



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 19 december 2012¹

Mål C-463/11

**L
mot
M**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland))

”Direktiv 2001/42/EG — Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan — Fastställande av de typer av planer som kan antas medföra betydande miljöpåverkan — Artikel 3.5 i direktiv 2001/42 — Detaljplan ’för innerstadsutveckling’ som utarbetats inom ramen för ett nationellt förfarande utan att det gjorts någon miljöbedömning enligt direktiv 2001/42 — Fortsatt giltighet av en detaljplan som, till följd av en oriktig bedömning, betecknades som en detaljplan ’för innerstadsutveckling’ — Den ändamålsenliga verkan av artikel 3 i direktiv 2001/42”

1. ”Kommunen M” antog en detaljplan som den ansåg uppfyllde de villkor som föreskrivs i tysk lagstiftning för tillämpningen av ett så kallat påskyndat förfarande, vilket i enlighet med unionsrätten befriar den som har utarbetat planen från skyldigheten att göra en miljöbedömning. I den mån Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland), vid vilken L har väckt talan, skulle kunna slå fast att detta förfarande har tillämpats på ett rättsstridigt sätt, uppkommer frågan huruvida direktiv 2001/42/EG² (nedan kallat SMB-direktivet, förkortningen SMB står för strategisk miljöbedömning) har förlorat sin ändamålsenliga verkan genom en annan bestämmelse i tysk lagstiftning, i vilken det föreskrivs att ”ett åsidosättande av de förfarande- och formföreskrifter som föreskrivs i [plan- och bygglagen³] inte påverkar [detalj]planens giltighet”?

2. Domstolen har således, genom en begäran om förhandsavgörande, tillfrågats om hur artikel 3.4 och 3.5 i SMB-direktivet ska tolkas. I målet vid den nationella domstolen har sökanden L, inom ramen för ett förfarande för abstrakt normprövning, yrkat att en ”detaljplan för innerstadsutveckling”⁴ som utarbetats av motparten i målet, nämligen kommunen M, ska ogiltigförklaras.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, s. 30).

3 — Plan- och bygglagen (Baugesetzbuch), i den lydelse som offentliggjordes den 23 september 2004 (BGBl. I, s. 2414), ändrad genom lag av den 22 juli 2011 (BGBl. I, s. 1509) (nedan kallad BauGB).

4 — På tyska ”Bebauungsplan der Innenentwicklung”. Dessa termer hänvisar till begreppet Innenbereich (innerstadsområde) i tysk plan- och bygglagstiftning, vilket betecknar de delar av en ort som redan bildar en tätortsbebyggelse (34 § BauGB).

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

3. I artikel 3 i SMB-direktivet definieras direktivets räckvidd. Nämnda artikel har följande lydelse:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv[,] skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

- a) som utarbetas för jord[bruk] ... samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till [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)] eller
- b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG.

3. Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

...”

4. I bilaga II till SMB-direktivet anges kriterierna för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande enligt artikel 3.5 i direktivet.

B – Den tyska rätten

5. I 1 § stycke 6 BauGB föreskrivs att vid utarbetandet av stadsutvecklingsplaner ska bland annat följande beaktas:

”...

7. miljöskyddsintressen, däribland naturskydd och landskapsvård, i synnerhet

...

b) målsättningarna vad gäller bevarandet och målsättningen vad gäller skyddet för Natura 2000-områden, i den mening som avses i den federala naturskyddslagen (Bundesnaturschutzgesetz),

...

d) miljöpåverkan på kulturarv och andra materiella tillgångar,

...”

6. I 1 § stycke 7 BauGB föreskrivs att ”[v]id utarbetandet av stadsutvecklingsplaner ska det göras en skälig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, både i förhållande till varandra och inbördes”.

7. Stadsutvecklingsplaner ska utarbetas, kompletteras eller ändras enligt ett ”standardförfarande” (2 § och följande paragrafer BauGB), om inte det ”förenklade förfarandet” kan tillämpas (13 § BauGB) eller, när det gäller detaljplaner för innerstadsutveckling, ett ”påskyndat förfarande” (13a § BauGB).

8. SMB-direktivet införlivades med tysk rätt genom ”lag om anpassning av plan- och bygglagstiftningen till europeisk rätt”.⁵ Genom denna lag integrerades miljöbedömningen i standardförfarandet för utarbetandet av stadsutvecklingsplaner.

9. Vad beträffar standardförfarandet, föreskrivs följande i 2 § BauGB, med rubriken ”Utarbetande av stadsutvecklingsplaner”:

”...

3) Vid utarbetandet av stadsutvecklingsplaner ska de intressen som är av betydelse för avvägningen [särskilt allmänna och enskilda intressen⁶] fastställas och utvärderas.

4) En miljöbedömning ska genomföras avseende de miljöintressen som avses i 1 § stycke 6 punkt 7 och i 1a §. Miljöbedömningen består i att fastställa den betydande miljöpåverkan som kan antas uppstå, och att därefter beskriva och utvärdera denna i en miljörapport ... För varje stadsutvecklingsplan ska kommunen fastställa i vilken omfattning och med vilken detaljeringsgrad det är nödvändigt att fastställa dessa intressen med avseende på avvägningen. Miljöbedömningen är avhängig av vad som rimligen kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och allmänt vedertagna bedömningsmetoder samt stadsutvecklingsplanens innehåll och detaljeringsgrad. Resultatet av miljöbedömningen ska beaktas vid avvägningen ...”

10. Vad beträffar det *förenklade* förfarandet, föreskrivs det i 13 § stycke 3 första meningen BauGB att ”[detta] ska genomföras *utan en miljöbedömning* enligt 2 § stycke 4, utan en miljörapport enligt 2a §, utan angivande av den typ av miljöinformation som finns tillgänglig enligt 3 § stycke 2 andra meningen, och utan ett sammanfattande utlåtande enligt 6 § stycke 5 tredje meningen och 10 § stycke 4. 4c § är inte tillämplig ...”.

5 — ”Europarechtsanpassungsgesetz Bau”. Lag av den 24 juni 2004 (BGBl. I s. 1359).

6 — Se särskilt punkt 6 ovan.

11. I 13a § BauGB, med rubriken ”Detaljplaner för innerstadsutveckling”, föreskrivs följande:

”1) En detaljplan som avser återställande av mark till användbart skick, förtätning av bebyggelse eller andra åtgärder för innerstadsutveckling (’Bebauungsplan der Innenentwicklung’ – detaljplan för innerstadsutveckling) får utarbetas enligt ett påskyndat förfarande. Detaljplanen får utarbetas enligt ett påskyndat förfarande endast om den fastställer en tillåten markareal som får bebyggas enligt 19 § stycke 2 i plan- och byggförordningen [Baunutzungsverordnung], eller en markareal som får bebyggas och som sammanlagt omfattar

1. mindre än 20 000 m² ..., eller
2. från 20 000 m² upp till högst 70 000 m², när en ungefärlig bedömning med beaktande av kriterierna i bilaga 2 till denna lag tyder på att detaljplanen inte kan antas medföra någon betydande miljöpåverkan som ska beaktas vid avvägningen enligt 2 § stycke 4 fjärde meningen (förhandsgranskning i det enskilda fallet) ...

...

2) I det påskyndade förfarandet

1. ska bestämmelserna avseende det förenklade förfarandet i 13 § styckena 2 och 3 första meningen tillämpas på motsvarande sätt,

...”

12. Sammanfattningsvis föreskrivs således följande i 13a § BauGB: i) ett kvantitativt villkor (nämligen en maximigräns vad gäller areal) och ii) ett kvalitativt villkor (nämligen att planen ska avse ”innerstadsutveckling”).⁷

13. I 214 § BauGB, vilken hör till avsnittet med rubriken ”Fortsatt giltighet av planer”, föreskrivs följande:

”1) Ett åsidosättande av de förfarande- och formföreskrifter som föreskrivs i denna lag *påverkar giltigheten* av en plan för markanvändning och kommunala föreskrifter som antagits med tillämpning av denna lag *endast om*

1. väsentliga aspekter av de intressen som berörs av planläggningen, vilka kommunen kände till eller borde ha känt till, i strid med 2 § stycke 3 inte har fastställts eller utvärderas på ett korrekt sätt, om denna brist är uppenbar och har påverkat utgången av förfarandet,

...

2a) I fråga om detaljplaner som har utarbetats enligt ett påskyndat förfarande enligt 13a §, gäller följande bestämmelser utöver dem som föreskrivs i styckena 1 och 2 ovan:

1. Ett åsidosättande av förfarande- och formföreskrifterna och bestämmelserna om förhållandet mellan detaljplanen och planen för markanvändning påverkar inte detaljplanens giltighet, *och detta gäller även då åsidosättandet beror på att det villkor som avses i 13a § stycke 1 första meningen har bedömts på ett felaktigt sätt.* [(min kursivering)]

...”

⁷ — 13a § stycke 2 andra meningen punkt 1 respektive 13a § stycke 1 första meningen BauGB.

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14. L äger mark och en lantbruksegendom som är belägna i ett område som berörs av den detaljplan som har angripits i målet vid den nationella domstolen.

15. Den 14 september 2005 beslutade kommunfullmäktige i M att utarbeta en detaljplan enligt standardförfarandet avseende ett mer vidsträckt område än det område som berörs av den plan som målet avser, men innefattande detta område, för att göra en planläggning utifrån den befintliga bebyggelsen och komplettera denna med nya bostadsområden i ytterområdet.

16. Beslutet offentliggjordes den 16 september 2005. I samband med det efterföljande samrådet med allmänheten framförde L och andra personer invändningar, bland annat av miljöskyddsskäl. Landratsamt krävde att det skulle göras en bedömning av konsekvenserna för livsmiljöerna avseende mark belägen söder om en viss väg kallad S-vägen.

17. Den 25 april 2007 beslutade kommunfullmäktige i M att genomföra ett separat förfarande avseende mark belägen söder om S-vägen.

18. Den 23 april 2008 antog kommunfullmäktige ett utkast som avsåg ett mindre område och beslutade att utarbeta en detaljplan avseende detta område enligt det *påskyndade* förfarande som föreskrivs i 13a § BauGB.

19. Det framgår av motiveringen till M:s beslut att planen inte kan antas medföra någon varaktig negativ miljöpåverkan och att det i planen fastställs en markareal som får bebyggas på sammanlagt cirka 11 800 m², vilket understiger den gräns som har fastställts i 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 BauGB.

20. Den 26 april 2008 gjorde M detaljplanen tillgänglig för allmänheten under en månad, med möjlighet att inge yttranden. Under den tid som planen var tillgänglig för allmänheten, upprepade L och andra personer sina invändningar och krävde att en miljörapport skulle utarbetas.

21. Landratsamt påpekade att även om den aktuella planläggningen kunde betecknas som "innerstadsutveckling" i den mening som avses i 13a § BauGB, var det inte absolut nödvändigt att inkludera obebyggd mark belägen i utkanten av tätortsbebyggelsen. Den tillade att den var tveksam till slutsatsen att planen inte kunde antas medföra någon varaktig negativ miljöpåverkan.

22. Kommunfullmäktige i M antog den 23 juli 2008 detaljplanen i form av kommunala föreskrifter. Beslutet offentliggjordes den 2 augusti 2008.

23. Den 31 juli 2009 ingav L en ansökan om abstrakt normprövning ("Normenkontrollantrag") vid den nationella domstolen. L gjorde gällande att den omtvistade detaljplanen hade formella och materiella brister. Han hävdade bland annat att kommunen inte hade beaktat det faktum att den bebyggde områden utanför tätortsbebyggelsen. Miljöintressena hade följaktligen fastställts och utvärderats på ett felaktigt sätt.

24. Kommunen M bestred L:s påståenden och gjorde gällande att det var tillåtet att tillämpa det påskyndade förfarande som inrättats genom 13a § BauGB.

25. Den nationella domstolen anser att den omtvistade detaljplanen inte är en detaljplan "för innerstadsutveckling", i den mening som avses i 13a § BauGB, och att den därför inte kunde antas genom ett påskyndat förfarande utan någon miljöbedömning, på grund av att en del av den mark som omfattades av planen låg utanför det redan bebyggda området, eftersom den omfattade en brant backe som är belägen utanför orten.

26. Den nationella domstolen anser således att det gjordes en felaktig bedömning av det så kallade kvalitativa villkoret i 13a § stycke 1 första meningen BauGB (nämligen att det ska vara fråga om en plan för innerstadsutveckling) med avseende på denna plan. Enligt 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB påverkar dock inte denna bedömning planens giltighet.

27. I det sammanhanget har Verwaltungsgericht Baden-Württemberg ställt sig frågan huruvida gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har getts enligt artikel 3.5 i SMB-direktivet överskrider, i den mån en medlemsstat inför nationella bestämmelser som får till följd att planer som antagits enligt ett påskyndat förfarande, utan att alla villkoren för detta förfarande har iakttagits, fortsätter att gälla. Nämnda domstol beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Överskrider en medlemsstat gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 3.4 och 3.5 i [SMB-direktivet] när den med avseende på en kommuns detaljplaner – i vilka det fastställs hur små områden på lokal nivå ska användas och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt, men vilka inte omfattas av artikel 3.2 i [SMB-direktivet] – genom att fastställa en särskild typ av detaljplan, som kännetecknas av en övre gräns vad gäller areal och ett kvalitativt villkor, med beaktande av relevanta kriterier i bilaga II till [SMB-direktivet] dels föreskriver att de handläggningsregler om miljöbedömning som vanligtvis gäller vid utarbetande av detaljplaner inte ska gälla, dels föreskriver att ett sådant åsidosättande av dessa handläggningsregler som beror på att kommunen har gjort en oriktig bedömning av det kvalitativa villkoret inte påverkar giltigheten av en detaljplan av denna särskilda typ?”

III – Bedömning

A – Huruvida tolkningsfrågan är relevant för utgången i målet vid den nationella domstolen

28. Utan att uttryckligen framställa en invändning om rättegångshinder, har den tyska regeringen hävdad att ”det är föga troligt” att tolkningsfrågan är relevant för att avgöra målet vid den nationella domstolen. Kommunen M anser, i samma anda, att tolkningsfrågans relevans för utgången i målet utgör ett problem.

29. Jag anser att det är helt uppenbart att frågan är relevant.

30. Det ska i det avseendet erinras om⁸ att enligt fast rättspraxis ankommer det, inom ramen för det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten. Domstolen har emellertid också slagit fast att det i undantagsfall ankommer på den att – för att pröva sin egen behörighet – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande. Domstolen får underlåta att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt endast då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen, eller när frågan är hypotetisk, eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska och rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.

8 — Se, exempelvis, dom av den 18 mars 2010 i mål C-440/08, Gielen (REU 2010, s. I-2323), punkterna 27–29 och där angiven rättspraxis. Se även dom av den 22 juni 2010 i de förenade målen C-188/10 och C-189/10, Melki och Abdeli (REU 2010, s. I-5667), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

31. Det är i förevarande fall inte uppenbart att den begärda tolkningen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen.

32. Tvärtom framgår det tydligt av beslutet om hänskjutande att svaret på den fråga som har ställts till domstolen är avgörande för den nationella domstolens dom. Om den tyska lagstiftaren har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt SMB-direktivet, genom de sammanlagda effekterna av dels beslutet att avstå från att göra en miljöbedömning i samband med detaljplaner,⁹ dels 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB, enligt vilken detaljplaner, med avseende på vilka det påskyndade förfarandet och befrielsen från skyldigheten att göra en miljöbedömning felaktigt har tillämpats, fortsätter att gälla, måste den nationella domstolen kunna ta ställning till ansökan om normprövning, genom att underlåta att tillämpa endera av de aktuella nationella bestämmelserna. I sådant fall aktualiseras skyldigheten enligt nationell rätt att göra en miljöbedömning av detaljplanerna inom ramen för standardförfarandet.

B – *Prövning i sak*

33. I huvudsak anser L och Europeiska kommissionen att den berörda medlemsstaten – genom att kombinera det påskyndade förfarandet (13a § BauGB) med den fortsatta giltigheten av en plan som, till följd av en felaktig bedömning, visar sig inte vara en plan för innerstadsutveckling (214 § stycke 2a punkt 1 BauGB) – har överskridit gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som den har getts enligt artikel 3.5 i SMB-direktivet. Kommunen M och den tyska regeringen anser däremot att dessa nationella bestämmelser är förenliga med kraven i artikel 3 i direktivet. Den grekiska regeringen tycks visserligen vara beredd att godta den tyska regeringens ståndpunkt, men den anser likväl att det föreligger en risk för att målet med direktivet inte uppnås.

34. Efter en analys av 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 (rubrik 1) och 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB samt av den samtidiga tillämpningen av dessa båda bestämmelser (rubrik 2), kommer jag att behandla de regler och de principer i unionsrätten som kan ha åsidosatts i förevarande mål, nämligen SMB-direktivets ändamålsenliga verkan, effektivitetsprincipen, principen om lojalt samarbete och principen om ett effektivt domstolsskydd (rubrik 3). I samband med mina avslutande anmärkningar, kommer jag att vederlägga de argument som har anförts av kommunen M och av den tyska regeringen (rubrik 4).

1. 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 BauGB (angående tillämpningen av ett påskyndat förfarande vid utarbetandet av detaljplaner för innerstadsutveckling)

35. Även om tolkningsfrågan inte är kortfattad (meningen omfattar inte mindre än 17 rader [på franska]), är den i själva verket mycket exakt, nämligen överskrider en medlemsstat gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som den har getts enligt SMB-direktivet¹⁰ när den med avseende på en kommuns detaljplaner,¹¹ genom att fastställa en särskild typ av detaljplan,¹² med beaktande av relevanta kriterier i bilaga II till direktivet, föreskriver dels att de handläggningsregler om miljöbedömning som vanligtvis gäller vid utarbetande av detaljplaner inte ska gälla, dels att ett åsidosättande av dessa handläggningsregler¹³ inte påverkar giltigheten av en detaljplan av denna särskilda typ?

9 — I den mening som avses i 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 BauGB (13a § stycke 2 punkt 1, jämförd med 13 § stycke 3 första meningen BauGB), vilken enligt den nationella domstolen inte har tillämpats på ett korrekt sätt.

10 — Enligt artikel 3.4 och 3.5 i SMB-direktivet.

11 — I vilka det fastställs hur små områden på lokal nivå ska användas och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt, men vilka inte omfattas av artikel 3.2 i SMB-direktivet.

12 — Som kännetecknas av ett kvantitativt villkor (nämligen en maximigräns vad gäller areal) och ett kvalitativt villkor (nämligen att detaljplanen ska avse "innerstadsutveckling"). Se ovan punkterna 11 och 12.

13 — I förevarande mål anser den nationella domstolen att kommunen gjorde en felaktig bedömning av det kvalitativa villkoret.

36. Det ska först påpekas att det huvudsakliga syftet med SMB-direktivet, såsom framgår av artikel 1 i direktivet, är att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning, vilken ska utföras under utarbetandet av planerna och därmed innan de antas.¹⁴

37. I förevarande mål har den nationella domstolen uppgett att den tyska lagstiftaren, vad beträffar detaljplaner, med tillämpning av artikel 3.5 i SMB-direktivet har fastställt att utarbetandet eller ändring av sådana planer, även i syfte att komplettera dessa, i princip omfattas av en skyldighet att göra en miljöbedömning, inom ramen för ett standardförfarande.¹⁵

38. Lagstiftaren har däremot från denna skyldighet undantagit bland annat de detaljplaner som uppfyller det kvalitativa villkoret avseende innerstadsutveckling¹⁶ och som håller sig inom den arealgräns som har fastställts i 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 BauGB, såvida inte det föreligger ett skäl för att utesluta undantag enligt 13a § stycke 1 fjärde och femte meningen BauGB.

39. I beslutet om hänskjutande anges att den tyska lagstiftaren därigenom har använt sig av bemyndigandet i artikel 3.5 första meningen, andra alternativet, i SMB-direktivet och fastställt detta undantag genom att fastställa en särskild ”typ” av plan, samtidigt som den – i enlighet med kravet i artikel 3.5 andra meningen i SMB-direktivet – har tagit hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II till samma direktiv. Jag vill tillägga att den tyska regeringen i sitt skriftliga yttrande även har bekräftat att nämnda bestämmelse i 13a § BauGB antogs för att införliva SMB-direktivet, i synnerhet artikel 3.5 första meningen, andra alternativet, i direktivet.

40. Den nationella domstolen anser att det val som den tyska lagstiftaren således gjorde, nämligen att anse att denna typ av planer i princip inte kunde antas medföra betydande miljöpåverkan, faller inom gränserna för det utrymme för skönmässig bedömning som medlemsstaterna har getts enligt artikel 3.5 i SMB-direktivet.

41. I det avseendet vill jag påpeka att det följer av domen i målet Valčiukienė m.fl.¹⁷ – vilken avkunnades precis efter hänskjutandet i förevarande mål – att det utrymme för skönmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 3.5 i SMB-direktivet, genom att de kan ange vilka typer av planer som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, ”begränsas av den skyldighet som framgår av artikel 3.3 i förening med artikel 3.2 i direktivet och som innebär att en miljöbedömning ska företas av sådana planer som – särskilt på grund av deras egenskaper, deras effekter och de områden som kan komma att beröras – kan antas medföra betydande miljöpåverkan” (punkt 46).

42. I samma dom (punkt 47) anges att en medlemsstat som fastställer ett kriterium som i praktiken medför att samtliga planer i en kategori på förhand är undantagna från kravet på miljöbedömning följaktligen överskrider sitt utrymme för skönmässig bedömning enligt artikel 3.5 i SMB-direktivet, om inte alla undantagna planer – på grundval av sådana relevanta kriterier som bland annat deras syfte, omfattningen av den mark som avses eller graden av känslighet hos de naturområden som berörs – skulle kunna anses vara sådana att de inte kan antas medföra någon betydande miljöpåverkan.

14 — Se dom av den 17 juni 2010 i de förenade målen C-105/09 och C-110/09, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (REU 2010, s. I-5611, punkt 32, av den 22 september 2011 i mål C-295/10, Valčiukienė m.fl. (REU 2011, s. I-8819), punkt 37, och av den 28 februari 2012 i mål C-41/11, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, punkt 40.

15 — 2 § stycke 4 BauGB.

16 — 13a § stycke 1 första meningen BauGB. Se, i det avseendet, rättspraxis angående huruvida det är otillåtet att använda storleksmässiga gränsvärden som enda kriterium – inom ramen för den motsvarande bestämmelsen i artikel 4.2 andra stycket i rådets direktiv 85/337 – bland annat dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-6135), av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), och av den 16 juli 2009 i mål C-427/07, kommissionen mot Irland (REG 2009, s. I-6277).

17 — Domen i det ovannämnda målet Valčiukienė m.fl., punkterna 46 och 47. Se även dom av den 16 mars 2006 i mål C-332/04, kommissionen mot Spanien, punkterna 77–81.

43. Mot bakgrund av denna rättspraxis är jag inte övertygad om att den tyska lagstiftaren, inom ramen för 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 BauGB, verkligen handlade inom gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har getts enligt artikel 3.5 i SMB-direktivet när det gäller planer och program som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.3 och 3.4 i nämnda direktiv.

44. I likhet med kommissionen noterar jag att i förevarande mål uppkommer frågan huruvida den tyska lagstiftaren på ett lagenligt sätt beaktade alla relevanta kriterier i bilaga II till SMB-direktivet, i synnerhet det kriterium som uttryckligen omnämndes av domstolen i domen i det ovannämnda målet Valčiukienė m.fl., nämligen graden av känslighet hos berörda naturområden (som omnämns i punkt 2 sjätte strecksatsen i bilaga II till SMB-direktivet¹⁸). I de lagmotiv som den tyska regeringen har hänvisat till berörs för övrigt inte alls detta kriterium i sak.

45. Hur det än förhåller sig med den saken finns det, med avseende på förevarande förslag till avgörande och för att ge den nationella domstolen ett användbart svar på den tolkningsfråga som ställts, anledning dels att notera att den nationella domstolen har konstaterat att 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 BauGB är förenlig med SMB-direktivet – något som nämnda domstol under alla omständigheter ska undersöka ingående i det nationella målet, dels att inrikta sig på det faktum att det är uppenbart att den frågeställning som den nationella domstolen har väckt avser den samtidiga tillämpningen av de båda aktuella bestämmelserna, det vill säga 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 och 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB.

2. 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB (om fortsatt giltighet av planer)

46. Enligt den nationella domstolen har det första kvalitativa villkoret i 13a § stycke 1 första meningen BauGB inte iakttagits, under de omständigheter som föreligger i det nationella målet, eftersom den aktuella planen omfattar åtgärder för ytterstadsutveckling och inte bara innerstadsutveckling. Det är denna bedömning av den nationella domstolen som gör att tolkningsfrågan är relevant.

47. Om det hade varit fråga om en verklig plan för innerstadsutveckling, skulle det påskyndade förfarandet med rätta ha tillämpats och det skulle i princip inte föreligga något problem.

48. Om vi vidare godtar den nationella domstolens konstaterande att 13a § stycke 1 BauGB är förenlig med SMB-direktivet, ligger problemet i direktivets ändamålsenliga verkan vid en tillämpning av 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB och en felaktig bedömning av det villkor som avses i 13a § stycke 1 andra meningen punkt 1 BauGB.

49. Det framgår nämligen av de handlingar som ingetts till domstolen att 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB om fortsatt giltighet av planer får till följd att de planer vid vars utarbetande en miljöbedömning borde ha utförts förblir giltiga, trots att de har utarbetats utan någon miljöbedömning.

50. Det tyska systemet innebär således att artikel 3.1 i SMB-direktivet, i vilken det föreskrivs att dessa planer ska bli föremål för en miljöbedömning, fräntas all ändamålsenlig verkan.

51. För att bestämmelserna i SMB-direktivet ska få ändamålsenlig verkan, måste nämligen medlemsstaterna bland annat garantera att en miljöbedömning utförs för alla planer och program beträffande vilka det inte går att utesluta att de har en miljöpåverkan. Jag anser att en sådan risk föreligger i målet vid den nationella domstolen och att, såsom jag kommer att förklara i förevarande förslag till avgörande, tysk rätt inte ger en sådan garanti.

18 — Det vill säga "betydelsen av och sårbarheten hos det område som kan antas komma att beröras".

52. En plan som inte uppfyller villkoren i 13a § BauGB utgör nämligen inte en plan som, i SMB-direktivets mening, inte kan antas medföra miljöpåverkan. Enligt nämnda direktiv ska det således göras en miljöbedömning för en sådan plan. Enligt tysk rätt är emellertid så inte fallet, just på grund av att en sådan brist inte kan medföra några rättsliga sanktioner enligt 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB.

53. På grund av detta kan en kommuns tillämpning av 13a § BauGB inte bli föremål för domstolsprövning.

54. I målet vid den nationella domstolen har nämligen nämnda domstol inte någon möjlighet att vilandeförklara målet (exempelvis för att låta genomföra en miljöbedömning) eller på annat sätt se till att åsidosättandet av skyldigheten att utföra en miljöbedömning avhjälpas. Därav följer den nationella domstolens tolkningsfråga.

55. I avsaknad av en sådan möjlighet till domstolsprövning finns det inte något som garanterar att kommunen, vid sin bedömning, under alla omständigheter iakttar de kriterier i bilaga II till SMB-direktivet som den tyska lagstiftaren just hade för avsikt att beakta genom att införa begreppet innerstadsutveckling.

56. Följaktligen ska det konstateras att tillämpningen av 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB omintetgör tillämpningen av artikel 3.5 första meningen i SMB-direktivet, genom att omöjliggöra alla sanktioner för det fall de nationella myndigheterna överskrider det utrymme för skönsmässig bedömning som de har getts enligt direktivet.

3. Åsidosättande av effektivitetsprincipen, principen om lojalt samarbete och principen om ett effektivt domstolsskydd

57. Domstolens praxis, i synnerhet den nyligen avkunnade domen i målet Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne,¹⁹ vilken avkunnades efter tidpunkten för beslutet om hänskjutande, bekräftar den slutsats som jag har kommit fram till i punkterna 50 och 56 i förevarande förslag till avgörande.

58. Det framgår numera av domstolens praxis (punkt 44 i nämnda dom) ”att behöriga myndigheter, för det fall en ’plan’ eller ett ’program’ före antagandet borde ha varit föremål för en miljöbedömning vad gäller dess miljöpåverkan [i enlighet med kraven i SMB-direktivet], är skyldiga att vidta *alla* nödvändiga allmänna eller särskilda *åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att göra en sådan bedömning* (se, analogt, domen i ... målet Wells^[20], punkt 68)” (min kursivering).

59. I punkt 45 i domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne anges vidare att en ”sådan skyldighet *åligg*er även *nationella domstolar* som ska pröva en talan som väckts mot en sådan nationell rättsakt och det ska i detta avseende erinras om att förfarandereglerna för talan som kan väckas avseende sådana ’planer’ eller ’program’ följer av varje medlemsstats interna rättsordning enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller *medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten* (effektivitetsprincipen) (se domen i det ovannämnda målet Wells, punkt 67 och där angiven rättspraxis)” (min kursivering).

19 — Domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, punkterna 44-47. Se följande notiser i doktrinen: De Waele, H.: *Jurisprudentie bestuursrecht*, 2012, nr 99, Gazin, F.: ”Directive”, *Europe 2012*, april, kommentar nr 4, s. 14, Koufaki, I.: ”Stratigiki ektimisi epiptoseon schedion kai programmaton sto perivallon”, *Nomiko Vima*, 2012, s. 461 och 462, och Aubert, M. m.fl.: ”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 och 996.

20 — Dom av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723).

60. Enligt punkt 46 i domen i det ovannämnda målet *Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne* ska följaktligen ”domstolar vid vilka en sådan talan väckts vidta åtgärder, med stöd av nationell rätt, för *inhibition eller ogiltigförklaring av en 'plan' eller ett 'program som har antagits i strid med skyldigheten att genomföra en miljöbedömning* (se, analogt, domen i det ovannämnda målet *Wells*, punkt 65)” (min kursivering).

61. I punkt 47 i domen i det ovannämnda målet *Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne* slog domstolen slutligen fast att ”[d]et huvudsakliga syftet med [SMB-direktivet] skulle nämligen inte uppnås om nationella domstolar vid vilka en sådan talan väckts inte, inom gränserna för deras processuella autonomi, vidtog de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt *för att förhindra att en sådan plan* eller ett sådant program – däri inbegripet projekt som ska genomföras inom ramen för programmet – *genomförs, om en miljöbedömning inte har gjorts*” (min kursivering).

62. Det står således klart att när det enligt SMB-direktivet krävs att det görs en bedömning av ett projekts miljöpåverkan och en sådan bedömning inte har gjorts – såsom är fallet i målet vid den nationella domstolen – måste det vara juridiskt möjligt att förhindra genomförandet av den aktuella planen.

63. I domen i det ovannämnda målet *Wells*, särskilt i punkt 66, konstaterade dessutom domstolen att medlemsstaten var skyldig att ersätta all den skada som orsakats av underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.²¹

64. Jag vill även tillägga, såsom domstolen framhöll i domen i de förenade målen *Alassini m.fl.*,²² att ”krav[en] på likvärdighet och effektivitet uttrycker medlemsstaternas allmänna skyldighet att säkerställa ett domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten”.

65. Eftersom SMB-direktivets ändamålsenliga verkan omintetgörs av sådana nationella bestämmelser som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen rörande fortsatt giltighet av bristfälliga planer, har effektivitetsprincipen åsidosatts, vilket klart framgår av domstolens praxis som citerats i punkterna 57–64 i förevarande förslag till avgörande.

66. Som angetts ovan framgår det nämligen av de handlingar som ingetts till domstolen att 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB medför att det i praktiken blir omöjligt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.

67. Det ska hållas i minnet att enligt artikel 4.3 FEU ska medlemsstaterna hjälpa Europeiska unionen att fullgöra sina uppgifter och avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Det framgår även av fast rättspraxis att varje nationell domstol som har att avgöra ett mål på grund av sin behörighet på området, i egenskap av medlemsstatsorgan och i enlighet med principen om lojalt samarbete i nämnda artikel, ska tillämpa direkt tillämplig unionsrätt fullt ut och säkerställa det rättsliga skyddet för enskildas rättigheter enligt samma rätt genom att underlåta att tillämpa varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen som eventuellt strider mot unionsrätten, oavsett om bestämmelsen har antagits före eller efter unionsbestämmelsen.²³

21 — Se punkt 66 i domen. Se även mål C-420/11, *Leth*, vilket är anhängigt vid domstolen och vilket i huvudsak avser frågan huruvida en fullständig avsaknad av en miljöbedömning kan utgöra grund för skadeståndskrav gentemot staten. Se generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i nämnda mål.

22 — Dom av den 18 mars 2010 i de förenade målen C-317/08–C-320/08, *Alassini m.fl.* (REU 2010, s. I-2213), punkt 49.

23 — Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, *Simmmenthal* (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75), punkterna 16 och 21, och av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, *Factortame m.fl.* (REG 1990, s. I-2433; svensk specialutgåva, volym 10, s. 435), punkt 19.

68. I förevarande mål ska det även beaktas att domstolen har slagit fast att varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftnings-, förvaltnings- eller domstolspraxis som kan leda till att unionsrättens verkan försvagas, på grund av att den domstol som är behörig att tillämpa denna rätt förvägras möjligheten att vid tillämpningstillfället göra allt som erfordras för att bortse från nationella lagbestämmelser vilka, även temporärt, eventuellt kan hindra unionsbestämmelsernas fulla verkan, är oförenlig med de krav som följer av unionsrättens karaktär.²⁴

69. I samband med en talan som avser brister i miljöbedömningen eller underlåtenhet att göra en sådan bedömning måste således de nationella domstolarna, inom gränserna för deras processuella autonomi, kunna vidta åtgärder för att förhindra att ett projekt genomförs, om en sådan miljöbedömning som krävs enligt SMB-direktivet inte har gjorts.²⁵ Även vid ett tillståndsförfarande, som i princip inte föreskriver någon miljöbedömning, måste en bedömning genomföras i efterhand som underlåtit i det tidigare förfarandet avseende samma projekt.²⁶

70. Sist men inte minst utgör principen om ett effektivt domstolsskydd en allmän princip i unionsrätten.²⁷ Den har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och har stadfäst i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.²⁸ Denna allmänna princip i unionsrätten kommer numera till uttryck i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.²⁹

71. Det är uppenbart att sådana nationella bestämmelser som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen strider mot denna allmänna princip.

4. Avslutande anmärkningar

72. Som avslutande anmärkningar övergår jag nu till de argument som kommunen M och den tyska regeringen har anfört.

73. Först och främst tycks kommunens M:s yttrande i huvudsak endast syfta till att bagatellisera de fall då det är möjligt att tillämpa 214 § BauGB när det gjorts en felaktig bedömning av de villkor som föreskrivs i 13a § stycke 1 BauGB.

74. Kommunen M har i huvudsak försökt visa att 214 § BauGB endast är tillämplig om felet vid bedömningen av begreppet innerstadsutveckling i 13a § stycke 1 BauGB objektivt sett är oförklarligt eller om felet har begåtts med full kännedom om omständigheterna eller om det inte ens har gjorts någon bedömning av villkoren för att tillämpa det påskyndade förfarandet.

24 — Se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Simmenthal, punkterna 22 och 23, och Factortame m.fl., punkt 20.

25 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne samt punkt 39 i generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det ovannämnda målet Leth,

26 — Dom av den 17 mars 2011 i mål C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (REU 2011, s. I-1753), punkt 37, och punkt 39 i generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det ovannämnda målet Leth.

27 — Se, bland annat, dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597), punkt 18, av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl. (REG 1987, s. 4097; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223), punkt 14, och av den 11 januari 2001 i mål C-226/99, Siples (REG 2001, s. I-277), punkt 17.

28 — Se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Heylens m.fl., punkt 14, och dom av den 3 december 1992 i mål C-97/91, Oleificio Borelli mot kommissionen (REG 1992, s. I-6313; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-205), punkt 14.

29 — Se dom av den 22 december 2010 i mål C-279/09, DEB (REU 2010, s. I-13849), punkterna 30 och 31, beslut av den 1 mars 2011 i mål C-457/09, Chartry (REU 2011, s. I-819), punkt 25, och dom av den 28 juli 2011 i mål C-69/10, Samba Diouf (REU 2011, s. I-7151), punkt 49. Se även dom av den 6 november 2012 i mål C-199/11, Otis m.fl., punkt 46 och följande punkter.

75. Enligt M är så inte fallet i förevarande mål, på grund av att det inte fanns någon avsikt att begå ett fel, eller rent av på grund av att kommunen inte var medveten om att den begick ett fel, eller på grund av att felet var enbart marginellt och obetydligt. Detta argument återfinns även, i en eller annan form, i den tyska regeringens yttrande.

76. Den tyska regeringen har nämligen hävdad att tillämpningen av 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB är sällsynt, särskilt på grund av att de tyska kommunerna är bundna av lag och även på grund av att det finns andra allmänna programförklaringar i tysk plan- och bygglagstiftning som begränsar tillämpningen av det påskyndade förfarandet.

77. Det räcker att konstatera att detta argument är utan verkan i förevarande mål.³⁰ Det förhållandet att det, såsom den tyska regeringen har gjort gällande, är möjligt att begränsa de situationer då det enligt 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB är tillåtet att låta en detaljplan för innerstadsutveckling fortsätta att gälla räcker hur som helst inte för att säkerställa dess förenlighet med artikel 3.5 i SMB-direktivet.

78. Den tyska regeringen har tillagt att felet, vad gäller bedömningen av huruvida det kvalitativa villkor som föreskrivs i 13a § stycke 1 BauGB är uppfyllt, måste vara "uppenbart och allvarligt", att miljöintressena inte har orsakats någon "betydande skada" och att det inte har skett något kringgående av villkoren i nämnda 13a §,³¹ och "att det måste skapas en motvikt till stadsutvecklingsplanernas sårbarhet för risken för fel".³² Den tyska regeringen har framhållit att 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB inte omfattar alla åsidosättanden. Bestämmelsen är således inte tillämplig a) när ett konkret fall av innerstadsutveckling helt saknas,³³ b) om det inte har gjorts åtminstone en bedömning av det faktiska fallet sett ur perspektivet innerstadsutveckling,³⁴ c) om det har bortsetts från osäkerhet och rimliga tvivel,³⁵ d) om interstadsområdet har överskridits på ett sätt som inte är obetydligt vad gäller areal,³⁶ eller e) om det rör sig om mark som inte är belägen på gränsen mellan ytterstadsområdet och innerstadsområdet.³⁷

79. Det ska konstateras att den tyska regeringen, genom hela denna argumentation, har försökt visa att 214 § stycke 2a punkt 1 BauGB inte kommer att vara tillämplig, om inte ett uppenbart misstag har skett, ett fel har begåtts med kännedom om omständigheterna eller väsentliga omständigheter berörs.

80. Denna tolkning av 214 § BauGB omfattas inte av domstolens behörighet, utan av den nationella domstolens behörighet, vilken inte har lämnat några upplysningar som ger anledning att tro att den instämmer i denna tolkning. Även om kommunen M:s och den tyska regeringens tolkning var korrekt, skulle deras argumentation vara utan verkan i förevarande fall, eftersom tolkningsfrågan avser samtliga typer av fel som kan omfattas av 214 § BauGB.

81. Det står under alla omständigheter klart att 214 § BauGB är tillämplig när det kvalitativa villkoret i 13a § punkt 1 andra meningen punkt 1 BauGB har bedömts på ett felaktigt sätt. Den nationella domstolen anser att planen, under de omständigheter som föreligger i det nu aktuella nationella målet, omfattar åtgärder för ytterstadsutveckling, vilket innebär att det ifrågasätts huruvida det verkligen föreligger en detaljplan för innerstadsutveckling som gör det möjligt att tillämpa det påskyndade förfarandet.

30 — Se dom av den 27 februari 2003 i mål C-327/00, Santex (REG 2003, s. I-1877), punkt 57 och följande punkter.

31 — Se punkt 31 i den tyska regeringens yttrande.

32 — Ibidem, punkt 43.

33 — Ibidem, punkt 45.

34 — Ibidem, punkt 48.

35 — Ibidem, punkt 49.

36 — Ibidem.

37 — Ibidem, punkt 50.

82. Den tyska regeringen har vidare hävdad³⁸ att detaljplanen för innerstadsutveckling är en plan i vilken ”användningen av små områden på lokal nivå” fastställs. Den uppfyller således samtidigt det centrala villkoret i artikel 3.3 i SMB-direktivet. Nämda regering har gjort gällande att på grund av skälen för att utesluta undantag enligt 13a § stycke 1 fjärde och femte meningen BauGB, kan det per definition inte röra sig om planer i den mening som avses i artikel 3.2 i SMB-direktivet, vilka unionslagstiftaren ansåg i princip skulle bli föremål för en miljöbedömning. Även om detta påpekande är riktigt, ändrar det inte på något sätt mina slutsatser angående 214 § BauGB. Detsamma gäller den tyska regeringens påpekande, i punkterna 74–81 i dess skriftliga yttrande, eftersom frågeställningen – åtminstone i förevarande mål vid domstolen³⁹ – inte avser huruvida 13a § BauGB är förenlig med SMB-direktivet, utan huruvida den samtida tillämpningen av 13a § och 214 § BauGB är förenlig med nämnda direktiv.

83. Det är även riktigt⁴⁰ att inte alla åsidosättanden av det kvalitativa villkoret i 13a § BauGB systematiskt medför betydande miljöpåverkan, men det hindrar inte att det – faktiskt – inte längre är fråga om en detaljplan för innerstadsutveckling.

84. Det är vidare riktigt, som den tyska regeringen har hävdat,⁴¹ att 214 § BauGB inte på något sätt ändrar det faktum att oriktiga bedömningar avseende arealgränsen kan medföra ogiltighet. Återigen ska det dock konstateras att detta inte är frågeställningen,⁴² utan frågeställningen avser den omständigheten att det saknar betydelse för ogiltigheten om det kvalitativa grundvillkoret inte är uppfyllt, en avsaknad av rättsverkningar som den tyska regeringen själv har framhållit i punkt 88 i sitt yttrande.

85. Nämda regering har slutligen hävdat att ”det enligt unionsrätten inte krävs att ett förfarandefel ovillkorligen ska medföra att motsvarande rättsakt ogiltigförklaras, utan unionsrätten erkänner, som allmänna rättsprinciper, administrativa rättsakters definitiva karaktär och det bakomliggande rättssäkerhetssyftet”.⁴³

86. Det är visserligen riktigt att det enligt unionsrätten inte krävs en särskild typ av rättslig sanktion, men unionsrätten kan inte tillåta att ett direktiv förlorar sin ändamålsenliga verkan. Även om rättsverkan av att en medlemsstat överskrider sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt direktivet inte nödvändigtvis behöver vara ogiltigförklaring av den rättsakt som ger konkret form åt detta överskridande, måste den åtminstone medföra att detta överskridande inte kan verkställas eller genomföras (till exempel genom inhibition eller ett suspensivt villkor för genomförandet av en plan eller, i förevarande fall, ett förfarande där miljöbedömningen fortfarande kan utföras under domstolsförfarandet).

87. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att en total avsaknad av möjlighet till rättsligt skydd och rättslig prövning vid underlåtenhet att utföra en miljöbedömning – såsom i målet vid den nationella domstolen – fråntar SMB-direktivet dess ändamålsenliga verkan,⁴⁴ är oförenlig med såväl principen om att nationella förfaranden som säkerställer skyddet av medborgarnas rättigheter ska vara effektiva som principen om ett effektivt domstolsskydd och strider mot principen om lojalt samarbete, enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att se till att de otillåtna följdverkningarna av ett åsidosättande av unionsrätten upphör.⁴⁵

38 — Ibidem, punkt 73.

39 — Se punkt 45 i förevarande förslag till avgörande.

40 — Se punkt 83 i den tyska regeringens yttrande.

41 — Såsom anges i punkt 87 i dess yttrande.

42 — Se samma argument i punkt 90 i dess yttrande.

43 — Ibidem, punkt 100. Den tyska regeringen har hänvisat till följande rättspraxis, nämligen dom av den 13 januari 2004 i mål C-453/00, Kühne & Heitz (REG 2004, s. I-837), punkt 24, och av den 12 februari 2008 i mål C-2/06, Kemper (REG 2008, s. I-411), punkt 37.

44 — Se bland annat förevarande förslag till avgörande, punkt 36 och där angiven rättspraxis.

45 — Se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Wells, punkt 64.

IV – Förslag till avgörande

88. Följaktligen anser jag att den fråga som Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har ställt ska besvaras enligt följande:

Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, samt effektivitetsprincipen, principen om lojalt samarbete och principen om ett effektivt domstolsskydd, utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat – såsom den i målet aktuella lagstiftningen – i vilken det föreskrivs att åsidosättandet av ett villkor som uppställs i den bestämmelse varigenom detta direktiv har införlivats, för att undanta antagandet av en särskild typ av detaljplan från skyldigheten att först göra en miljöbedömning, inte kan bli föremål för talan vid domstol, eftersom denna lagstiftning medför att åsidosättandet inte på något sätt kan påverka detaljplanens giltighet.