



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 16 april 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Direktiv 2011/92/EU — Miljökonsekvensbedömning av vissa offentliga och privata projekt — Uppförande av ett köpcentrum — Bindande verkan av ett myndighetsbeslut om att inte genomföra någon miljökonsekvensbedömning — Utan allmänhetens deltagande”

I mål C-570/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Österrike) genom beslut av den 16 oktober 2013, som inkom till domstolen den 6 november 2013, i målet

Karoline Gruber

mot

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

EMA Beratungs- und Handels GmbH,

Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (referent), och D. Šváby,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 oktober 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- K. Gruber, genom W. List, Rechtsanwalt,
- EMA Beratungs- und Handels GmbH, genom B. Peck, Rechtsanwalt,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk tyska.

— Europeiska kommissionen, genom G. Wilms och L. Pignataro-Nolin, båda i egenskap av ombud, och efter att den 13 november 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EG av den 13 juni 2011 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EUT L 26, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Karoline Gruber, å ena sidan, och Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (nedan kallad UVK), EMA Beratungs- und Handels GmbH (nedan kallad EMA) och Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (förbundsminister för ekonomi samt familje- och ungdomsfrågor), å andra sidan. Målet rör ett beslut om tillstånd att uppföra och driva ett köpcentrum på en fastighet som gränsar till en fastighet som tillhör Karoline Gruber.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen) godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1).
- 4 Artikel 9.2 i Århuskonventionen har följande lydelse:

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

a) som har ett tillräckligt intresse

eller,

b) som hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga 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.

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.

Bestämmelserna i punkt 2 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.”

Unionsrätt

- 5 Skäl 5 i 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), har följande lydelse:

”Gemenskapen undertecknade den 25 juni 1998 UNECE-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (’Århuskonventionen’). Gemenskapslagstiftningen bör anpassas till konventionen med tanke på gemenskapens kommande ratificering.”

- 6 Artikel 1.2 d och e i direktiv 2011/92 innehåller följande definitioner:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

d) *allmänhet*: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa.

e) *berörd allmänhet*: 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 ska anses ha ett sådant intresse.”

- 7 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.

2. Bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv ska uppfyllas.

3. Medlemsstaterna får föreskriva ett enda förfarande för att uppfylla kraven i detta direktiv och kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar [(EUT L 24, s. 8)].

...”

- 8 Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5-10.

2. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5-10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

a) granskning från fall till fall,

eller

- b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa båda de förfaranden som anges i leden a och b.

3. Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2, skall de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgöranden enligt punkt 2 görs tillgängliga för allmänheten.”

- 9 I artikel 11 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

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

- a) som har ett tillräckligt intresse, eller
b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

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.

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

3. Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. För det ändamålet ska det intresse som en icke-statlig organisation som uppfyller kraven i artikel 1.2 har anses tillräckligt i den mening som avses i punkt 1 a i den här artikeln. Sådana organisationer ska också anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i punkt 1 b i den här artikeln.

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

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

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

Österrikisk rätt

- 10 I 3 § stycke 7 i lagen om miljökonsekvensbedömning (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz), i den lydelse som är tillämplig i det aktuella fallet (BGBl. I, 87/2009) (nedan kallad UVP-G 2000), föreskrivs följande:
- ”Myndigheten ska på begäran av den som ansöker om tillstånd till ett projekt, av en myndighet med vilken den samarbetar eller av miljöombudsmannen [(Umweltanwalt)], fastställa om ett visst projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med denna förbunds lag ... Beslutet ska såväl i första som i andra instans meddelas inom sex veckor. Parter i förfarandet är den som ansöker om tillstånd till ett projekt, den samarbetande myndigheten, miljöombudsmannen samt den berörda kommunen. ... Myndigheten ska på lämpligt sätt offentliggöra eller ge allmänheten möjlighet att ta del av det väsentliga innehållet i ett beslut liksom de väsentliga skälen för beslutet. Den berörda kommunen kan överklaga beslutet till Verwaltungsgerichtshof. ...”
- 11 Den hänskjutande domstolen har angett att efter den tidpunkt som är avgörande för dess prövning har UVP-G 2000 ändrats genom en lag (BGBl. I, 77/2012), genom vilken ett nytt stycke 7a lades till i 3 § för att göra det möjligt för erkända miljöorganisationer att överklaga negativa beslut rörande miljökonsekvensbedömning.
- 12 I 74 § stycke 2 i 1994 års österrikiska lag om näringsverksamhet (nedan kallad Gewerbeordnung) föreskrivs följande:
- ”2) Affärsanläggningar får bara uppföras eller drivas med tillstånd från myndigheten, om de på grund av användning av maskiner och redskap, på grund av sitt arbetsätt, på grund av sin utrustning eller i övrigt kan
1. utgöra fara för grannars ... liv eller hälsa ... eller grannars egendom eller andra materiella rättigheter, ...
 2. besvära grannarna genom lukt, buller, rök, damm, vibrationer eller på annat sätt, ... ”.
- 13 Enligt 75 § stycke 2 Gewerbeordnung avses med grannar alla personer som utsätts för fara eller av besvär eller vars egendom eller andra materiella rättigheter kan skadas genom att en affärsanläggning uppförs, finns eller drivs.
- 14 I 77 § stycke 1 Gewerbeordnung föreskrivs att ”[t]illstånd ska ges för affärsanläggningen om ... det kan förväntas att ... de faror i den mening som avses i 74 § stycke 2 punkt 1, som kan förutses enligt omständigheterna i det enskilda fallet undviks, och besvär, negativ påverkan eller negativa effekter, i den mening som avses i 74 § stycke 2 punkterna 2–5, begränsas till vad som är godtagbart.”
- 15 Enligt 356 § stycke 1 Gewerbeordnung ska myndigheten, om en muntlig förhandling utlyses, lämna meddelande till grannarna om föremålet, tiden och platsen för förhandlingen och om villkoren för att vara part i förfarandet.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 16 Den 21 februari 2012 beviljade UVK med tillämpning av Gewerbeordnung EMA tillstånd att uppföra och driva ett köpcentrum i Klagenfurt am Wörthersee (Österrike) med en total yta på 11 437,58 m² på en fastighet som gränsar till en fastighet som tillhör Karoline Gruber.

- 17 Karoline Gruber överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen med yrkande att det skulle ogiltigförklaras, bland annat eftersom ett sådant tillstånd måste föregås av en miljökonsekvensbedömning (nedan kallad MKB) enligt UVP-G 2000.
- 18 Karoline Gruber har till stöd för sitt överklagande gjort en invändning om rättsstridighet avseende delstaten Kärntens regerings beslut av den 21 juli 2010 angående MKB, i vilket det hade fastslagits att ingen MKB behöver göras vad avser det aktuella projektet enligt 3 § stycke 7 UVP-G 2000.
- 19 Enligt Karoline Grubers inlaga av den 8 mars 2011 är detta fastställelsebeslut avseende MKB diskutabelt, eftersom de uppgifter och beräkningsmetoder som använts för att bedöma huruvida uppförandet och driften av detta köpcentrum medför hälsorisker är felaktiga. Karoline Gruber, som inte har rätt att överklaga denna typ av beslut i egenskap av granne, har dessutom meddelat den hänskjutande domstolen att hon fått en kopia av beslutet först efter det att det hade antagits.
- 20 UVK har hävdats att fastställelsebeslutet avseende MKB har vunnit laga kraft, eftersom det inte har överklagats av behöriga personer inom föreskriven frist. Enligt UVK har beslutet bindande rättsverkningar, varför UVK måste hålla sig till det och inte kan göra någon ytterligare bedömning av beslutets innehåll under tillståndsförfarandet.
- 21 Den hänskjutande domstolen har preciserat att även om Gewerbeordnung ger grannarna till en affärsanläggning rätt att under förfarandet avseende tillstånd att uppföra och driva en sådan anläggning anföra invändningar eller överklaga det slutliga beslutet angående uppförande och drift - när denna anläggning utgör fara för deras liv, deras hälsa eller deras egendom - så är de däremot inte berättigade att direkt överklaga en delstatsregerings föregående beslut att inte genomföra en MKB vad avser denna anläggning.
- 22 Den hänskjutande domstolen har uppgett att enligt 3 § stycke 7 UVP-G 2000 är endast den som ansöker om tillstånd till ett projekt, de samarbetande myndigheterna, miljöombudsmannen och den berörda kommunen parter i förfarandet, och de är således de enda som kan intervensera under förfarandet som föregår fastställelsebeslutet avseende MKB och som kan överklaga detta beslut.
- 23 Den hänskjutande domstolen har förklarat att trots att grannar som Karoline Gruber inte har varit parter i fastställelseförfarandet är de ändå, i likhet med nationella myndigheter och domstolar, bundna av ett lagakraftvunnet fastställelsebeslut.
- 24 Den hänskjutande domstolen har ställt sig frågande till huruvida det är förenligt med unionsrätten att fastställelsebeslut avseende MKB har bindande rättsverkningar i senare förfaranden.
- 25 Under dessa omständigheter beslutade Verwaltungsgerichtshof att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Utgör unionsrätten, särskilt [direktiv 2011/92], och särskilt artikel 11 i detta direktiv, hinder för ett nationellt rättsläge som innebär att ett beslut om att ingen [MKB] behöver genomföras för ett visst projekt ska få bindande rättsverkningar också för grannar som i det föregående fastställelseförfarandet inte var parter i förfarandet och kan göras gällande mot dem i det efterföljande tillståndsförfarandet även om dessa personer kan göra invändningar mot projektet i detta tillståndsförfarande (det vill säga att de i det nationella målet kan hävda att deras liv, deras hälsa eller deras egendom utsätts för fara genom effekterna av projektet eller att de i orimlig omfattning besväras av lukt, buller, rök, damm, vibrationer eller på annat sätt)?
- 2) Innefattar unionsrätten, särskilt direktiv 2011/92, genom sin direkta effekt ett krav på att beslutet inte ska ha den bindande verkan som anges i den första frågan?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 26 Det ska inledningsvis påpekas att Karoline Gruber överklagat ett beslut som UVK fattade den 21 februari 2012. Vid denna tidpunkt hade direktiv 2011/92 redan trätt i kraft, varför det är tillämpligt i förevarande mål.
- 27 I nämnda mål har Karoline Gruber dock i sak bestritt det fastställelsebeslut avseende MKB som antogs av delstaten Kärntens regering den 21 juli 2010. Vid bedömningen av Karoline Grubers rättsliga ställning kan således även 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), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, s. 17), beaktas.
- 28 De bestämmelser i direktiven 85/337 och 2011/92 som är relevanta, eller skulle kunna vara relevanta, är i vilket fall som helst i stort sett likalydande. Artiklarna 1, 2, 4 och 11 i direktiv 2011/92, som det hänvisas till i punkterna 6-9 ovan, har nämligen samma lydelse som artiklarna 1, 2, 4 och 10a i direktiv 85/337.
- 29 Den hänskjutande domstolens två frågor ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 11 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken ett förvaltningsbeslut om att ingen MKB behöver genomföras för ett visst projekt har bindande rättsverkningar mot grannar, som i likhet med Karoline Gruber, saknar behörighet att överklaga nämnda förvaltningsbeslut.
- 30 Domstolen erinrar även om att enligt artikel 11.1 i direktiv 2011/92 ska medlemsstaterna inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av "den berörda allmänheten" som har ett tillräckligt intresse, eller som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, ges möjlighet att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna i direktiv 2011/92 prövad i domstol.
- 31 Enligt definitionen i artikel 1.2 i direktiv 2011/92 avses med begreppet "den berörda allmänheten" den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, beslutsprocesser avseende MKB.
- 32 Av detta följer att inte samtliga fysiska personer, juridiska personer eller organisationer som omfattas av begreppet "den berörda allmänheten" ska ha rätt att överklaga, i den mening som avses i nämnda artikel 11, utan endast de som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränks.
- 33 Artikel 11.1 i direktiv 2011/92 innehåller således två typfall vad avser villkoren för att en talan från medlemmar av "den berörda allmänheten", i den mening som avses i artikel 1.2 i samma direktiv, ska kunna upptas till prövning. Villkoret för att talan ska kunna upptas till prövning kan således antingen vara att någon har "ett tillräckligt intresse" eller att någons "rättighet kränks", beroende på vilket villkor som anges i nationell lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 38).
- 34 I skäl 5 i direktiv 2003/35 anges att direktiv 85/337 "bör anpassas" till Århuskonventionen. Artikel 10a första stycket i direktiv 85/337, vilken motsvarar artikel 11.1 i direktiv 2011/92, återger därför nästan ordagrant det som anges i artikel 9.2 första stycket i denna konvention och ska således tolkas utifrån syftet med nämnda konvention (se, för ett liknande resonemang, dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 41).

- 35 Av vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, som domstolen kan beakta när den tolkar artikel 11.1 i direktiv 2011/92 (se, för ett liknande resonemang, dom Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 28), framgår att de två alternativ som gäller för upptagande till prövning enligt artikel 9.2 första stycket i denna konvention utgörs av två likvärdiga rättsmedel vilka tar hänsyn till skillnaderna mellan konventionsparternas rättssystem och vilka är tänkta att ge samma resultat.
- 36 Enligt artikel 11.3 i direktiv 2011/92 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. I artikel 9.2 andra stycket i Århuskonventionen föreskrivs att vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska avgöras ”i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning”. Frågan hur detta villkor för prövning ska hanteras bestäms av nationell rätt, under förutsättning att detta mål följs.
- 37 Domstolen erinrar också om att det i avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa regler får emellertid inte vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 43).
- 38 Medlemsstaterna förfogar således över ett betydande utrymme för eget skön i sin bedömning av vad som utgör ett ”tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks” (se, för ett liknande resonemang, dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C 115/09, EU:C:2011:289, punkt 55, och dom Gemeinde Altrip m.fl., C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 50).
- 39 Det framgår emellertid redan av ordalydelsen i artikel 11.3 i direktiv 2011/92 och i artikel 9.2 andra stycket i Århuskonventionen att detta utrymme för eget skön begränsas av vad som följer av målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning.
- 40 Detta innebär att även om den nationella lagstiftaren bland annat får föreskriva att enskilda, i ett mål vid domstol om överklagande av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i artikel 11 i direktiv 2011/92, endast får åberopa kränkning av rättigheter som är subjektiva och offentliga, det vill säga individuella rättigheter som enligt nationell rätt kan kvalificeras som en subjektiv och offentlig rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkterna 36 och 45), ska bestämmelserna i denna artikel angående talerätten för enskilda inom den berörda allmänheten som berörs av beslut, handlingar eller underlåtenheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde inte tolkas restriktivt.
- 41 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att Karoline Gruber är en ”granne”, i den mening som avses i 75 § stycke 2 Gewerbeordnung. Detta begrepp omfattar alla personer som utsätts för fara eller besväras eller vars egendom eller andra materiella rättigheter kan hotas genom att en affärsanläggning uppförs, finns eller drivs.
- 42 Av denna bestämmelse framgår att personer som omfattas av begreppet ”granne” kan ingå i ”den berörda allmänheten”, i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 2011/92. Dessa ”grannar” kan emellertid endast väcka talan mot tillståndet att bygga eller driva en anläggning. Eftersom dessa personer inte är parter i förfarandet för att fastställa huruvida en MKB är nödvändig, kan de inte heller bestrida detta beslut i samband med en eventuell talan mot tillståndsbeslutet. Enligt UVP-G 2000 kan bara den som ansöker om tillstånd till ett projekt, de samarbetande myndigheterna,

miljöombudsmannen (Umweltanwalt) samt den berörda kommunen överklaga ett fastställelsebeslut avseende huruvida en MKB är nödvändig. Detta innebär att en stor grupp av enskilda saknar denna möjlighet, däribland ”grannar” som eventuellt uppfyller villkoren i artikel 11.1 i direktiv 2011/92.

- 43 Detta nästan allmängiltiga undantag inskränker tillämpningsområdet för nämnda artikel 11.1, och är således oförenligt med direktiv 2011/92.
- 44 Av detta följer att ett förvaltningsbeslut att inte göra en MKB som fattats med stöd av en sådan nationell lagstiftning inte kan hindra en enskild som ingår i ”den berörda allmänheten”, i den mening som avses i detta direktiv, och som uppfyller de kriterier som föreskrivs i nationell rätt, vad avser ”tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks”, från att bestrida samma förvaltningsbeslut genom att väcka talan mot detta beslut eller ett senare tillståndsbeslut.
- 45 Domstolen erinrar om att ett konstaterande att den i det nationella målet aktuella lagstiftningen är oförenlig med direktiv 2011/92 inte påverkar denna medlemsstats rätt att avgöra vad som enligt dess egen rättsordning avses med ett ”tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks”, och detta även vad avser enskilda som ingår i ”den berörda allmänheten”, däribland grannar, som i princip bör ha talerätt.
- 46 För att en talan som väckts av en enskild ska kunna tas upp till prövning krävs att den nationella domstolen kan konstatera att de kriterier som föreskrivs i nationell rätt, och som är förenliga med direktiv 2011/92, vad avser ett ”tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks” är uppfyllda. I ett sådant typfall måste det även ha konstaterats att förvaltningsbeslutet att det inte behövs någon MKB saknar bindande rättsverkningar.
- 47 Trots medlemsstatens stora utrymme för eget skön enligt artikel 2.2 i direktiv 2011/92, i vilken det anges att en MKB kan integreras i det befintliga tillstånds-förfarandet för ett projekt eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv ska uppfyllas, ska det erinras om att ett förfarande av det slag som föreskrivs i 74 § stycke 2 och 77 § stycke 1 Gewerbeordnung inte uppfyller unionsrättens krav vad avser MKB.
- 48 Enligt Gewerbeordnung har grannarna till en industri- eller affärsanläggning under förfarandet avseende tillstånd att uppföra och driva en sådan anläggning rätt att anföra invändningar när denna anläggning riskerar att medföra fara för deras liv, för deras hälsa eller för deras egendom eller riskerar att vålla dem olägenhet.
- 49 Ett sådant förfarande är emellertid främst inriktat på att skydda enskildas privata intressen och har inga specifika miljömål som motiveras av samhällsintresset.
- 50 Även om det är möjligt att integrera MKB-förfarandet i ett annat administrativt förfarande vill domstolen i likhet med generaladvokaten (punkterna 57 och 58 i generaladvokatens förslag till avgörande) erinra om att samtliga krav enligt artiklarna 5-10 i direktiv 2011/92 måste uppfyllas i detta förfarande, och att det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om så är fallet. I vilket fall som helst ska de medlemmar av ”den berörda allmänheten” som uppfyller den nationella lagstiftningens krav vad avser ”ett tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks” kunna väcka talan mot ett beslut att inte göra någon MKB inom ramen för ett sådant förfarande.
- 51 Tolkningsfrågorna ska därför besvaras enligt följande. Artikel 11 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken ett förvaltningsbeslut om att en MKB inte är nödvändig för ett visst projekt har bindande rättsverkningar mot grannar, som saknar behörighet att överklaga nämnda förvaltningsbeslut. Detta under förutsättning att dessa grannar, som ingår i ”den berörda allmänheten”, i den mening som avses i artikel 1.2 i nämnda direktiv, uppfyller den nationella lagstiftningens krav vad avser ”ett tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks”. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om

detta villkor är uppfyllt i det mål som är anhängigt vid den. Om så är fallet ska den nationella domstolen konstatera att ett förvaltningsbeslut om att inte göra en sådan bedömning saknar bindande rättsverkningar gentemot nämnda grannar.

Rättegångskostnader

- 52 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EG av den 13 juni 2011 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken ett förvaltningsbeslut om att en miljökonsekvensbedömning inte är nödvändig för ett visst projekt har bindande rättsverkningar mot grannar, som saknar behörighet att överklaga nämnda förvaltningsbeslut. Detta under förutsättning att dessa grannar, som ingår i ”den berörda allmänheten”, i den mening som avses i artikel 1.2 i nämnda direktiv, uppfyller den nationella lagstiftningens krav vad avser ”ett tillräckligt intresse” eller att en ”rättighet kränks”. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om detta villkor är uppfyllt i det mål som är anhängigt vid den. Om så är fallet ska den nationella domstolen konstatera att ett förvaltningsbeslut om att inte göra en sådan bedömning saknar bindande rättsverkningar gentemot nämnda grannar.

Underskrifter