bestemmer:

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

- a) som har tilstrækkelig interesse, eller
- b) som gør gældende at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

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

2. Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller unkladelser.

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

4. Denne artikel udelukker ikke muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og påvirker ikke kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller indbringes for domstolene, såfremt et sådant krav findes i den nationale lovgivning. Disse procedurer skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.

5. 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.«

*Østrigsk ret*

- 10 § 3 i Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (lov om vurdering af indvirkningerne på miljøet), i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (BGBl. I, 87/2009, herefter »UVP-G 2000«), bestemmer i stk. 7:
- »Myndigheden skal på projektansøgerens, på en medvirkende myndigheds eller på miljøombudsmandens [Umweltanwalt] begæring konstatere, om der i forhold til et projekt skal gennemføres en vurdering af indvirkningen på miljøet efter denne forbundslov[...]. Afgørelsen skal både i første og i anden instans træffes inden for en frist på seks uger. Projektansøgeren, de medvirkende myndigheder, Umweltanwalt og den pågældende kommune har partsstatus. [...] Det væsentlige indhold af afgørelserne og de væsentlige grunde herfor skal af myndigheden bekendtgøres på behørig vis eller lægges ud til offentlig høring. Den pågældende kommune kan indbringe afgørelsen til prøvelse for Verwaltungsgerichtshof. [...]«
- 11 Den forelæggende ret har præciseret, at UVP-G 2000 efter de faktiske omstændigheder i den sag, som verserer for den, blev ændret ved en lov (BGBl. I, 77/2012), som indsatte et stk. 7a i denne § 3 med henblik på at skabe en søgsmålsret for de anerkendte miljøorganisationer til prøvelse af afgørelser, hvorved det fastslås, at det er uforholdsmæssigt at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet.
- 12 § 74, stk. 2, i Gewerbeordnung (næringsloven, herefter »Gewerbeordnung«) af 1994 bestemmer:
- »2) Erhvervsmæssige driftsanlæg må kun opføres og drives med tilladelse fra myndigheden, såfremt de på grund af anvendelse af maskiner og apparater, måden, hvorpå de drives, deres udstyr eller på anden vis kan:
1. udgøre en fare for [...] naboernes [...] liv eller sundhed eller deres ejendomsret eller andre tinglige rettigheder; [...]
  2. påføre naboerne gener i form af lugt, larm, røg, støv, vibrationer eller på anden måde [...]«.
- 13 I henhold til Gewerbeordnungs § 75, stk. 2, er naboer alle personer, der som følge af et driftsanlægs opførelse, beståen eller drift vil kunne udsættes for fare eller gener, eller hvis ejendomsret eller øvrige tinglige rettigheder vil kunne bringes i fare.
- 14 I Gewerbeordnungs § 77, stk. 1, bestemmes, at »[d]er skal gives tilladelse til driftsanlægget, såfremt [...] det kan forventes, at [...] farer som omhandlet i § 74, stk. 2, nr. 1), der efter omstændighederne i det konkrete tilfælde må forudses, kan forhindres, og at gener, skader eller negative indvirkninger som omhandlet i § 74, stk. 2, nr. 2)-5), kan begrænses til et rimeligt omfang.«
- 15 Ifølge Gewerbeordnungs § 356, stk. 1, skal myndigheden, såfremt der berammes en mundtlig forhandling, give naboerne meddelelse om genstanden, tidspunktet og stedet for forhandlingen samt om betingelserne for at bevare deres partsstatus.

**Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 16 Den 21. februar 2012 gav UVK i henhold til Gewerbeordnung EMA tilladelse til opførelse og drift af et indkøbscenter med et samlet etageareal på 11 437,58 m<sup>2</sup> i Klagenfurt am Wörthersee (Østrig) på en grund, som støder op til en ejendom, der tilhører Karoline Gruber.
- 17 Karoline Gruber har anlagt et søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse ved den forelæggende ret bl.a. med den begrundelse, at denne tilladelse skulle have været betinget af en vurdering af indvirkningen på miljøet (herefter »VVM«) i henhold til UVP-G 2000.

- 18 Karoline Gruber har til støtte for dette søgsmål gjort gældende, at regeringen for delstaten Kärntens VVM-afgørelse af 21. juli 2010, hvorved denne regering på grundlag af UVP-G 2000's § 3, stk. 7, fastslog, at det var uforment at foretage en VVM-undersøgelse vedrørende det pågældende projekt, er ulovlig.
- 19 Ifølge de af Karoline Gruber den 8. marts 2011 rejste indsigelser kan denne VVM-afgørelse anfægtes, henset til unøjagtigheden af de data og de foranstaltninger, der er lagt til grund med henblik på beregningen af, at det nævnte indkøbscenter ikke vil udgøre nogen sundhedsrisiko. Karoline Gruber, som ikke har søgsmålsret i sin egenskab af nabo til prøvelse af denne type afgørelser, har i øvrigt til den forelæggende ret oplyst, at hun først fik en kopi af afgørelsen efter dennes vedtagelse.
- 20 UVK har gjort gældende, at VVM-afgørelsen er blevet endelig, idet den ikke er blevet anfægtet inden for søgsmålsfristerne af de personer, der har ret hertil. Ifølge UVK var den, henset til denne afgørelses bindende virkning, bundet af afgørelsen og kunne ikke foretage nogen vurdering af indholdet heraf i forbindelse med proceduren vedrørende udstedelse af afgørelsen om tilladelse.
- 21 Den forelæggende ret har præciseret, at selv om Gewerbeordnung giver naboerne mulighed for at fremsætte indsigelser under proceduren vedrørende tilladelse til opførelse og drift af et erhvervsmæssigt anlæg eller for at anlægge sag til prøvelse af den endelige afgørelse om opførelse og drift, når dette anlæg er til fare for deres liv, sundhed eller ejendom, har de imidlertid ikke mulighed for direkte at anlægge et søgsmål til prøvelse af en regerings forudgående afgørelse om ikke at foretage en VVM-undersøgelse med hensyn til nævnte anlæg.
- 22 Denne ret har anført, at UVP-G 2000's § 3, stk. 7, udelukkende tillægger projektansøgeren, de medvirkende myndigheder, Umweltanwalt og den pågældende kommune partsstatus og følgelig mulighed for at intervenere under proceduren til udfærdigelse af VVM-afgørelsen og at anlægge et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse.
- 23 Den forelæggende ret har forklaret, at uanset den omstændighed, at naboerne til projektet, såsom Karoline Gruber, ikke har partsstatus i den procedure, der fører til en VVM-afgørelse, er de, ligesom myndighederne og de nationale retter, bundet af en sådan afgørelse, der er blevet endelig.
- 24 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt VVM-afgørelsens bindende virkning i efterfølgende procedurer er forenelig med EU-retten.
- 25 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er EU-retten, navnlig [...] direktiv 2011/92 [...], navnlig direktivets artikel 11, til hinder for en national lovgivning, hvorefter en afgørelse, ved hvilken det fastslås, at der ikke skal foretages en [VVM-]vurdering af et bestemt projekt, også får bindende virkning for naboer, som i den forudgående kontrolprocedure ikke havde partsstatus, og kan gøres gældende over for disse i efterfølgende tilladelsesprocedurer, selv om disse har mulighed for at rejse deres indsigelser mod projektet i disse tilladelsesprocedurer (i hovedsagen nærmere betegnet, at projektets indvirkninger udgør en trussel mod deres liv, sundhed eller ejendom, eller at de udsættes for urimelige gener i form af lugt, støj, røg, støv, vibrationer eller på anden måde)?
- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Kræver EU-retten, navnlig direktiv 2011/92 som følge af den direkte [anvendelse] af dets bestemmelser, at den i spørgsmål 1 beskrevne bindende virkning udelukkes?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

- 26 Indledningsvis bemærkes, at Karoline Gruber har anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse truffet af UVK den 21. februar 2012. På dette tidspunkt var direktiv 2011/92 allerede trådt i kraft. Direktivet finder følgelig anvendelse på denne sag.
- 27 Karoline Gruber har imidlertid i forbindelse med dette søgsmål anfægtet den materielle lovlighed af VVM-afgørelsen, som blev vedtaget den 21. juli 2010 af regeringen for delstaten Kärnten. Med henblik på bedømmelsen af Karoline Grubers retsstilling på dette tidspunkt vil bestemmelserne i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved direktiv 2003/35/EF, således ligeledes kunne tages i betragtning.
- 28 Under alle omstændigheder er de bestemmelser i direktiv 85/337 og 2011/92, som er eller kunne være relevante i det foreliggende tilfælde, i det væsentlige identiske. Bestemmelserne i artikel 1, 2, 4 og 11 i direktiv 2011/92, nævnt i denne doms præmis 6-9, svarer nemlig til bestemmelserne i artikel 1, 2, 4 og 10a i direktiv 85/337.
- 29 Med sine to præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11 i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken en administrativ afgørelse, hvori det fastslås, at det er ufornuddent at foretage en VVM-undersøgelse af et projekt, har bindende virkning i forhold til naboerne, såsom Karoline Gruber, som ikke havde søgsmålsret til prøvelse af den nævnte administrative afgørelse.
- 30 Det bemærkes, at ifølge artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 sikrer medlemsstaterne inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af »den berørte offentlighed«, som enten har tilstrækkelig interesse eller gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler, har adgang til at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af direktiv 2011/92's bestemmelser.
- 31 Ifølge definitionen i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2011/92 omfatter »den berørte offentlighed« den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocedurerne på VVM-området.
- 32 Det følger heraf, at ikke alle fysiske eller juridiske personer eller organisationer, der henhører under begrebet »den berørte offentlighed«, skal have en søgsmålsret som omhandlet i nævnte artikel 11, men kun dem, som har tilstrækkelig interesse eller, i givet fald, som gør gældende, at en rettighed er krænket.
- 33 Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 indeholder to muligheder hvad angår formalitetsbetingelserne for søgsmål anlagt af personer, der er omfattet af »den berørte offentlighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i dette direktiv. Et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling kan således betinges enten af en »tilstrækkelig interesse« eller af, at »en rettighed er krænket«, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse betingelser (jf. i denne retning dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 38).
- 34 For »behørigt« at tilpasse direktiv 85/337 til Århuskonventionen, jf. femte betragtning til direktiv 2003/35, gengiver artikel 10a, første afsnit, i direktiv 85/337, hvortil svarer artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92, næsten ordret artikel 9, stk. 2, første afsnit, i denne konvention og skal følgelig fortolkes i lyset af formålene med nævnte konvention (jf. i denne retning dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 41).

- 35 Ifølge oplysningerne i de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, som Domstolen kan tage hensyn til ved fortolkningen af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92 (jf. i denne retning dom Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 28), udgør de to valgmuligheder hvad angår formalitetsbetingelserne for søgsmål i artikel 9, stk. 2, første afsnit, i denne konvention to ligestillede muligheder, henset til forskellene mellem parterne i nævnte konventions retssystemer, som tilsigter at føre til samme resultat.
- 36 Artikel 11, stk. 3, i direktiv 2011/92 bestemmer, at medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved enten tilstrækkelig interesse eller krænkelse af en rettighed i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. I denne forbindelse bestemmes i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, andet afsnit, at hvad der udgør enten 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«. Under overholdelse af dette mål henhører gennemførelsen af denne formalitetsbetingelse under national ret.
- 37 Det bemærkes ligeledes, at når der ikke i EU-retten er fastsat regler på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin retsorden at fastlægge de kompetente retter og procesreglerne for søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, borgerne har i henhold til EU-retten, idet disse regler naturligvis ikke må være mindre gunstige end dem, der vedrører tilsvarende søgsmål af intern karakter (ækvivalensprincippet) eller gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (effektivitetsprincippet) (dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 43).
- 38 Medlemsstaterne råder således over et vidt skøn med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved »tilstrækkelig interesse« eller »krænkelse af en rettighed« (jf. i denne retning domme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 55, og Gemeinde Altrip m.fl., C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 50).
- 39 Imidlertid følger det af selve ordlyden af artikel 11, stk. 3, i direktiv 2011/92 samt af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, andet afsnit, at nævnte skøn er begrænset af overholdelsen af målet om at sikre den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse.
- 40 Selv om det følgelig er tilladt den nationale lovgiver bl.a. at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en af disse handlinger, afgørelser eller undladelser, der er omfattet af artikel 11 i direktiv 2011/92, til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, dvs. individuelle rettigheder, der ifølge national ret kan kvalificeres som en offentlig subjektiv rettighed (jf. i denne retning dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 36 og 45), kan bestemmelserne i denne artikel vedrørende søgsmålsrettigheder for medlemmer af den berørte offentlighed, der er berørt af afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, ikke fortolkes indskrænkende.
- 41 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Karoline Gruber er en »nabo« som omhandlet i Gewerbeordnungs § 75, stk. 2, et begreb, hvorunder henhører de personer, der som følge af et anlægs opførelse, beståen eller drift vil kunne udsættes for fare eller gener, samt de personer, hvis ejendomsret eller øvrige tinglige rettigheder vil kunne bringes i fare.
- 42 Henset til denne bestemmelses ordlyd fremgår det, at de personer, der henhører under begrebet »nabo«, kan være omfattet af »den berørte offentlighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2011/92. Disse »naboer« er imidlertid kun tillagt en søgsmålsret til prøvelse af tilladelsen til opførelse eller drift af et anlæg. Da de ikke er parter i proceduren vedrørende konstatering af nødvendigheden af at foretage en VVM-undersøgelse, kan de heller ikke anfægte denne afgørelse i forbindelse med et



eventuelt søgsmål til prøvelse af afgørelsen om tilladelse. Ved således at begrænse søgsmålsretten til prøvelse af afgørelser om konstatering af nødvendigheden af at foretage en VVM-undersøgelse for et projekt alene til projektansøgere, medvirkende myndigheder, Umweltanwalt og den pågældende kommune, fratager UVP-G 2000 et stort antal borgere, herunder bl.a. »naboer«, der eventuelt kan opfylde betingelserne i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92, denne søgsmålsret.

- 43 Denne næsten generelle udelukkelse indskrænker rækkevidden af nævnte artikel 11, stk. 1, og er således uforenelig med direktiv 2011/92.
- 44 Det følger heraf, at en administrativ afgørelse om ikke at foretage en VVM-undersøgelse, som er truffet på grundlag af en sådan national lovgivning, ikke kan forhindre en borger, som er omfattet af »den berørte offentlighed« som omhandlet i dette direktiv og opfylder de kriterier, der er fastsat i national ret hvad angår »tilstrækkelig interesse« eller, i givet fald, »krænkelse af en rettighed«, i at anfægte denne administrative afgørelse i forbindelse med et søgsmål anlagt enten til prøvelse af denne afgørelse eller til prøvelse af en efterfølgende afgørelse om tilladelse.
- 45 Det bemærkes, at konstateringen af, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er uforenelig med direktiv 2011/92, ikke begrænser medlemsstatens ret til at afgøre, hvad der i dens nationale retsorden udgør »tilstrækkelig interesse« eller »krænkelse af en rettighed« selv i forhold til borgere, der henhører under »den berørte offentlighed«, herunder naboer, som principielt skal have mulighed for at anlægge et søgsmål.
- 46 For at et søgsmål anlagt af en borger skal kunne antages til realitetsbehandling, skal de betingelser, der er fastsat i national ret i overensstemmelse med direktiv 2011/92 hvad angår »tilstrækkelig interesse« eller »krænkelse af en rettighed«, være opfyldt og fastslået af den nationale retsinstitution. I et sådant tilfælde skal det ligeledes fastslås, at den administrative afgørelse vedrørende nødvendigheden af at foretage en VVM-undersøgelse ikke har bindende virkning.
- 47 Til trods for det skøn, som en medlemsstat råder over i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 2011/92, hvorefter en VVM-undersøgelse kan indgå i de gældende procedurer for tilladelse til projekter eller, i mangel heraf, i andre procedurer, der opfylder dette direktivs målsætninger, bemærkes, at en procedure som den, der bl.a. er reguleret ved Gewerbeordnungs §§ 74, stk. 2, og 77, stk. 1, ikke kan opfylde kravene i EU-lovgivningen vedrørende VVM.
- 48 Det fremgår, at bestemmelserne i Gewerbeordnung fastsætter en mulighed for naboerne for at fremsætte indsigelser under proceduren vedrørende tilladelse til et erhvervsmæssigt anlæg, når opførelsen af et sådant anlæg risikerer at være til fare for deres liv, sundhed eller ejendom eller kan forvolde dem gener.
- 49 Imidlertid tilsigter en sådan procedure primært at beskytte borgernes private interesse, og den har ikke specifikke miljømæssige formål i samfundets interesse.
- 50 Selv om det er muligt at lade en VVM-undersøgelse indgå i en anden administrativ procedure, kræves det, således som anført af generaladvokaten i punkt 57 og 58 i forslaget til afgørelse, at alle de krav, der følger af artikel 5-10 i direktiv 2011/92, er opfyldt i denne procedure, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre. Under alle omstændigheder skal medlemmerne af »den berørte offentlighed«, der opfylder de kriterier, der er fastsat i national ret hvad angår »tilstrækkelig interesse« eller, i givet fald, »krænkelse af en rettighed«, kunne anlægge et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om ikke at foretage en VVM-undersøgelse inden for rammerne af en sådan procedure.
- 51 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 11 i direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken en administrativ afgørelse, hvori det fastslås, at det er uforholdsmæssigt at foretage en VVM-undersøgelse for et projekt, har bindende virkning i forhold til naboerne, der ikke har

søgsmålsret til prøvelse af den nævnte administrative afgørelse, forudsat at disse naboer, som er omfattet af »den berørte offentlighed« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, stk. 2, opfylder de kriterier, der er fastsat i national ret hvad angår »tilstrækkelig interesse« eller »krænkelse af en rettighed«. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om denne betingelse er opfyldt i den for denne ret verserende sag. I bekræftende fald skal den fastslå, at en administrativ afgørelse om ikke at foretage en sådan vurdering ikke har bindende virkning i forhold til de nævnte naboer.

### Sagens omkostninger

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

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

**Artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken en administrativ afgørelse, hvori det fastslås, at det er uforment at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet af et projekt, har bindende virkning i forhold til naboerne, som ikke har søgsmålsret til prøvelse af den nævnte administrative afgørelse, forudsat at disse naboer, der er omfattet af »den berørte offentlighed« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, stk. 2, opfylder de kriterier, der er fastsat i national ret hvad angår »tilstrækkelig interesse« eller »krænkelse af en rettighed«. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om denne betingelse er opfyldt i den for denne ret verserende sag. I bekræftende fald skal den fastslå, at en administrativ afgørelse om ikke at foretage en sådan vurdering ikke har bindende virkning i forhold til de nævnte naboer.**

Underskrifter