

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
ELEANOR SHARPSTON  
föredraget den 16 december 2010<sup>1</sup>

1. Föreliggande begäran om förhandsavgörande från Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (överförvaltningsdomstol i delstaten Nordrhein-Westfalen i Tyskland) avser en icke-statlig miljöorganisation som överklagat ett förvaltningsbeslut som kan antas medföra miljöpåverkan. Förfarandet utgör inte en grupptalan (av exempelvis en organisation som gått samman med en grupp lokala personer som gör gällande att de kommer att lida skada av ett visst projekts inverkan på det område de är bosatta i), utan snarare en talan om rättslig prövning av det ifrågasatta förvaltningsbeslutet i den utsträckning det innebär att åtgärder tillåts som påstås ha skadliga verkningar för miljön som sådan. Sätillvida kan det sägas att miljöorganisationen ämnar företräda miljön som sådan.

lydelse enligt direktiv 2003/35/EG<sup>3</sup>. Därmed vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i om EIA-direktivet och Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen) innebär att icke-statliga miljöorganisationer har rätt att eller att medlemsstaterna ska medge icke-statliga miljöorganisationer att föra talan i nationella domstolar utan att behöva visa, eller åberopa, att en materiell rättighet för enskilda kränks.

### Internationell lagstiftning

#### *Århuskonventionen*

2. Enligt tysk rätt måste en part som vill begära domstolsprövning åberopa en kränkning av en materiell rättighet för enskilda. Den hänskjutande domstolen har ställt frågor om tolkningen av artikel 10a i direktiv 85/337/EEG<sup>2</sup> (nedan kallat EIA-direktivet) i dess

3. Den 25 juni 1998 undertecknade Europeiska gemenskapen, de enskilda medlemsstaterna och 19 andra stater Århuskonventionen som trädde i kraft den 30 oktober 2001. Den godkändes på Europeiska gemenskapens

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, s. 17) (nedan kallat direktiv 2003/35).

vägnar den 17 februari 2005<sup>4</sup> och ratificerades av Tyskland den 15 januari 2007.

[13] som dessutom erkänner den viktiga roll enskilda medborgare, icke-statliga organisationer och den privata sektorn kan spela på miljöskyddsområdet,

4. I sjunde, åttonde, trettonde och artonde skälen i Århuskonventionen föreskrivs följande:

...

”[7] som... erkänner att var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande och att var och en har skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer,

[18] som är angelägna om att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs.”

[8] som beaktar att medborgarna för att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet måste ha tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, och som i detta hänseende erkänner att medborgarna kan behöva hjälp att utöva sina rättigheter,

5. I artikel 2.5 definieras en ”berörd allmänhet” som ”den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse”.

...

4 — Rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, s. 1) (nedan kallat beslut 2005/370). Århuskonventionens innehåll återges på sidan 4 och följande sidor i samma nummer av *Europeiska unionens officiella tidning*.

6. Artikel 9 innehåller bestämmelser om tillgång till rättslig prövning för både enskilda och icke-statliga organisationer samt bestämmelser som gäller för

domstolsförfaranden. I artikel 9.2 föreskrivs bland annat följande:

”2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.”

b) som hävdar att en rättighet kränks,<sup>[5]</sup> när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

## Europeiska unionens lagstiftning

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

*EIA-direktivet i dess lydelse enligt direktiv 2003/35*

5 — [Motsvarande fotnot i originalversionen saknar relevans för den svenska versionen. Övers. anm.]

7. Gemenskapens rättsordning anpassades till Århuskonventionen genom (bland annat)

direktiv 2003/35, som medförde ändring av två miljödirektiv, nämligen EIA-direktivet och IPPC-direktivet<sup>6</sup>, ”så att de fullt ut överensstämmer med bestämmelserna i Århuskonventionen, särskilt... artikel 9.2... i denna”.<sup>7</sup>

ganisationer, bör därför främjas, bland annat genom miljöupplysning till allmänheten.”

8. Skälen 3 och 4 i direktiv 2003/35 gäller allmänhetens deltagande. Skäl 4 hänvisar uttryckligen till de icke-statliga miljöorganisationernas roll.

”(3) Om allmänheten faktiskt deltar i beslutsprocessen har den möjlighet att avge yttranden och uttrycka farhågor som kan vara relevanta för besluten, och beslutsfattaren får möjlighet att beakta dessa, vilket ökar ansvarigheten och öppenheten i beslutsprocessen och bidrar till att öka allmänhetens miljömedvetenhet och stöd för fattade beslut.

(4) Deltagande, bland annat av sammanlutningar, organisationer och grupper, särskilt icke-statliga miljöskyddsor-

9. Artikel 1.2 i EIA-direktivet, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, avspeglar artikel 2.5 i Århuskonventionen genom att definiera ”den berörda allmänheten” som ”den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall enligt denna definition anses ha ett sådant intresse”.<sup>8</sup>

10. Genom direktiv 2003/35 infördes också en ny artikel (artikel 10a) i EIA-direktivet.

6 — Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26).

7 — Skäl 11 i direktiv 2003/35.

8 — Artikel 2.2 avser integrering av miljökonsekvensbedömningen i både befintliga tillståndsförfaranden för projekt i medlemsstaterna och i förfaranden som ska tillskapas för att målsättningarna i EIA-direktivet ska uppfyllas.

Nämnda artikel innehåller bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. I artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. För detta ändamål skall det intresse som en icke-statlig organisation som uppfyller kraven i artikel 1.2 har, anses tillräckligt i den mening som avses i led a i den här artikeln. Sådana organisationer skall också anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i led b i den här artikeln.

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

Bestämmelserna i denna artikel skall inte utesluta möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och skall inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena skall vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen.

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Sådana förfaranden skall vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

Medlemsstaterna skall fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall fastställas av

För att främja den faktiska tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel skall medlemsstaterna se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.”

## Nationell lagstiftning

11. I artikel 19.4 i Grundgesetz (grundlag) föreskrivs att "om en persons rättigheter kränks genom offentlig myndighetsutövning har denne rätt till prövning i domstol..."

12. I § 42 i Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsdomstolsinstruktion) (nedan kallad VwGO) föreskrivs följande:

"1) Genom överklagande kan yrkas att ett förvaltningsbeslut ska upphävas (talan om upphävande) samt att det ska fastställas att en begäran om ett beslut eller en annan åtgärd som har avslagits eller inte har prövats ska bifallas (talan om föreläggande).

2) Såvitt annat inte föreskrivs i lag ska talan tas upp till sakprövning endast om klaganden gör gällande att hans rättigheter har kränkts genom förvaltningsbeslutet eller genom att en begäran om ett beslut eller annan åtgärd har avslagits eller inte prövats."

13. I § 113 stycke 1 första meningen VwGO föreskrivs att "i den utsträckning förvaltningsbeslutet är rättsstridigt och klagandens rättigheter därigenom har kränkts, ska domstolen upphäva förvaltningsbeslutet och, i förekommande fall, beslutet i anledning av begäran om prövning".

14. I § 1 stycke 1 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in

Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (lagen med särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor enligt EG-direktivet 2003/35/EG), även kallad Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (nedan kallad UmwRG), föreskrivs bland annat följande:

"1) Denna lag är tillämplig på rättsmedel mot

1. beslut enligt § 2 stycke 3 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [(lagen om miljökonsekvensbedömning) (nedan kallad UVPG)] för tillstånd till projekt, för vilka det enligt

a) [UVPG]

...

kan föreligga en skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning."

15. I § 2 stycke 1 UmwRG föreskrivs bland annat följande:

"[1] En enligt § 3 erkänd inhemsk eller utländsk förening får, utan krav på att den måste göra gällande att dess rättigheter har kränkts, enligt förvaltningsprocesslagens bestämmelser överklaga ett beslut enligt § 1 stycke 1 första meningen [VwGO] eller ett beslut att inte meddela ett sådant, om föreningen

1. gör gällande att ett beslut enligt § 1 stycke 1 första meningen eller underlåtenhet att meddela ett sådant strider mot miljöskyddsbestämmelser som syftar till att ge enskilda rättigheter och kan ha betydelse för beslutet.”
18. I § 2 stycke 3 UVPG föreskrivs bland annat följande:  
”Beslut enligt § 2 stycke 1 första meningen kan vara
16. I § 2 stycke 5 UmwRG föreskrivs bland annat följande:  
1. ... tillstånd, planfastställelsebeslut och liknande myndighetsavgöranden rörande godkännanden av projekt som ett led i ett förvaltningsförfarande...”
- ”[5] Ett överklagande enligt punkt 1 är berättigat
19. I § 61 stycke 1 och § 61 stycke 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (lagen om naturskydd och landskapsvård, även kallad Bundesnaturschutzgesetz) föreskrivs följande:  
”1) En... erkänd förening får, utan att dess rättigheter har kränkts, enligt [VwGO] överklaga
1. om beslutet enligt § 1 stycke 1 eller beslutet att inte meddela ett sådant strider mot miljöskyddsbestämmelser som syftar till att ge enskilda rättigheter och kan ha betydelse för beslutet, såvida detta berör miljöskyddskrav som ingår bland de mål som föreningen enligt sina stadgar ska främja.”
1. dispens från förbud, föreskrifter om skydd för naturskyddsområden, nationalparker och liknande skyddsområden inom ramen för § 33 stycke 2 och
17. § 2 stycke 1 första meningen UVPG har följande lydelse:  
2. planfastställelsebeslut rörande åtgärder som är förenade med ingrepp i naturen och landskapet samt tillståndsförfaranden om det finns föreskrifter om allmänhetens deltagande.  
...  
”En miljökonsekvensbedömning ingår som ett led i ett förvaltningsrättsligt förfarande genom vilket frågan om godkännande av ett projekt prövas och beslutas...”

2) Ett överklagande enligt § 61 stycke 1 ska upptas till sakprövning endast om föreningen

1. gör gällande att ett förvaltningsbeslut enligt § 61 stycke 1 första meningen strider mot bestämmelser i denna lag, bestämmelser som utfärdas eller fortsätter att gälla på grund av eller inom ramen för denna lag, eller andra bestämmelser som skulle beaktas vid tidpunkten för antagandet av förvaltningsbeslutet eller som i vart fall har ställts upp i naturskyddets och landskapsvårdens intresse,

2. berörs av frågan med hänsyn till föreningens verksamhetsområde enligt stadgarna, såvida erkännandet av föreningen hänför sig till detta....”

### **Faktiska omständigheter, förfarandet och tolkningsfrågorna**

20. Trianel Kohlekraftwerk Lünen (nedan kallat Trianel), intervenient i målet vid den hänskjutande domstolen, avser att bygga och driva ett stenkolkraftverk i Lünen, Nordrhein-Westfalen. Projektet omfattas av en tvingande skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning.

21. Inom ett avstånd av 8 km från den plats där anläggningen ska uppföras finns fem stycken så kallade skyddsområden enligt nationell rätt.

22. Den 6 maj 2008 meddelade Bezirksregierung Arnsberg (Arnsbergs kommun) förhandsbesked och lämnade ett första delgodkännande för projektet till Trianel. I förhandsbeskedet konstaterades att det inte fanns några rättsliga invändningar mot placeringen av anläggningen.

23. Den 16 juni 2008 överklagade den icke-statliga miljöorganisationen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (tyska Jordens vänners filial i Nordrhein-Westfalen) (nedan kallad BUND) förhandsbeskedet från Bezirksregierung Arnsberg och yrkade att förhandsbeskedet och godkännandet skulle upphävas. BUND är en erkänd organisation enligt § 3 UmwRG (den bestämmelse som innehåller ”kraven i nationell lagstiftning” som en icke-statlig miljöorganisation måste uppfylla för tillämpningen av artikel 1.2 i EIA-direktivet).

24. BUND har gjort gällande att förhandsbeskedet och godkännandet var behäftade med såväl formella som materiella fel och har påstått att projektet strider mot skydds- och säkerhetsbestämmelserna i lagstiftningen om bekämpning av miljöförstöring och kriterierna i vatten- och naturskyddslagstiftningen.



25. Den hänskjutande domstolen fann att BUND inte hade rätt att föra talan, eftersom BUND inte hävdade att en materiell rättighet för enskilda kränktes, vilket enligt tysk rätt var en förutsättning för talerätt (*locus standi*). Den hänskjutande domstolen har dock sökt klarhet i om det tyska kriteriet att en icke-statlig miljöorganisation måste hävda att en rättighet kränks i den bemärkelsen i sig är förenligt med unionsrätten, i synnerhet artikel 10a i EIA-direktivet.

26. Den hänskjutande domstolen beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

”1) Kräver artikel 10a i [EIA-direktivet] i dess lydelse enligt [direktiv 2003/35], att icke-statliga organisationer, som begär rätt till rättslig prövning i en medlemsstat enligt vilkens förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning det utgör en förutsättning för sakprövning att den sökande gör gällande att vederbörandes rättigheter har kränkts, ska kunna åberopa ett åsidosättande i fråga om alla miljöbestämmelser som är relevanta för godkännandet av ett projekt, det vill säga även sådana bestämmelser som endast har till syfte att tillvarata allmänhetens intressen och inte, åtminstone också, enskildas rättsliga intressen?

2) Om fråga 1 inte reservationslöst besvaras jakande:

Kräver artikel 10a i [EIA-direktivet], i dess lydelse enligt [direktiv 2003/35], att icke-statliga organisationer, som begär rätt till rättslig prövning i en medlemsstat enligt vilkens förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning det utgör en förutsättning för sakprövning att den sökande gör gällande att vederbörandes rättigheter har kränkts, ska kunna åberopa sådana för projektets godkännande relevanta miljöbestämmelser som grundar sig direkt på gemenskapsrätten eller som utgör bestämmelser genom vilka gemenskapsrättsliga miljöbestämmelser har införlivats, det vill säga även sådana bestämmelser som endast har till syfte att tillvarata allmänhetens intressen och inte, åtminstone också, enskildas rättsliga intressen?

a) Om fråga 2 i princip besvaras jakande:

Måste gemenskapsrättsliga miljöbestämmelser uppfylla vissa krav i fråga om innehållet för att kunna utgöra föremål för en talan?

b) Om fråga 2 a besvaras jakande:

Vilka krav (exempelvis direkt effekt, skyddssyfte, målsättning) är det i så fall fråga om?

sett samma fråga som den som är föremål för prövning i föreliggande mål.<sup>9</sup> Detta förfarande har dock vilandeförklarats i avvaktan på att förhandsbeskedet i detta mål ska meddelas. Jag kommer därför inte att behandla detta förfarande ytterligare.

3) Om fråga 1 eller fråga 2 besvaras jakande:

Har en icke-statlig organisation en rätt till rättslig prövning som grundar sig direkt på direktivet, vilken går utöver bestämmelserna i den nationella lagstiftningen?"

*Det tyska rättssystemet*

27. Skriftliga yttranden har inkommit från BUND, Bezirksregierung Arnsberg, Trianel, den tyska, den grekiska och den italienska regeringen samt kommissionen. BUND, Trianel, den tyska regeringen och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 10 juni 2010.

29. Den tyska regeringens skriftliga yttranden har bidragit till att klargöra frågeställningen i begäran om förhandsavgörande. I Tyskland återfinns den allmänna regeln om upptagande till sakprövning i förvaltningsrättsliga mål i § 42 stycke 2 VwGO. Såvitt jag förstår innebär denna bestämmelse att en begäran om rättslig prövning av ett förvaltningsbeslut endast kan upptas till sakprövning om a) begäran vilar på en rättslig bestämmelse vars syfte är att tillvarata rättigheter för enskilda och b) sökanden i fråga omfattas av bestämmelsens räckvidd.

### Inledande synpunkter

#### *Talan mot Tyskland*

28. Kommissionen har anmärkt att ett förfarande mot Tyskland har inletts vid Århuskonventionens efterlevnadskommitté om i stort

30. Den tyska regeringen har angett att rätten att begära domstolsprövning således utgör en "rättighet som tillvaratar enskilda" i enlighet med artikel 19.4 i Grundgesetz. I en sådan

<sup>9</sup> — Aktnr ACCCC/C/2008/31, tillgänglig på Internet: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliance%20Committee/31TableGermany.htm>.

talans kan domstolen komma att granska faktiska omständigheter ex officio, utreda om samtliga nödvändiga faktiska omständigheter för beslutet föreligger, bedöma beslutets giltighet (till exempel genom att avgöra om det strider mot proportionalitetsprincipen eller någon annan rättslig princip) samt fastställa att beslutet inte ligger utanför myndighetens kompetensområde (*ultra vires*). Domstolen har till och med rätt att pröva en fråga när förvaltningsmyndigheterna har ett visst handlingsutrymme. Den tyska regeringen har gjort gällande att detta förfaringsätt resulterar i en ovanligt ingående domstolsprövning.<sup>10</sup>

31. Den tyska regeringen har dock även anmärkt att de tyska domstolarnas resurser är begränsade. Således utgör principen att endast personer vars rättigheter direkt påverkas av ett beslut normalt har rätt till rättslig prövning en praktisk följd av den ingående domstolsprövning som krävs för ett effektivt domstolsskydd. Om fler personer tilläts föra talan i domstol skulle "systemet bli överbelastat", vilket i sin tur skulle försämra de tyska domstolarnas möjlighet att effektivt skydda eventuella sökandes rättigheter. Detta skulle kunna leda till sämre domstolsskydd för personer vars enskilda rättigheter kränks, som

en följd av att rätten till rättslig prövning utsträcktes till en större krets.

32. Den tyska regeringen har också anmärkt att det bakomliggande förvaltningsärendet bordläggs när ett beslut överklagas. En ökning av antalet domstolsförfaranden skulle därför fördröja förvaltningsärendena påtagligt.

33. Den tyska regeringen har påpekat att även om huvudregeln är att sökande måste "göra gällande en kränkning" av en rättighet för enskilda, görs i § 2 stycke 1.1 UmwRG undantag för erkända icke-statliga miljöorganisationer. Dessa kan begära domstolsprövning under förutsättning att de bestämmelser som påstås ha överträtts syftar till att enskilda ska tillerkännas rättigheter. Genom undantaget försätts därför icke-statliga miljöorganisationer i ett bättre läge än enskilda personer som begär domstolsprövning.

34. Det verkar i Tyskland vara allmänt vedertaget att miljöskyddet inte är ett uttryck för rättigheter som tillkommer enskilda utan för

10 — Både BUND och kommissionen har ifrågasatt detta påstående i sina muntliga yttranden.

rättigheter som tillkommer allmänheten.<sup>11</sup> Följaktligen, och i regel, syftar miljöskyddsregler inte nödvändigtvis även till att enskilda ska tillerkännas rättigheter.

35. I praktiken är det därför inte möjligt för icke-statliga miljöorganisationer att begära, och de tyska domstolarna kan inte heller genomföra, en prövning av ett förvaltningsbeslut på grunden att det utgör en kränkning av en bestämmelse som utgör skydd för miljön som sådan. De kan endast agera om de kan åberopa att en materiell rättighet för enskilda kränks, eller riskerar att kränkas.

36. Mot denna bakgrund övergår jag till att bedöma fråga 1.

## Fråga 1

37. Med sin första fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en

medlemsstat enligt artikel 10a i EIA-direktivet är skyldig att ge icke-statliga miljöorganisationer rätt att begära domstolsprövning på den grunden att en miljöbestämmelse har kränkts som är relevant för att godkänna ett projekt, även om det är fråga om en bestämmelse som endast har till syfte att tillvarata allmänhetens intressen och inte enskildas rättsliga intressen.

38. Finns det i EIA-direktivets ordalydelse stöd för åsikten att rätten till domstolsprövning kan göras avhängig av att det finns materiella rättigheter för enskilda?

39. Kommissionen betonar den koppling som görs i EIA-direktivet mellan miljöskyddet och skyddet för enskildas rätt till hälsa. Enligt min uppfattning ska denna koppling dock tolkas i allmänna termer. Talerätten (*locus standi*) avseende överklagande av en påstått felaktig tillämpning av vissa bestämmelser i miljölagstiftningen bör inte göras avhängig av att man kan påvisa en speciell eller särskild koppling till människors hälsa.<sup>12</sup>

11 — Kommissionen har i sina skriftliga yttranden hänvisat till ett antal artiklar som behandlar följderna av att betrakta miljöskyddet på detta sätt. Det synes dock vara ett omdebatterat ämne. Se exempelvis F. Spieth, och M. Appel, "Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz", *NuR*, 2009, s. 312, samt H.-J. Koch, "Die Verbandsklage im Umweltrecht", *NVwZ*, 2007, s. 369. Se även Ladeur, K.-H och Pelle, R "Judicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments" i. Ladeur, K.-H. (redaktör), *The Europeanisation of administrative law*, Aldershot (2002), och där angivna artiklar.

12 — En hänvisning har gjorts till dom av den 4 juni 2009 i mål C-142/05, Mickelsson och Roos (REG 2009, s. I-4273), punkt 33, och av den 25 juli 2008 i mål C-237/07, Janecek (REG 2008, s. I-6221), punkt 38, i vilka domstolen behandlar de två begreppen tillsammans. De målen gällde dock inte EIA-direktivet.

40. För det första anges inte i artikel 10a i EIA-direktivet att det krävs en sådan koppling. För det andra behandlas miljöskydd både i artikel 191 FEUF<sup>13</sup> och direktiv 2003/35 som ett mål i sig, som är fristående från skyddet för människors hälsa.<sup>14</sup> Att läsa in en oupplöslig koppling mellan miljöskyddsregler och människors hälsa skulle i onödan och på ett otillåtligt sätt begränsa reglernas räckvidd.

41. Den tyska regeringen har gjort gällande att det enligt artikel 10a i EIA-direktivet inte krävs att medlemsstaterna ändrar sina nationella system för att införa en allmän talerätt (*actio popularis*), som innebär att alla och envar har obegränsad rätt att överklaga förvaltningsbeslut på miljömässiga grunder. Detta är riktigt. Den avgörande frågan i föreliggande mål är dock huruvida det är förenligt med EIA-direktivet att en medlemsstat behåller processrättsliga regler om talerätt (*locus standi*) som får till följd att *ingen part alls* kan föra

talan om en påstådd kränkning av lagstiftning som endast är avsedd att skydda miljön.

42. Artikel 9.3 är den bestämmelse i Århuskonventionen som behandlar allmän talerätt (*actio popularis*). Bestämmelsen har ännu inte införlivats med unionsrätten,<sup>15</sup> vilket innebär att det för tillfället inte finns någon unionsrättslig skyldighet för medlemsstaterna att införa allmän talerätt (*actio popularis*).

43. Syftet med artikel 10a, som infogades i EIA-direktivet genom artikel 3.7 i direktiv 2003/35, var att anpassa unionsrätten till artikel 9.2 i Århuskonventionen. Till skillnad mot artikel 9.3 krävs enligt artikel 9.2 endast att medlemsstaterna ger vissa medlemmar av "den berörda allmänheten" rätt att få giltigheten av förvaltningsrättsliga beslut, handlingar eller underlåtenheter prövade. Detta kriterium återges vederbörligen i artikel 10a i EIA-direktivet.

44. Enligt den första punkten i artikel 10a måste medlemsstaterna tillerkänna antingen

13 — F.d. artikel 174 EG.

14 — Under det förberedande arbetet till Århuskonventionen föreslog den belgiska delegationen särskilt att man skulle koppla samman miljön med människors hälsa. Se förarbetena avseende den första sessionen i arbetsgruppen för den ekonomiska och sociala kommittén (CEP/AC.3/2, s. 2). Detta visade sig vara kontroversiellt (se informationen från den andra sessionen (CEP/AC.3/4, s. 2)), men vid den åttonde sessionen (CEP/AC.3/16, s. 2) innehöll ett mycket tidigt utkast till Århuskonventionen det som sedermera skulle komma att bli slutversionen av artikel 1 som slår fast den "rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande..."

15 — Se punkt 76 och följande punkter i mitt förslag till avgörande i mål C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, som ännu inte avgjorts av domstolen.

a) organisationer som har ett tillräckligt intresse, eller b) dem som "hävdar att en rättighet kränks" talerätt. Alternativen behövs med hänsyn till de varierande rekvisiten för talerätt i de olika nationella rättssystemen i Århuskonventionens avtalslutande parter.<sup>16</sup>

46. Häri ligger problemets kärna. Beträffande vilken typ av "rättighet" kan en icke-statlig miljöorganisation hävda att kränkning föreligger? På motsvarande sätt – har medlemsstaterna enligt artikel 10a utrymme för att begränsa de rättigheter avseende vilka en kränkning kan hävdas till en undergrupp rättigheter (det vill säga materiella rättigheter för enskilda)?

45. Enligt tredje punkten i artikel 10a ska medlemsstaterna fastställa vad som utgör ett "tillräckligt intresse" och en "kränkning av en rättighet" i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. Därefter anges att det intresse som icke-statliga miljöorganisationer<sup>17</sup> har, för detta ändamål, ska anses tillräckligt i den mening som avses i det i a) angivna kriteriet och rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i det i b) angivna kriteriet.

47. Den tyska regeringen har hävdat att den, enligt tredje punkten i artikel 10a i EIA-direktivet, har rätt att kräva att en sökande som är en icke-statlig organisation, på samma sätt som en enskild privatperson, endast får åberopa bestämmelser som utgör skydd för enskildas rättsliga intressen. I bestämmelsen anges endast att icke-statliga miljöorganisationer ska anses ha rättigheter som motsvarar de rättigheter enskilda har (när de i praktiken varken kan ha eller har det). Genom bestämmelsen försätts därmed icke-statliga miljöorganisationer i samma ställning som enskilda, utan att begränsa arten av de rättigheter som icke-statliga miljöorganisationer måste åberopa för att anses ha talerätt (*locus standi*), eller medlemsstaternas behörighet att begränsa den typ av rättigheter som kan åberopas i en ansökan om domstolsprövning. I den utsträckning icke-statliga miljöorganisationer har rätt att åberopa bestämmelser som skyddar tredje parts rättigheter, snarare än miljöorganisationernas egna enskilda rättigheter, har icke-statliga miljöorganisationer en mer omfattande rätt till rättslig prövning än enskilda.

16 — Se förarbetena avseende den femte sessionen med arbetsgruppen för den ekonomiska och sociala kommittén (CEP/AC.3/10, s. 11), där "en delegation gjorde gällande att eventuella prövningsförfaranden skulle vara underställda respektive avtalslutande parts gällande grundlagsbestämmelser och rättsliga bestämmelser". Det rädde i allmänhet samstämmighet om att de som hade möjlighet att delta i beslutsförfarandet som sådant också skulle ha tillgång till ett prövningsförfarande, men vissa "delegationer hävdade att dessa personer/organisationer skulle behöva hävda att någon av deras enskilda rättigheter kränks". Detta påstående verkar ha lett till den text som innehåller punkterna a) och b). Det första utkastet till denna text finns med i förarbetena avseende den åttonde sessionen (ovan fotnot 14), s. 9. I mellantiden ändrades dock orden "deras enskilda rättigheter kränks" till "en rättighet kränks".

17 — Enligt definitionen i artikel 1.2 i EIA-direktivet, i dess senaste lydelse. Det har inte bestritts att BUND omfattas av den definitionen.

48. Kommissionen anser att det i artikel 10a enbart anges att icke-statliga miljöorganisationer ska kunna föra talan på den grunden att en rättighet kränks. Enligt kommissionen ska frågan om det föreligger en sådan rättighet avgöras enligt nationell rätt – även om behovet av en omfattande rätt till rättslig prövning måste beaktas.

49. Vid första påseende verkar ordalydelsen i artikel 10a ("hävdar att en rättighet kränks") mer eller mindre neutral. Det anges inte att rättigheten måste vara av en särskild art och inte heller att någon särskild typ – eller alla typer – av rättigheter utgör tillräcklig grund för talerätt. Inte heller innehåller den någon text som specificerar vilken typ eller typer av rättigheter som en medlemsstat kan ge sökande rätt att åberopa.

50. I målet Djurgården,<sup>18</sup> var min ståndpunkt att artikel 10a i EIA-direktivet innebär att icke-statliga miljöorganisationer som uppfyller definitionen i artikel 1.2 i det direktivet automatiskt har talerätt (*locus standi*) i nationella domstolar.<sup>19</sup>

51. Såsom jag angav i nämnda förslag,<sup>20</sup> leder den speciella roll, och de därmed sammanhängande rättigheter, som icke-statliga miljöorganisationer har enligt Århuskonventionen och EIA-direktivet till ett ovanligt kraftfullt och effektivt system för att förebygga miljöskador. En icke-statlig miljöorganisation är ett uttryck för det kollektiva intresset och kan besitta en teknisk expertis som en enskild person inte alltid kan uppnå. I den utsträckning en enda talan av en icke-statlig miljöorganisation ersätter ett överflöd av liknande mål som annars skulle ha förts av enskilda, kan det innebära att rättegångsförfarandet rationaliseras, att antalet mål i domstolarna minskas och att begränsade rättsliga resurser utnyttjas effektivare för att skipa rättvisa och skydda rättigheter.

52. Denna framträdande roll som tilldelats icke-statliga miljöorganisationer utgör också en motvikt till beslutet att inte införa en obligatorisk allmän talerätt (*actio popularis*) i miljöfrågor. Genom att involvera icke-statliga miljöorganisationer både i myndigheternas och domstolarnas beslutsfattande stärker man kvaliteten och giltigheten av de beslut som fattas av offentliga myndigheter och

18 — Dom av 15 oktober 2009 i mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (REG 2009, s. I-9967).

19 — Punkterna 42–45 i mitt förslag till avgörande.

20 — *Ibidem*, punkterna 59–65.

förbättrar effektiviteten av de förfaranden som är avsedda att förebygga miljöskador.<sup>21</sup>

53. Det synes mig ännu viktigare att icke-statliga miljöorganisationer ges rätt att överklaga förvaltningsbeslut som innebär att ett projekt beviljas om – såsom fallet verkar vara i Tyskland – motsvarande *avslagsbeslut* alltid kan överklagas av projektledarna, vilka (per definition) kan hävda att deras enskilda materiella rättigheter kränks.

54. I målet Djurgården framförde jag argumentet att alla icke-statliga miljöorganisationer (som omfattas av definitionen i nationell rätt i enlighet med artikel 1.2 i EIA-direktivet) automatiskt har rätt till rättslig prövning, i synnerhet som artikel 10a uttryckligen anger att sådana organisationer ska anses ha

”rättigheter som kan kränkas” eller ett ”intresse” som anses vara ”tillräckligt”. Enligt min uppfattning visar detta tydligt att icke-statliga miljöorganisationer har en unik, privilegierad ställning. De anses kunna påvisa talerätt (*locus standi*) genom att åberopa en kränkning av någon annans materiella rättighet, medan en enskild sökande måste kunna stödja sig på en materiell rättighet som tillkommer honom eller henne själv.

55. Jag antydde också att det faktum att rätt till domstolsprövning ska tillerkännas ”inom ramen för den... nationella lagstiftningen”, enligt min mening inte innebar att medlemsstaterna därigenom erhöll några ytterligare befogenheter när bestämmelsen införlivas, utan att skrivningen snarare endast tar sikte på en omständighet som det finns skäl att lyfta fram, nämligen att bestämmelserna om rätt till rättslig prövning är tillämpliga inom respektive medlemsstats processlagstiftning.<sup>22</sup>

56. I domen avgjorde domstolen målet på aningen snävare grunder.

57. Tolkningsfrågan i målet Djurgården tog inte direkt upp frågan om medlemsstaternas rätt att begränsa de olika typer av rättigheter som en icke-statlig miljöorganisation får

21 — Denna fråga har behandlats i doktrinen på detta rättsområde. Se exempelvis Ryall, A., ”EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion”, 2007, 19, *Journal of Environmental Law*, Vol. 2, s. 247, som kritiserar domstolens beslut i målet C-216/05, kommissionen mot Irland (REG 2006, s. I-10787), för att inte ha beaktat den kumulativa effekt som sannolikt skulle bli följden av att utkräva en avgift av icke-statliga miljöorganisationer för deras deltagande i bedömningsförfarandet. Frågan återspeglas också i råden för Århuskonventionens genomförande (s. 31) och i förarbetena till Århuskonventionen (för att ge två exempel, i utkastet till vissa delar av konventionen (CEP/AC.3/R.1, s. 2) och i resolutionen som antogs i Århus (ECE/CEP/43/Add. 1/Rev. 1) och till direktiv 2003/35. Se exempelvis kommissionens förslag (KOM(2000)0839, s. 2), även om regionkommittén, under diskussionen av direktivet i fråga, anmärkte att man kan göra det möjligt för miljömässiga intresse- och lobbygrupper att fördröja genomförandet av nödvändiga projekt (EUT C 357, s. 15). När Århuskonventionen upprättades tog FN:s ekonomiska och sociala råd hänsyn till flera icke-statliga miljöorganisationers åsikter (se exempelvis rapporten från första sessionen (CEP/AC.3/2 s. 1) och berörde dem i resolutionen för deras ”aktiva och konstruktiva medverkan i utvecklingen av konventionen”. Detta antyder måhända att Århuskonventionens upphovsmän ansåg att de icke-statliga miljöorganisationernas röster var värdefulla under författandeprocessen och, onekligen, därefter.

22 — Det vill säga, både fysiska och juridiska personer och miljöskyddsorganisationer är fortfarande skyldiga att iakttä de bestämmelser i den nationella processlagstiftningen som avser domstolarnas jurisdiktion, frister, talerätt och så vidare.



åberopa. Det kan vara skälet till att domstolens språk inte är helt tydligt på den punkt som nu är föremål för prövning. Domstolen angav att "personer som tillhör den berörda allmänheten ska ha rätt att föra en sådan talan när de har ett tillräckligt intresse eller, om detta krävs enligt en medlemsstats lagstiftning, när de gör gällande att någon av de verksamheter som avses i direktiv 85/337 kränker deras rättigheter" (punkt 34) och att "personer... vars rättigheter kränks av [ett sådant projekt], däribland miljöskyddsföreningar, [ska ha rätt] att föra talan i behörig rättsinstans" (punkt 45). I punkt 44 slog domstolen fast att "de [icke-statliga] organisationer som 'uppfyller kraven i nationell lagstiftning' alltefter omständigheterna anses ha ett 'tillräckligt intresse' av saken eller ha rättigheter som kan kränkas av en verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv" och längre fram att "medlemmar av den berörda allmänheten, som antingen har ett tillräckligt intresse av att ifrågasätta en verksamhet eller har rättigheter som en verksamhet kan kränka, ska kunna föra talan mot det beslut genom vilket verksamheten tillåts" (punkt 48).

58. Föreliggande mål är ett lämpligt tillfälle för domstolen att bemöta den osäkerhet som kvarstår efter domen i målet Djurgården.

59. I artikel 10a i EIA-direktivet föreskrivs att "[m]edlemsstaterna skall... se till att de medlemmar av den berörda allmänheten... som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning... har rätt... [till prövning] i domstol".

60. Med avseende på enskilda, innebär detta att personen måste göra gällande att en rättighet som han eller hon själv åtnjuter kränks, eller riskerar att kränkas, av en viss verksamhet.

61. Om samma princip emellertid tillämpades på icke-statliga miljöorganisationer skulle detta antingen ge dem exakt samma ställning som enskilda (om bara deras egna rättigheter var inblandade) eller bara göra det möjligt för dem att föra talan i stället för enskilda (om deras talerätt (*locus standi*) var beroende av att annans enskilda rättigheter kränktes eller riskerade att kränkas). Det förefaller dock mig som om avsikten är att icke-statliga miljöorganisationer ska åtnjuta en vidare talerätt än så.

62. Den korrekta tolkningen av artikel 10a blir tydligare om man beaktar det tredje stycket i bestämmelsen.

63. Det stycket gäller i samma utsträckning för icke-statliga miljöorganisationer i system där talerätt tillerkänns enligt a) i första

punkten och icke-statliga miljöorganisationer i system där talerätt tillerkänns enligt b).

64. Bestämmelsen innebär inte att dessa icke-statliga organisationer tillerkänns en rättighet eller ett intresse, utan att de, förutsatt att de uppfyller tillämpliga rekvisit i nationell lagstiftning, med nödvändighet måste anses uppfylla kravet på att ha ett tillräckligt intresse eller, i förekommande fall, rättigheter som kan kränkas.

65. Med avseende på a) anses följaktligen alla icke-statliga miljöorganisationer ha rätt till prövning i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ. De behöver inte göra någonting för att visa att de har ett sådant intresse, utan behandlas som om de faktiskt har bevisat det. De har därför rätt att överklaga den materiella eller formella giltigheten av alla beslut, handlingar eller underlåtigheter som omfattas av EIA-direktivet.

66. Detsamma måste säkerligen vara fallet i fråga om b). En icke-statlig miljöorganisation måste ha samma obegränsade rätt till prövning oavsett om en medlemsstat åberopar led a) eller b). Om detta inte vore fallet, skulle de medlemsstater som tillämnar b) ha större möjlighet att neka icke-statliga miljöorganisationer talerätt (*locus standi*) än de som tillämnar a), vilket skulle leda till allvarliga olikheter mellan medlemsstaterna med avseende

på rätten till rättslig prövning. Dessa skillnader skulle undergräva EIA-direktivets verkan som garanti för en ingående granskning av projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och skulle kunna ha ett påtagligt inflytande på placeringen av projekt, framför allt i gränsområden.

67. Enligt min uppfattning är den korrekta tolkningen därför att i medlemsstater som tillämnar led b) i första stycket i artikel 10a, ska tredje stycket i artikeln förstås så att medlemsstaterna är skyldiga att se till att icke-statliga miljöorganisationer *kan* "[hävda] att en rättighet kränks" och således att det nationella rättssystemet måste erkänna att de har "en rättighet" som kan kränkas, även om denna rättighet är teoretisk i ett nationellt rättssystem som annars endast skulle erkänna kränkning av materiella rättigheter för enskilda.

68. Det följer därför att en nationell bestämmelse inte är förenlig med artikel 10a i EIA-direktivet när den innebär att en icke-statlig miljöorganisation som vill överklaga ett beslut som kan antas medföra en miljöpåverkan har talerätt (*locus standi*) endast om organisationen kan hävda att en materiell rättighet för enskilda kränks.

69. Eventuellt kan det invändas att medlemsstaterna enligt första meningen i tredje stycket i artikel 10a får avgöra vad som "utgör ett tillräckligt intresse och en kränkning av en rättighet" i enlighet med nationell rätt. Ger

inte det uttryckligen medlemsstaterna behö-  
righet att tillämpa sina egna definitioner?

70. Enligt min uppfattning har deras möjlig-  
het att göra detta (lika uttryckligt) begränsats  
på ett viktigt sätt. Det följer klart och tydligt  
av samma mening att medlemsstaten ska fast-  
ställa detta ”i enlighet med målet att ge den  
berörda allmänheten en omfattande rätt till  
rättslig prövning”. Målet att tillhandahålla en  
”omfattande rätt” till rättslig prövning utgör  
den yttre gräns inom vilken medlemsstaterna  
kan utöva sin lagstiftningsfrihet.

71. Att utöka omfattningen av rätten till  
rättslig prövning är ett av Århuskonventio-  
nens uttryckliga mål. Bland annat anges i  
konventionens artonde skäl att ”allmänheten,  
organisationer inbegripna, bör ha tillgång till  
effektiva rättsliga mekanismer så att deras be-  
rättigade intressen skyddas och lagen följs”. I  
skäl 3 i direktiv 2003/35 anges att ”ansvarig-  
heten... i beslutsprocessen [ökas]” och att “[d]  
eltagande, bland annat av sammanslutningar,  
organisationer och grupper, särskilt icke-  
statliga miljöskyddsorganisationer, bör därför  
främjas” (skäl 4).

72. Om den tyska regeringen hade rätt, skulle  
frågan huruvida en icke-statlig miljöorganisa-  
tion har talerätt (*locus standi*) dessutom del-  
vis bero på en tillfällighet. Pondera att det finns  
två sjöar som är relativt lika i fråga om växt-  
och djurliv. Den ena sjön är belägen i vildmar-  
ken i ett avlägset hörn av ett stort landområde  
som omfattas av den lokala myndighetens  
generella ansvarsområde (denna myndighet  
bedömer även eventuella ansökningar om  
bygglov). Inte en människa bor i närheten.  
Den andra sjön ligger i närheten av ett par  
hus. Enligt den tyska regeringens tolkning  
skulle en icke-statlig miljöorganisation kunna  
ha talerätt (*locus standi*) att överklaga ett be-  
slut att bevilja ett byggnadsprojekt på gränsen  
till den andra sjön (om den gjorde gällande att  
husägarnas rättigheter kränks eller riskerade  
att kränkas) men inte den första sjön. Detta  
kan säkerligen inte vara avsikten med EIA-di-  
rektivet? Rätten till rättslig prövning kan inte  
göras avhängig av yttre omständigheter, som  
den exakta placeringen av det projekt som en  
icke-statlig miljöorganisation befarar att det  
kan medföra skada på miljön.

### *Effektivitet*

73. Trianel har i sitt yttrande poängte-  
rat att ”omfattande” rätt inte är samma sak  
som ”obegränsad” rätt och gjort gällande att  
icke-statliga miljöorganisationer inte bör ha  
automatisk talerätt enligt artikel 10a i EIA-  
direktivet. Den tyska regeringen har likaledes

gjort gällande att unionsrätten inte kräver att icke-statliga miljöorganisationer har obegränsad rätt till domstolsprövning. Kommissionen har medgett att Århuskonventionen inte ger icke-statliga miljöorganisationer behörighet att förbigå rekvisiten för upptagande till sakprövning i nationell rätt. Även om en icke-statlig miljöorganisation kan hävda att en rättighet kränks, måste en sådan rättighet först existera för att den ska kunna kränkas. Kommissionen har dock därefter åberopat effektivitetsprincipen som stöd för sin slutsats att begreppet ”en rättighet kränks” ska ges en vid tolkning.

74. För det fall domstolen inte är övertygad om att både ordalydelsen i och målet med artikel 10a i EIA-direktivet leder till slutsatsen att en icke-statlig miljöorganisation bör ges automatisk talerätt (*locus standi*) är det nödvändigt att kortfattat behandla frågan utifrån effektivitetsprincipen, mot bakgrund av att de ändringar i EIA-direktivet som infördes genom direktiv 2003/35 bland annat avsåg att skapa en omfattande rätt till rättslig prövning.

75. Den tyska regeringen har hävdats att effektivitetsprincipen inte kränks genom att göra talerätten (*locus standi*) avhängig av att det finns en materiell rättighet för enskilda.

76. Under förhandlingen visade det sig tydligt att det finns många olika lagar och andra

författningar på miljöområdet i Tyskland och att dessa inte alltid lätt kunde kopplas till skyddet för enskildas materiella rättigheter. Kommissionen gjorde en riktig bedömning när den påpekade att domstolen vid ett flertal tillfällen har tolkat EIA-direktivet extensivt.<sup>23</sup> Mot denna bakgrund synes det mig uppenbart att det inte skulle utgöra ett ändamålsenligt genomförande av EIA-direktivet att utesluta mål som grundar sig på miljöbestämmer som inte innebär att enskilda personer tillerkänns materiella rättigheter.

77. Den tyska regeringen har förklarat att dess rättsprövningssystem medför en noggrann och ingående granskning av förvaltningsbeslut och ger ett omfattande skydd för enskildas rättigheter.<sup>24</sup> Emellertid är ett intensivt prövningssystem, på samma sätt som en Ferrari med låsta dörrar, av föga praktisk nytta om systemet i sig är helt otillgängligt för vissa typer av mål. Såsom jag förstår saken har varken en enskild person eller en icke-statlig miljöorganisation talerätt (*locus standi*) i en situation där inte någon materiell rättighet riskerar att kränkas. Det finns inte någon som kan föra talan på miljöns vägnar. Trots detta finns det omständigheter – till exempel om ett projekt som upptas i bilaga 1 till EIA-direktivet (och blir föremål för en tvingande miljökonsekvensbeskrivning enligt artikel 4.1

23 — Dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld (REG 1996, s. I-5403), punkt 31, av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF (REG 1999, s. I-5613), punkt 40, av den 13 juni 2002 i mål C-474/99, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-5293), punkt 46, och av den 25 juli 2008 i mål C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (REG 2008, s. I-6097), punkt 28.

24 — Se punkt 30 ovan.

i direktivet) är beläget på en oförstörd plats, långt bort från mänsklig bebyggelse – där faktisk deltagande i beslutsprocessen i miljöfrågor och effektiv övervakning av efterlevnaden av EIA-direktivet gör att det är mycket viktigt att icke-statliga miljöorganisationer har rätt att föra talan (*locus standi*) om rättslig prövning.

78. Den tyska regeringen har gjort gällande att man, för att undvika att överbelasta förvaltningsdomstolarna, skulle behöva göra avkall på nuvarande mycket intensiva rättsliga granskning om kraven på talerätt (*locus standi*) mildrades. Enligt den tyska regeringen skulle detta medföra att EIA-direktivet genomfördes på ett sämre och inte lika effektivt sätt.

79. Logiskt sett utgör inte detta ett svar på argumentet att det för närvarande inte är möjligt att föra talan i tyska domstolar (eftersom ingen sökande har talerätt (*locus standi*)) i vissa situationer som ändå omfattas av EIA-direktivet och där det (följaktligen) måste finnas rätt till domstolsprövning enligt artikel 10a. Av de skäl jag redan uttryckt<sup>25</sup> vill jag lägga till att talerätt för icke-statliga miljöorganisationer i praktiken skulle kunna utgöra

ett effektivare och mindre kostsamt sätt att utnyttja domstolarnas begränsade resurser.

80. Vid förhandlingen gjorde BUND gällande att i praktiken endast 0,1 procent av alla rättegångar i miljöfrågor förs av icke-statliga miljöorganisationer. Om det verkligen är fallet är det inte troligt att en mindre lättnad av rekvisiten för talerätt (*locus standi*) skulle skapa en alltför stor ökning av antalet mål. Dessutom kan potentiellt betungande eller grundlösa mål, även om de kan upptas till sakprövning, avvisas på materiella grunder. Därför finner jag inte att argumentet att arbetsbördan skulle öka dramatiskt<sup>26</sup> är övertygande som skäl för att inte avhjälpa en betydande lucka i nuvarande system.

#### *Konsekvent tolkning*

81. Den tyska regeringen menar att detta mål ger upphov till frågan om i vilken utsträckning unionsrätten kan begränsa det sätt som det tyska rättssystemet tolkar talerätten (*locus standi*).

82. Det är dock allmänt erkänt att inte ens konstitutionella regler i medlemsstaterna

25 — Se mitt förslag till avgörande i målet Djurgården (ovan fotnot 18), punkterna 51 och 62.

26 — Argumentet introducerades av den tyska regeringen och nämndes i punkt 31 ovan.

får utgöra hinder mot att unionsrätten tillämpas (till exempel genom att omöjliggöra en sådan tillämpning genom att göra den ovillkorligen beroende av huruvida sökanden kan åberopa en rättighet som tillkommer en enskild person). Om det enligt artikel 10a i EIA-direktivet fordras att uttrycket ”hävdar att en rättighet kränks” ska tolkas på ett särskilt sätt, måste detta krav iakttas i den tyska rättsordningen.<sup>27</sup>

83. Trianel har gjort gällande att den tolkning av artikel 10a som förordats av BUND skulle innebära att Tyskland skulle tvingas överge sitt rättighetsbaserade rekvisit för talerätt (*locus standi*). Enligt min uppfattning är det långt ifrån klart att detta verkligen skulle vara fallet.

84. Såsom jag förstår den aktuella situationen, kan det vara möjligt för en tysk domstol att tolka nationell rätt på ett sätt som överensstämmer med kriterierna i artikel 10a i EIA-direktivet genom att ge icke-statliga miljöorganisationer rätt att föra talan på grundval av kränkning av en rättighet som tillerkänts enskilda.<sup>28</sup> Vad som är klart är att Tyskland måste efterkomma sina skyldigheter enligt EIA-direktivet i dess lydelse enligt direktiv

2003/35. Hur detta görs är upp till lagstiftarna och de nationella domstolarna.

### Förslag till avgörande avseende fråga 1

85. Mot bakgrund av ovanstående överväganden drar jag slutsatsen att det enligt artikel 10a i EIA-direktivet fordras att icke-statliga miljöorganisationer som vill väcka talan i en medlemsstat, i vilken det enligt den förvaltningsprocessrättsliga lagstiftningen fordras att den sökande gör gällande att vederbörandes rättigheter har kränkts ska kunna åberopa ett åsidosättande i fråga om alla miljöbestämmelser som är relevanta för godkännandet av ett projekt, det vill säga även sådana bestämmelser som endast har till syfte att tillvarata allmänhetens intressen och inte, åtminstone delvis, enskildas rättsliga intressen.

### Fråga 2

86. Eftersom jag har föreslagit att fråga 1 reservationslöst ska besvaras jakande är det inte nödvändigt att besvara fråga 2. Jag vill endast tillägga att bestämmelserna i artikel 10a i EIA-direktivet endast är tillämpliga på frågor som omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*).

27 — För ett nyligen avgjort mål som mer allmänt överväger kravet på konsekvent tolkning, se dom av den 19 januari 2010 i mål C-555/07, Küçükdeveci (REU 2010, s. I-365), punkt 44 och följande punkter och där angiven rättspraxis.

28 — Se dom av den 5 oktober 2004 i de förenade målen C-397/01–C-403/01, Pfeiffer m.fl. (REG 2004, s. I-8835), punkterna 113–119, där domstolen uppmanade den hänskjutande domstolen att använda varje medel till sitt förfogande för att komma fram till en tolkning av nationell rätt som stod i överensstämmelse med direktivets villkor.

**Fråga 3**

87. Med sin tredje fråga söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida EIA-direktivet innebär att en icke-statlig organisation har rätt till rättslig prövning som går utöver bestämmelserna i den nationella lagstiftningen. Med andra ord, om icke-statliga miljöorganisationer (såsom BUND) inte har talerätt (*locus standi*) enligt de nationella processrättsliga reglerna för att överklaga ett beslut, kan organisationen åberopa bestämmelserna i artikel 10a direkt?

88. Domstolen har många gånger angett att direktivbestämmelser som är tillräckligt klara, precisa och ovillkorliga i nationell domstol kan åberopas av enskilda mot staten när den senare har underlåtit att införliva direktivet med nationell rätt (eller inte införlivat det på ett korrekt sätt) inom angiven tidsfrist.<sup>29</sup> Domstolen har angett att en bestämmelse i ett direktiv är tillräckligt ”preciserad”, ”när det genom bestämmelsen på ett klart sätt föreskrivs en skyldighet”.<sup>30</sup>

89. Artikel 10a i EIA-direktivet är med säkerhet tillräckligt klar och precis för att ha direkt effekt. Men är den tillräckligt ovillkorlig?

90. Domstolen har angett att en direktivbestämmelse är tillräckligt ”ovillkorlig” när ”den medför en skyldighet som inte är förenad med något villkor eller när den, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, inte är beroende av att vare sig [Europeiska unionens institutioner] eller medlemsstaterna antar någon rättsakt”.<sup>31</sup>

91. I förevarande fall finns tre skäl för osäkerhet. För det första innehåller artikel 10a en korskänvisning till icke-statliga miljöorganisationer såsom de definierats i artikel 1.2, och respektive medlemsstat ska således avgöra vilka icke-statliga miljöorganisationer som, bland annat, ska omfattas av artikel 10a. För det andra anges i artikel 10a, andra stycket, att det är medlemsstaten som ska bedöma vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet. För det tredje föreskrivs två olika system i artikel 10a för att medge talerätt (*locus standi*) och medlemsstaten får återigen avgöra vilket system som ska tillämpas i densamma. Gör något av dessa skäl att artikel 10a inte kan anses vara tillräckligt ovillkorlig för att fullgöra kriteriet för direkt effekt?

92. I det första avseendet har domstolen redan avgjort att en bestämmelse kan ha direkt effekt när ett direktiv delvis införlivats i en

29 — Domen i målet Pfeiffer (ovan fotnot 28), punkt 103.

30 — Se senast dom av den 1 juli 2010 i mål C-194/08, Gassmayr (REU 2010, s. I-6281), punkterna 44–45.

31 — Domen i målet Gassmayr (ovan fotnot 30), punkt 45.

medlemsstat.<sup>32</sup> Det faktum att Tyskland redan har angett de kriterier som en icke-statlig miljöorganisation enligt artikel 1.2 måste uppfylla för att erkännas som en icke-statlig miljöorganisation för tillämpningen av EIA-direktivet, innebär att gruppen "icke-statliga miljöorganisationer" ovillkorligen har identifierats. Alla icke-statliga organisationer som uppfyller kriterierna (som exempelvis BUND) kan därför åberopa artikel 10a.

93. Vad gäller det andra avseendet anser jag, på de grunder som redan angetts, att det tredje stycket i artikel 10a automatiskt innebär att icke-statliga miljöorganisationer har talerätt (*locus standi*). En medlemsstats möjlighet att definiera vad som utgör ett tillräckligt intresse eller en kränkning av en rättighet begränsas således i motsvarande grad. Till följd av det tredje stycket i artikel 10a är sådana definitioner inte relevanta för icke-statliga miljöorganisationer vilka därför kan åberopa att artikel 10a har direkt effekt, även om medlemsstaten i fråga har definierat uttrycket "en rättighet kränks" på ett sätt som innebär att

enskilda inte kan åberopa artikelns direkta effekt.

94. Vad gäller det tredje avseendet – omständigheten att artikel 10a innehåller två alternativa system – angav slutligen domstolen i domen i målet Gassmayr att "[e]n unionsrättslig bestämmelse är ovillkorlig när den medför en skyldighet som inte är förenad med något villkor eller när den, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, inte är beroende av att vare sig unionsinstitutionerna eller medlemsstaterna antar någon rättsakt".<sup>33</sup> I den situation som nu ska bedömas återspeglar medlemsstaternas rättssystem redan ett av de två alternativen i a) och b). Medlemsstaten i fråga behöver inte anta någon särskild rättsakt. På samma sätt innebär inte heller förekomsten av två olika alternativ att bestämmelsen är villkorlig.<sup>34</sup> Liksom dess grundnorm i Århuskonventionen (artikel 9.2) fick artikel 10a denna utformning just för att tillgodose de två olika system för att fastställa talerätt (*locus standi*) som i allmänhet användes i unionsmedlemsstaterna (och i Århuskonventionens avtalslutande parter). Den bör inte anses vara villkorlig snarare än ovillkorlig, bara för att den gör det.

32 — Detta sträcker sig åtminstone tillbaka till dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, Von Colson och Kamann (REG 1984, s. I-1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577), punkt 10, och kan anses ha blivit en del av det övergripande testet för "felaktigt... införliva[nde]" som anges i, nu senast, dom av den 14 oktober 2010 i mål C-243/09, Fuß (REU 2010, s. I-9849), punkt 56.

33 — Ovan fotnot 30, punkt 45.

34 — I detta avseende finns likheter med domstolens rättspraxis i fråga om yttre förbindelser, exempelvis dom av den 8 maj 2003 i mål C-438/00, Deutscher Handballbund (REG 2003, s. I-4135), punkt 29, och av den 12 april 2005 i mål C-265/03, Simutenkov (REG 2005, s. I-2579), punkterna 24 och 25.



## Förslag till avgörande

95. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen har ställt på följande sätt:

- ”1) Enligt artikel 10 a i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG, fordras att icke-statliga miljöorganisationer som vill väcka talan i en medlemsstat, i vilken det enligt den förvaltningsprocessrättsliga lagstiftningen fordras att den sökande gör gällande att vederbörandes rättigheter har kränkts ska kunna åberopa ett åsidosättande i fråga om alla miljöbestämmelser som är relevanta för godkännandet av ett projekt, det vill säga även sådana bestämmelser som endast har till syfte att tillvarata allmänhetens intressen och inte, åtminstone delvis, enskildas rättsliga intressen.
  
- 2) För de fall reglerna inte fullständigt införlivats med nationell rätt, har en icke-statlig miljöorganisation rätt att åberopa bestämmelserna i artikel 10a i direktiv 85/337/EEG, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35/EG direkt.”