



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 15 oktober 2015\*

”Fördragsbrott — Direktiv 2011/92/EU — Miljökonsekvensbedömning av vissa offentliga och privata projekt — Artikel 11 — Direktiv 2010/75/EU — Industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) — Artikel 25 — Tillgång till rättslig prövning — Nationella förfaranderegler som är oförenliga med unionsrätten”

I mål C-137/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 21 mars 2014,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av C. Hermes och G. Wilms, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Förbundsrepubliken Tyskland**, företrädd av T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Republiken Österrike**, företrädd av C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av första avdelningens ordförande R. Silva de Lapuerta (referent), tillförordnad ordförande för andra avdelningen, samt domarna J. L. da Cruz Vilaça A. Arabadjiev, C. Lycourgos och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 mars 2015,

och efter att den 21 maj 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

\* Rättegångsspråk: tyska.

följande

### Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1) och enligt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, s. 17), genom att
  - föreskriva att de administrativa beslut som omfattas av direktiv 2011/92/EU och direktiv 2010/75/EU endast ska upphävas i den mån det har visats att det föreligger ett åsidosättande av en rättighet (113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol (Verwaltungsgerichtsordnung) (nedan kallad lagen om rättegången i förvaltningsdomstol),
  - föreskriva att ett beslut kan upphävas på grund av förfarandefel endast i de fall där det helt saknas en miljökonsekvensbedömning eller där det saknas en förhandsprövning av inverkan på miljön (4 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet enligt direktiv 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) av den 7 december 2006 (BGBl. 2006 I, s. 2816) i dess lydelse enligt lagen av den 21 januari 2013 (nedan kallad lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse)) och i de fall där klaganden visar att det finns ett orsakssamband mellan förfarandefelet och beslutets utgång och att klagandens rättsliga ställning påverkas (46 § förvaltningslagen (Verwaltungsverfahrensgesetz) (nedan kallad förvaltningslagen) jämförd med 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol),
  - begränsa talerätten och domstolsprövningen till att endast avse invändningar som redan har framställts inom den föreskrivna fristen i det administrativa förfarande i vilket beslutet har fattats (2 § punkt 3 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse och 73 § punkt 4 förvaltningslagen),
  - i förfaranden som inleddes efter den 25 juni 2005 och avslutades före den 12 maj 2011 begränsa miljöskyddsorganisationers talerätt till bestämmelser som ger enskilda rättigheter (2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, jämförd med 5 § punkt 1 i samma lag),
  - i förfaranden som inleddes efter den 25 juni 2005 och avslutades före den 12 maj 2011 begränsa domstolsprövningen av överklaganden som getts in av miljöskyddsorganisationer till att endast avse fall där bestämmelser som ger enskilda rättigheter har åsidosatts (2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, jämförd med 5 § punkt 1 i samma lag), samt genom att
  - generellt undanta administrativa förfaranden som inleddes före den 25 juni 2005 från tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen (5 § punkterna 1 och 4 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse).

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

2 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.

...

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 objektiva, 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.”

3 I artikel 25 i direktiv 2010/75 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att medlemmar av den berörda allmänheten har möjlighet att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 24 prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, om något av följande villkor uppfylls:

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

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

3. Vad som utgör 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.

...

4. Bestämmelserna i punkterna 1, 2 och 3 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 objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

5. Medlemsstaterna ska se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.”

### *Tysk rätt*

Lagen om rättegången i förvaltningsdomstol

4 I 42 § lagen om rättegången i förvaltningsdomstol anges följande:

”1. Vid överklagande får yrkas att ett förvaltningsbeslut ska upphävas samt att det ska fastställas att en ansökan om ett beslut eller en annan åtgärd, som har avslagits eller inte har prövats, ska bifallas.

2. Såvida annat inte föreskrivs i lag ska överklagandet tas upp till prövning endast om klaganden gör gällande att hans eller hennes rättigheter har kränkts genom förvaltningsbeslutet eller genom att en ansökan om ett beslut eller annan åtgärd har avslagits eller inte prövats.”

5 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol har följande lydelse:

”I den utsträckning förvaltningsbeslutet är rättsstridigt och klagandens rättigheter därigenom har kränkts, ska domstolen upphäva förvaltningsbeslutet och, i förekommande fall, det beslut som fattats med anledning av begäran om omprövning. ...”

Förvaltningslagen

6 I 24 § förvaltningslagen anges följande:

”1. Myndigheten ska ex officio pröva de faktiska omständigheterna. Det ankommer på myndigheten att bestämma på vilket sätt utredningen ska bedrivas och omfattningen av denna. Myndigheten är därvid inte bunden av de argument och yrkanden om bevisupptagning som framförts av berörda parter.

2. Myndigheten ska beakta samtliga omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet, även de som är till de berörda parternas fördel.

3. Myndigheten får inte underlåta att ta emot förklaringar eller ansökningar som omfattas av dess kompetensområde av det skälet att den bedömer att förklaringen eller begäran inte kan tas upp till prövning eller saknar grund.”

7 I 44 § förvaltningslagen föreskrivs följande:

”1. Ett förvaltningsbeslut är ogiltigt i den mån det är behäftat med ett särskilt allvarligt fel och detta är uppenbart vid en omdömesgill bedömning av samtliga relevanta omständigheter.

2. Oberoende av om villkoren i punkt 1 är uppfyllda ska ett förvaltningsbeslut

- som har antagits i skriftlig eller elektronisk form, utan att det framgår vilken myndighet som har antagit beslutet,
- som enligt lag enbart kan antas genom utfärdande av en skriftlig handling, men detta formkrav inte har uppfyllts,
- som en myndighet har antagit utanför sitt kompetensområde enligt 3 § punkt 1.1, utan behörighet att göra detta,
- som av skäl hänförliga till de faktiska omständigheterna inte är möjliga att verkställa,
- som kräver att en olaglig handling begås som utgör ett brott eller kan föranleda straffavgift eller påförande av vite,
- som strider mot goda seder,

anses som ogiltigt. ...”

8 I 46 § förvaltningslagen föreskrivs följande:

”Det kan inte krävas att ett förvaltningsbeslut som inte är ogiltigt enligt 44 § ska upphävas enbart på grund av att det har kommit till stånd i strid med bestämmelser om förfarandet, formen eller territoriell behörighet, om det är uppenbart att åsidosättandet inte har påverkat avgörandet i sak.”

§ förvaltningslagen har följande lydelse:

”1. Den som ansvarar för projektet ska överlämna planen till den undersökande myndigheten så att denna ska kunna genomföra undersökningen. Planen består av teckningar och förklaringar, som visar projektet, skälen till att det startats samt uppgifter om vilka områden och anläggningar som berörs.

2. Inom en månad efter det att den undersökande myndigheten mottagit den fullständiga planen anmodar den de administrativa myndigheter vars verksamhetsområde påverkas att inkomma med synpunkter och ser till att planen offentliggörs i de kommuner där projektet kommer att få verkningar.

3. Inom tre veckor från och med den dag då de kommuner som avses i punkt 2 mottog planen, ska de ge allmänheten tillgång till den under en månad. ...

3 bis. De administrativa myndigheter som avses i punkt 2 ska inkomma med sina synpunkter inom en tidsfrist som den undersökande myndigheten har fastställt och som inte får överstiga tre månader. Synpunkter som inkommer efter utgången av den tidsfrist som angetts i den första meningen ska beaktas om den myndighet som har antagit godkänna planen har kännedom om de frågor som tagits upp eller borde haft kännedom därom eller om synpunkterna är av betydelse för beslutets giltighet. I övrigt får de beaktas.

4. Varje person vars intressen berörs av projektet kan inom två veckor från och med den dag då fristen för offentliggörande löpte ut skriftligen eller i ett protokoll framföra invändningar mot planen vid kommunen eller den undersökande myndigheten. ... Efter utgången av fristen för att framföra invändningar kan invändningar enbart göras gällande på civilrättslig väg. Detta ska anges i meddelandet om offentliggörande eller i samband med underrättelsen om fristen för att framföra invändningar. Sådana organisationer som med stöd av andra bestämmelser i lag är behöriga att föra talan enligt lagen om rättegången i förvaltningsdomstol (Verwaltungsgerichtsordnung) mot det beslut som avses i 74 § får framföra sina synpunkter inom den tidsfrist som anges i första meningen. ...

5. De kommuner som ska offentliggöra planen är skyldiga att i förväg, på ett sådant sätt som är brukligt på orten, tillkännage att planen kommer att offentliggöras. Nämnda tillkännagivande ska innehålla uppgifter om

- 1) var och under hur lång tid planen finns tillgänglig,
- 2) att eventuella invändningar eller synpunkter från sådana organisationer som avses i punkt 4 femte meningen ska inges till de enheter som anges i tillkännagivandet och inom den frist som föreskrivs,
- 3) att förhandling kan ske även om en av parterna är frånvarande vid den angivna tidpunkten,
- 4) att
  - a) de personer som har framfört invändningar eller de organisationer som har inkommit med synpunkter kan delges datumet för förhandlingen genom ett offentligt tillkännagivande,
  - b) delgivningen av beslut som fattats med avseende på de invändningar som framställts kan ersättas av ett offentligt tillkännagivande,

...

6. När fristen för att framföra invändningar har löpt ut, ska den undersökande myndigheten, angående de invändningar som framställts i rätt tid mot planen, angående de synpunkter som framställts i rätt tid av de organisationer som avses i punkt 4 femte meningen samt angående de synpunkter som de administrativa myndigheterna framfört, samråda med den projektansvariga personen, administrativa myndigheter, berörda personer och dem som framställt invändningar eller framfört synpunkter. Datum för förhandlingen offentliggörs på ett sådant sätt som är brukligt på orten minst en vecka i förväg. Administrativa myndigheter, den projektansvariga personen, och de som framställt invändningar eller framfört synpunkter ska informeras om datumet för förhandlingen. Om antalet meddelanden överstiger femtio, bortsett från dem som skickats till de administrativa myndigheterna och den projektansvariga personen, kan de ersättas av ett offentligt tillkännagivande. Med undantag från den andra meningen framförs det offentliga tillkännagivandet på så sätt att tidpunkten för förhandlingen publiceras i den undersökningsansvariga myndighetens officiella tidning och dessutom genom att tillkännagivandet förs in i lokala dagstidningar i det område som kommer att påverkas av projektet. Införandet i den officiella tidningen är avgörande för den tidsfrist som föreskrivs i den andra meningen.

...

9. Den undersökande myndigheten tar ställning efter avslutat utredningsförfarande och informerar den myndighet som har godkänt planen om sitt ställningstagande i den mån det är möjligt inom en månad från den tidpunkt då förhandlingen avslutades. Nämnda ställningstagande åtföljs av planen, synpunkter från administrativa myndigheter och de organisationer som avses i punkt 4 femte meningen samt invändningar som ännu inte prövats.”

### Lagen om miljökonsekvensbedömning

- 10 I 2 § punkt 1 första meningen lagen om miljökonsekvensbedömning (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nedan kallad lagen om miljökonsekvensbedömning) föreskrivs följande:

”En miljökonsekvensbedömning ingår som ett led i ett förvaltningsrättsligt förfarande genom vilket frågan om godkännande av ett projekt prövas och beslutas.”

- 11 Enligt 2 § punkt 3 lagen om miljökonsekvensbedömning ska ”[planbeslut anses vara b]eslut i den mening som avses i punkt 1 första meningen ...”.

### Lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse

- 12 I 1 § punkt 1 första meningen lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse anges att den lagen är tillämplig på överklaganden av sådana beslut om avses i 2 § punkt 3 lagen om miljökonsekvensbedömning och som rör tillstånd för projekt med avseende på vilka det enligt sistnämnda lag kan föreligga ett krav på att en miljökonsekvensbedömning genomförs.

- 13 I 2 § lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse anges följande:

”1. En ... erkänd inhemsk eller utländsk förening får, utan krav på att den måste göra gällande att dess rättigheter har kränkts, enligt bestämmelserna i lagen om rättegången i förvaltningsdomstol överklaga ett beslut enligt 1 § punkt 1 första meningen eller ett beslut att inte meddela ett sådant, om föreningen

— gör gällande att ett beslut enligt 1 § punkt 1 första meningen eller underlåtenhet att meddela ett sådant strider mot miljöskyddsbestämmelser som kan ha betydelse för beslutet,

— gör gällande att ett beslut enligt 1 § punkt 1 första meningen eller underlåtenhet att meddela ett sådant berör den verksamhet som föreningen enligt sina stadgar ska utöva för att främja målet att skydda miljön, och

— hade behörighet att delta i ett förfarande enligt 1 § punkt 1 första meningen och den har yttrat sig i sak enligt gällande föreskrifter eller i strid med gällande föreskrifter inte har getts tillfälle att yttra sig.

2. En förening som inte har erkänts ... kan enbart överklaga ett beslut i enlighet med punkt 1 om

— den uppfyller villkoren för ett erkännande vid tidpunkten för överklagandet,

— den har ansökt om erkännande, och

— ett beslut avseende dess erkännande ännu inte har fattats av skäl som inte är hänförliga till föreningen.

...

3. Om föreningen har haft tillfälle att yttra sig under ett förfarande enligt 1 § punkt 1 första meningen får den under överklagandeförfarandet inte framföra sådana invändningar som den inte framfört i ett förfarande enligt 1 § punkt 1 första meningen eller som den inte framfört i rätt tid enligt gällande föreskrifter, men som den hade kunnat göra gällande.

4. Om ett beslut enligt 1 § punkt 1 första meningen varken har offentliggjorts eller delgetts föreningen enligt gällande föreskrifter, ska en begäran om omprövning eller ett överklagande av ett sådant beslut inges inom ett år från och med den dag då föreningen fick kännedom om beslutet eller hade kunnat få kännedom om det. ...

5. Ett överklagande enligt punkt 1 är berättigat

— om beslutet enligt 1 § punkt 1 första meningen eller beslutet att inte meddela ett sådant strider mot miljöskyddsbestämmelser och är av betydelse för beslutet,

— i de fall där ett överklagande avser detaljplaner, såvida de fastställanden i detaljplanen som berättigar tillstånd till projekt, för vilka det föreligger en skyldighet [att genomföra en miljökonsekvensbedömning], strider mot miljöskyddsbestämmelser,

och när åsidosättandet berör miljöskyddskrav som ingår bland de mål som föreningen enligt sina stadgar ska främja. För beslut enligt 1 § punkt 1 första meningen krävs dessutom att det föreligger en skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning.”

14 I 4 § lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse anges följande:

”1. Ett tillståndsbeslut enligt 1 § punkt 1 första meningen led 1 kan upphävas om en, enligt bestämmelserna lagen om miljökonsekvensbedömning,

— erforderlig miljökonsekvensbedömning, eller

— erforderlig förhandsprövning i det enskilda fallet av nödvändigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning,

inte har genomförts och denna brist därefter inte har avhjälpes.

...

3. Punkterna 1 och 2 gäller analogt för rättsmedel för berörda enligt 61 § punkterna 1 och 2 [lagen om rättegången i förvaltningsdomstol].”

15 I 5 § lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse anges följande:

”1. Denna lag är tillämplig på mål enligt 1 § första stycket första meningen som anhängiggjorts efter den 25 juni 2005 eller borde ha anhängiggjorts efter detta datum. Detta gäller dock inte beslut enligt 1 § punkt 1 första meningen som blivit verkställbara före den 15 december 2006.

...

3. Förfaranden för godkännande som redan inletts enligt denna lag ska avslutas av miljömyndigheten enligt de bestämmelser som gällde till och med den 28 februari 2010.

4. De beslutsförfaranden som avses i 1 § punkt 1 första meningen led 1, tillståndsförfaranden som avses i 1 § punkt 1 första meningen led 2 eller de prövningsförfaranden som avses i 2 § som pågick den 12 maj 2011 eller som inleddes efter denna tidpunkt och som ännu inte har avgjorts slutgiltigt den 29 januari 2013 ska avslutas enligt bestämmelserna i denna lag, i dess lydelse från och med den 29 januari 2013. Oaktat vad som föreskrivs i första meningen är 4 bis § punkt 1 inte tillämplig på rättsliga prövningsförfaranden som inletts från och med den 29 januari 2013.”



## Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 16 Den 18 december 2006 mottog kommissionen ett klagomål i vilket det gjordes gällande att Förbundsrepubliken Tyskland genom lagen om rättsmedel på miljöområdet inte på ett korrekt sätt hade införlivat artikel 10a i 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), och av artikel 15a i rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26). Till följd av detta klagomål sände kommissionen en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland den 1 oktober 2012 angående åsidosättande av dess skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75. De två sistnämnda direktiven hade nämligen i mellantiden ersatt direktiv 85/337 respektive direktiv 96/61.
- 17 Förbundsrepubliken Tyskland svarade på den formella underrättelsen den 30 november 2012. Den 6 februari 2013 gjorde den gällande att kommissionen skulle avskryva ärendet. Nämnda medlemsstat menade att den tyska lagstiftningen var förenlig med domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) sedan lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse hade införts.
- 18 Den 26 april 2013 tillställde kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland ett motiverat yttrande. Nämnda medlemsstat inkom med synpunkter på det motiverade yttrandet den 10 juli 2013. Kommissionen ansåg inte att Förbundsrepubliken Tysklands svar var tillfredsställande och beslutade därför att väcka förevarande talan.
- 19 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 9 juli 2014 framförde Republiken Österrike sitt önskemål om att få intervensera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden i förevarande mål. Genom beslut av domstolens ordförande den 11 augusti 2014 bifölls ansökan.

## Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

- 20 Efter det att generaladvokaten hade meddelat sitt förslag till avgörande, begärde Förbundsrepubliken Tyskland, genom skrivelse av den 30 juni 2015, att domstolen skulle återuppta det muntliga förfarandet i enlighet med artikel 83 i dess rättegångsregler. Det skäl som anfördes för detta var att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande "föreslog att en ny grund, som Förbundsrepubliken Tyskland inte getts möjlighet att yttra sig över vare sig skriftligen eller muntligen, skulle prövas inom ramen för målet".
- 21 Det ska erinras om att domstolen enligt artikel 83 i rättegångsreglerna, efter att ha hört generaladvokaten, får besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i Europeiska unionens domstols stadga.
- 22 Så är inte fallet här. Då Förbundsrepubliken Tyskland syftade på den sista av de typfall som anges i nämnda artikel, ska det framhållas att de överväganden som generaladvokaten gjort och som ifrågasatts av den medlemsstaten inte utgör ett argument på grundval av vilket förevarande mål ska avgöras.
- 23 Det saknas följaktligen skäl att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

## Prövning av talan

*Den första grunden: Begränsning av giltighetsprövningen av administrativa beslut som omfattas av direktiv 2011/92 och direktiv 2010/75 så att den endast avser huruvida nationella bestämmelser som ger enskilda rättigheter har åsidosatts*

### Parternas argument

- 24 Kommissionen anser att 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol på ett rättsstridigt sätt begränsar giltighetsprövningen av administrativa beslut så att den endast avser huruvida nationella bestämmelser som ger enskilda rättigheter har åsidosatts. I Tyskland säkerställs domstolsskydd vid förfarandefel endast om den ifrågavarande förfaranderegeln ger upphov till en rättighet för enskilda. Enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 ska såväl den materiella som den formella giltigheten av beslut som omfattas av dessa direktiv prövas.
- 25 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att medlemsstaterna förfogar över ett utrymme för att själva utforma bestämmelser som rör domstolsprövning. Enligt nämnda medlemsstat regleras inte omfattningen av nationella domstolars domstolsprövning i dessa unionsrättsliga bestämmelser, då de inte föreskriver de prövningskriterier som domstolarna ska använda. Varken artikel 11 i direktiv 2011/92 eller artikel 25 i direktiv 2010/75 innehåller nämligen några krav avseende omfattningen av domstolsprövningen. I dessa bestämmelser föreskrivs endast en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att det finns möjlighet att få den materiella eller formella giltigheten av ett administrativt beslut, en handling eller en underlåtenhet prövad i domstol.
- 26 Förbundsrepubliken Tyskland har i detta avseende angett att det för att ett överklagande med yrkande om upphävande eller föreläggande ska tas upp till sakprövning enligt 42 § punkt 2 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol krävs att en enskild sökande gör gällande att vederbörandes rättigheter har kränkts genom förvaltningsbeslutet eller genom att en ansökan om ett sådant beslut har avslagits. Enligt samma medlemsstat föreskrivs i 113 § punkt 1 i samma lag att ett tillståndsbeslut enbart kan upphävas om de rättigheter som tillkommer en enskild sökande har åsidosatts. Därigenom undviker man motstridigheter i bedömningen av huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning och huruvida det är välgrundat. Endast om överklagandet kan upptas till sakprövning enligt 42 § punkt 2 i nämnda lag kan det leda till ett upphävande på grundval av 113 § punkt 1 i samma lag.
- 27 Republiken Österrike har gjort gällande att de villkor som rör intresset av att få saken prövad vid domstol och kränkning av rättigheter endast ska regleras i nationell rätt. Enligt samma medlemsstat förfogar medlemsstaterna över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som under alla omständigheter gör det möjligt att begränsa enskildas rätt att överklaga till de fall där enskildas rättigheter enligt lagstiftningen har åsidosatts.

### Domstolens bedömning

- 28 För att kunna bedöma huruvida talan kan vinna bifall såvitt avser kommissionens första grund, påpekar domstolen att den grunden inte avser villkoren för att talan ska kunna upptas till sakprövning i artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75, eftersom dessa regleras i 42 § punkt 2 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol. Den grunden avser i stället omfattningen av domstolsprövningen av nämnda talan. I nämnda unionsrättsliga bestämmelser anges nämligen att "medlemmar av den berörda allmänheten" ska ges möjlighet att "få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet" som omfattas av bestämmelserna i de direktiven prövad i domstol.

- 29 I 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol föreskrivs att den behöriga domstolen endast ska upphäva ett rättsstridigt förvaltningsbeslut i den mån som klagandens "rättigheter därigenom har kränkts". För att ett förvaltningsbeslut ska kunna upphävas krävs således att det utöver att det konstaterats vara rättsstridigt även innebär en kränkning av en av klagandens rättigheter.
- 30 Av artikel 11.1 i direktiv 2011/92 och artikel 25.1 i direktiv 2010/75 följer att medlemsstaterna inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen ska se till att medlemmar av den berörda allmänheten, vilka hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har möjlighet att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna i nämnda direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.
- 31 Dessutom anges det i punkt 3 i nämnda artiklar att det är medlemsstaterna som ska fastställa vad som utgör kränkning av en rättighet.
- 32 Under dessa omständigheter ska det med avseende på den första grunden förvisso framhållas att medlemsstaterna visserligen har rätt att, med stöd av ovannämnda bestämmelser i direktiven 2011/92 och 2010/75, kräva att vissa villkor ska vara uppfyllda, såsom att det föreligger en kränkning av en rättighet, för att enskilda personers överklagande av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av tillämpningsområdet för nämnda direktiv ska kunna upptas till sakprövning. Medlemsstaterna har emellertid även rätt att föreskriva att behöriga domstolar endast får upphäva ett administrativt beslut om en rättighet som tillkommer klaganden har åsidosatts.
- 33 Domstolen har nämligen redan, i punkt 45 i domen *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)*, slagit fast följande. Även om den nationella lagstiftaren får föreskriva att enskilda, i ett mål vid domstol om överklagande av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i artikel 10a i direktiv 85/337, numera artikel 11 i direktiv 2011/92, endast får åberopa att deras rättigheter har kränkts, kan en sådan begränsning som sådan inte tillämpas vidare på miljöskyddsorganisationer, eftersom detta skulle vara oförenligt med de mål som eftersträvas med artikel 10a tredje stycket sista meningen i direktiv 85/337.
- 34 Härav följer att 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol inte kan anses vara oförenlig med artikel 11 i direktiv 2011/92 och med artikel 25 i direktiv 2010/75.
- 35 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser kommissionens första grund.

*Den andra grunden: Begränsning av de fall där ett administrativt beslut som omfattas av direktiven 2011/92 och 2010/75 kan upphävas på grund av förfarandefel*

#### Parternas argument

- 36 Inom ramen för denna grundens första del har kommissionen gjort gällande att enligt 4 § punkt 1 i lagen om rättsmedel på miljöområdet kan ett tillståndsbeslut upphävas på grund av förfarandefel endast i de fall där det inte gjorts någon formellt korrekt miljökonsekvensbedömning eller förhandsprövning av om det föreligger ett behov av en miljökonsekvensbedömning. Om en sådan miljökonsekvensbedömning eller förhandsprövning har ägt rum men detta skett efter ett förfarande som inte uppfyller de krav som uppställs i artikel 11 i direktiv 2011/92, är det däremot inte möjligt att med framgång angripa den vid en tysk domstol.
- 37 Enligt kommissionen är det således oförenligt med nämnda unionsrättsliga bestämmelse att på det sättet begränsa möjligheten att få till stånd en rättslig prövning av administrativa beslut.

- 38 Förbundsrepubliken Tyskland har medgett att 4 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet endast avser de fall där det inte gjorts någon miljökonsekvensbedömning. För det fall att en sådan miljökonsekvensbedömning genomförts men påverkats av ett förfarandefel, menar nämnda medlemsstat att det ändå är möjligt att få till stånd en rättslig prövning, om de villkor som följer av 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol och 46 § förvaltningslagen är uppfyllda.
- 39 Samma medlemsstat har preciserat att det följer av sistnämnda nationella bestämmelse att klaganden alltid med framgång kan åberopa en felaktigt genomförd miljökonsekvensbedömning, såvitt det inte är uppenbart att det påstådda förfarandefelet saknar relevans för beslutets utgång i sak.
- 40 Inom ramen för denna grunds andra del har kommissionen gjort gällande att mot bakgrund av 46 § förvaltningslagen kan den omständigheten, att en enskild person på grund av förfarandefel har ifrågasatt giltigheten av ett beslut som rör en miljökonsekvensbedömning, endast medföra att nämnda beslut upphävs om det finns en möjlighet att beslutet hade haft ett annat innehåll om det påstådda förfarandefelet inte hade funnits och om klagandens ställning enligt materiell rätt samtidigt påverkats därav. Kommissionen menar att det således föreskrivs att det ankommer på klaganden att dels visa att det föreligger ett sådant orsakssamband, dels att förfarandefelet påverkat dennes rättigheter.
- 41 Kommissionen har anfört att artikel 11 i direktiv 2011/92 inte ger rätt att föreskriva att klaganden ska ha bevisbördan för att det föreligger ett sådant orsakssamband.
- 42 Kommissionen har vidare påpekat att även det andra villkor som uppställs i 46 § förvaltningslagen avseende att ett sådant förfarandefel måste påverka klagandens ställning enligt materiell rätt är oförenligt med artikel 11 i direktiv 2011/92. När en talan kan upptas till sakprövning har medlemsstaterna inte rätt att begränsa möjligheterna att åberopa grunder till stöd för nämnda talan. Om ett förvaltningsbeslut har inverkan på en enskild persons rättigheter och den personen följaktligen har talerätt, ska den behöriga nationella domstolen ha full prövningsrätt med avseende på det beslutets giltighet. Den nationella domstolen kan därvid inte underlåta att beakta förfarandefel, även om de inte har lett till att klagandens rättigheter åsidosatts.
- 43 Förbundsrepubliken Tyskland har understrukt att den omständigheten att det föreligger ett sådant orsakssamband som föreskrivs i 46 § förvaltningslagen i princip inte ska kunna hindra att syftena med artikel 11 i direktiv 2011/92 uppnås.
- 44 Nämnda medlemsstat anser även att det är fel att påstå att det enligt tysk rätt ankommer på klaganden att visa att en av hans rättigheter har kränkts.
- 45 Samma medlemsstat har gjort gällande att 46 § förvaltningslagen är en specialbestämmelse som den offentliga myndigheten kan hänvisa till i samband med en ansökan om upphävande av ett förvaltningsbeslut. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland har den administrativa myndigheten nämligen rätt att till sitt försvar åberopa att dess beslut inte kan upphävas trots att ett sådant förfarandefel som klaganden gjort gällande har begåtts. Detta gäller förutsatt att den myndigheten visar att det är uppenbart att nämnda förfarandefel inte har påverkat dess beslut i sak, vilket det ankommer på behörig domstol att pröva enligt 46 § förvaltningslagen. Detta innebär konkret att den behöriga domstolen upphäver det berörda beslutet om det inte kan uteslutas att förfarandefelet i fråga påverkar nämnda besluts utgång.
- 46 Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid angett att den i samband med en översyn av lagen om rättsmedel på miljöområdet avser att anta en bestämmelse som innebär ett förtydligande såvitt avser införlivandet av artikel 11 i direktiv 2011/92 med den nationella rättsordningen.

## Domstolens bedömning

– Den andra grundens första del

- 47 Den andra grundens första del avser att domstolsprövning av förvaltningsbeslut endast är möjlig i de fall där det helt saknas en erforderlig miljökonsekvensbedömning eller en erforderlig förhandsprövning av om det föreligger ett behov av en miljökonsekvensbedömning. Det ska härvid påpekas att domstolen i punkt 36 i domen *Gemeinde Altrip m.fl.* (C-72/12, EU:C:2013:712), erinrade om att den i punkt 37 i domen *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), redan hade slagit fast att det i artikel 11 i direktiv 2011/92 inte föreskrivs någon som helst begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för en sådan talan som avses i den bestämmelsen.
- 48 Domstolen har vidare i punkt 37 i samma dom slagit fast att det således inte föreligger någon rätt att i nationella bestämmelser som antagits för att införliva artikel 11 i direktiv 2011/92 föreskriva att de endast ska vara tillämpliga i fall där ett besluts giltighet ifrågasätts på den grunden att det inte har genomförts någon miljökonsekvensbedömning. Att från nämnda nationella bestämmelsers tillämpningsområde utesluta de fall där en miljökonsekvensbedömning visserligen har genomförts men genomförts på ett bristfälligt – eller mycket bristfälligt – sätt skulle innebära att bestämmelserna i direktiv 2011/92 i väsentliga delar berövades sin ändamålsenliga verkan. Att utesluta sådana fall skulle följaktligen även vara oförenligt med målsättningen att säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning, såsom föreskrivs i artikel 11 i det direktivet.
- 49 Det följer av punkt 38 i samma dom att sistnämnda artikel utgör hinder för att medlemsstaterna föreskriver att nationella bestämmelser som har antagits för att införliva den aktuella artikeln endast ska vara tillämpliga i fall där ett besluts giltighet ifrågasätts på grund av att det inte har genomförts någon miljökonsekvensbedömning, men att de inte omfattar de fall där en miljökonsekvensbedömning visserligen har genomförts men genomförts på ett bristfälligt sätt.
- § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet ska således anses vara oförenlig med artikel 11 i direktiv 2011/92.
- 51 Förbundsrepubliken Tyskland har framfört ett argument beträffande 46 § förvaltningslagen som innebär att det, om en miljökonsekvensbedömning eller en förhandsprövning har genomförts men att det skett ett förfarandefel, är möjligt att få till stånd en rättslig prövning, om de villkor som följer av nämnda bestämmelse är uppfyllda. Vad beträffar det argumentet erinrar domstolen om att bestämmelser i ett direktiv ska genomföras med obestridlig bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls (dom *Dillenkofer m.fl.*, C-178/94, C-179/94 och C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, punkt 48, och dom *kommissionen/Portugal*, C-277/13, EU:C:2014:2208, punkt 43), vilket inte skett i förevarande fall.
- 52 Vidare framhåller domstolen att det är utrett att nämnda nationella bestämmelse innehåller begränsningar av rätten att överklaga enligt artikel 11 i direktiv 2011/92, vilket ska prövas inom ramen för den andra grundens andra del.
- 53 Talan kan således vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

– Den andra grundens andra del

- 54 Kommissionen har inom ramen för den andra grundens andra del för det första klandrat Förbundsrepubliken Tyskland för att ha föreskrivit att ett administrativt beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 11 i direktiv 2011/92 kan upphävas av behörig domstol på grund av förfarandefel endast i de fall där klaganden visar att det finns ett orsakssamband mellan förfarandefelet och det aktuella administrativa beslutets utgång.
- 55 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att unionslagstiftaren inte har avsett att möjligheten att göra gällande ett förfarandefel ska vara beroende av att förfarandefelet har påverkat innehållet i det överklagade slutliga beslutet. Det kan konstateras att eftersom nämnda direktiv bland annat har till syfte att säkerställa att det fastställs rättssäkerhetsgarantier som bidrar till att det tillhandahålls mer information och som gör det möjligt för allmänheten att delta i bedömningen av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt som kan antas medföra stor inverkan på miljön, är prövningen av om förfarandereglererna på detta område iakttas av särskild betydelse. I enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning, ska den således i princip ha rätt att åberopa alla förfarandefel till stöd för överklagandet avseende giltigheten av sådana beslut som avses i nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punkterna 47 och 48).
- 56 Såvitt avser förevarande talan konstaterar domstolen följande. I den mån som det enligt 46 § förvaltningslagen under alla omständigheter, och även om det är fråga om förfarandefel som rör tillhandahållande av information och allmänhetens deltagande på det aktuella området, krävs ett orsakssamband mellan det förfarandefel som åberopats och utgången av det överklagade administrativa beslutet för att den behöriga domstolen ska kunna upphäva nämnda beslut, innebär det villkoret att det i praktiken blir orimligt svårt att utöva den rätt att föra talan som följer av artikel 11 i direktiv 2011/92 och att syftet med direktivet att ge "medlemmar av den berörda allmänheten" en omfattande rätt till rättslig prövning äventyras.
- 57 Att underlåta att upphäva ett administrativt beslut som antagits med åsidosättande av en förfarandebestämmelse endast av det skälet att klaganden inte har kunnat visa att nämnda förfarandefel har påverkat beslutet i sak innebär att den unionsrättsliga bestämmelsen förlorar all ändamålsenlig verkan.
- 58 Såsom följer av punkt 47 i förevarande dom har domstolen redan slagit fast att unionslagstiftaren inte har haft för avsikt att begränsa de grunder som får åberopas till stöd för en sådan talan som avses i en nationell bestämmelse genom vilken artikel 11 i direktiv 2011/92 införlivats med den nationella rättsordningen. Unionslagstiftaren har inte heller haft för avsikt att det endast ska finnas möjlighet att åberopa ett förfarandefel när det felet har påverkat innehållet i det överklagade slutliga beslutet.
- 59 Domstolen har för övrigt även angett följande vad beträffar tolkningen av begreppet "att en rättighet kränks" i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2011/92 och närmare bestämt av det krav som uppställs i nationell rätt att en rättighet endast anses ha kränkts om det överklagade beslutet skulle ha blivit annorlunda utan det förfarandefel som gjorts gällande. Att på detta sätt i nationell rätt övervältra bevisbördan för att det föreligger ett orsakssamband på den som gör gällande att en rättighet har kränkts, kan emellertid innebära att det blir orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av nämnda direktiv. Härvid ska bland annat beaktas att förfarandena i fråga är komplexa och att miljökonsekvensbedömningar är av teknisk natur (se, för ett liknande resonemang, dom *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 52).
- 60 Härav följer att det endast kan uteslutas att det föreligger en kränkning av en rättighet i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2011/92 om den domstol eller det organ som avses i den bestämmelsen kan slå fast att det överklagade beslutet inte skulle ha fått ett annat innehåll utan det förfarandefel som åberopats – utan att den som gör gällande att den fått sina rättigheter kränkta

åläggs bevisbördan för att det föreligger ett sådant orsakssamband som avses i föregående punkt i förevarande dom – har möjlighet att i förekommande fall mot bakgrund av den bevisning som byggherren eller berörda myndigheter anfört, och mera allmänt mot bakgrund av samtliga de handlingar som har getts in i målet (se, för ett liknande resonemang, dom *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 53).

- 61 Det är visserligen riktigt att dessa överväganden avser ett villkor för att överklagandet ska kunna tas upp till sakprövning. Övervägandena är emellertid relevanta i förevarande fall, eftersom det är fråga om ett villkor som den nationella lagstiftaren har uppställt och som innebär en begränsning av den rättsliga prövningen i sak.
- 62 Av ovanstående överväganden följer att 46 § förvaltningslagen, i den del som den innebär att den klagande som är "[medlem] av den berörda allmänheten" har bevisbördan för att det finns ett orsakssamband mellan förfarandefel som klaganden gör gällande och det aktuella administrativa beslutets utgång, strider mot artikel 11 i direktiv 2011/92. Kommissionens första argument inom ramen för den andra grundens andra del kan således godtas.
- 63 Vad beträffar kommissionens andra argument inom ramen för den andra grundens andra del är det utrett att, med tillämpning av 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol, jämförd med 46 § förvaltningslagen, ett beslut som antas efter en genomförd miljökonsekvensbedömning varvid förfarandefel begåtts endast kan upphävas av en nationell domstol om nämnda förfarandefel innebär att en rättighet som tillkommer klaganden åsidosatts.
- 64 Det följer emellertid av punkterna 30–34 i förevarande dom att det villkor som anges i 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol och som innebär att den nationella domstolen är skyldig att fastställa att ett sådant åsidosättande skett innan den eventuellt upphäver det aktuella administrativa beslutet, varken strider mot artikel 11 i direktiv 2011/92 eller mot artikel 25 i direktiv 2010/75.
- 65 Samma slutsats ska dras såvitt avser den skyldighet som åligger den nationella domstolen enligt 46 § förvaltningslagen jämförd med 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol.
- 66 Kommissionens andra argument inom ramen för den andra grundens andra del kan således inte godtas.
- 67 Av det ovanstående följer att talan kan vinna bifall såvitt avser kommissionens andra grund, med undantag för argumentet att kravet på att en rättighet som tillkommer klaganden ska ha åsidosatts enligt 46 § förvaltningslagen jämförd med 113 § punkt 1 lagen om rättegången i förvaltningsdomstol.

*Den tredje grunden: Begränsning av talerätten och domstolsprövningen till att endast avse invändningar som redan har framställts under det administrativa förfarandet*

#### Parternas argument

- 68 Kommissionen anser att bestämmelserna i 2 § punkt 3 lagen om rättsmedel på miljöområdet och 73 § punkt 4 förvaltningslagen, som innebär att endast sådana invändningar som tidigare framställts under det administrativa förfarandet får framställas i samband med överklagande till domstol, strider mot artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75.
- 69 Kommissionen menar att en sådan begränsning i orimligt hög grad hindrar den berörda allmänheten från att få till stånd en rättslig prövning av giltigheten av administrativa beslut på de områden som omfattas av nämnda direktiv. Enligt kommissionen strider den nationella lagstiftning där nämnda begränsning föreskrivs således mot principen om rätt till rättslig prövning och begränsar den berörda allmänhetens rätt till ett effektivt domstolsskydd. Unionens rättsordning tillåter enligt kommissionen

nämligen inte att det uppställs ett krav på att de grunder som åberopas under ett domstolsförfarande dessförinnan ska ha åberopats inom ramen för det administrativa förfarandet för att kunna upptas till sakprövning.

- 70 Kommissionen anser att domstolsförfarandet ska anses vara fristående och att det ska vara möjligt att göra en fullständig prövning av giltigheten av det administrativa beslutet under ett sådant förfarande. De grunder för överklagandet som kan upptas till sakprövning får inte begränsas till de grunder som redan framställts inom den korta tid som utsatts för att framföra invändningar under det administrativa förfarandet.
- 71 Förbundsrepubliken Tyskland har påpekat att artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 gör det möjligt för medlemsstaterna att bibehålla bestämmelserna i deras rättssystem på det berörda området. De bestämmelser som kommissionen har ifrågasatt har enligt Förbundsrepubliken Tyskland till syfte att säkerställa rättssäkerheten samt att säkerställa att de administrativa och rättsliga förfarandena är effektiva. Bestämmelser om förbud mot att framställa invändningar i det rättsliga förfarandet som inte framställts i det administrativa förfarandet utgör en del av ett sådant system.
- 72 Förbundsrepubliken Tyskland har motiverat begränsningen på så sätt att om den inte hade funnits skulle invändningar som var kända under det administrativa förfarandet av taktiska skäl kunna "sparas" och framföras först under förfarandet vid behörig domstol. Därmed skulle det administrativa förfarandet inte längre kunna fylla sitt särskilda syfte att sammanjämka olika intressen. För övrigt anser samma medlemsstat att en sådan begränsning är förenlig med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.
- 73 Förbundsrepubliken Tyskland har även anfört att nämnda begränsning inte innebär att det blir svårare, och än mindre omöjligt, att genomföra en domstolsprövning, utan tvärtom säkerställer att endast sådana omständigheter som är relevanta och som angetts på ett så fullständigt och utförligt sätt som möjligt blir föremål för domstolsprövning. Begränsningen omfattar således enbart sådana omständigheter som sökanden medvetet har underlåtit att åberopa under det administrativa förfarandet i syfte att påverka utgången i ärendet.
- 74 Republiken Österrike har anfört att de unionsrättsliga bestämmelser som ligger till grund för förevarande talan inte bara saknar hänvisning till preklusionsregler, utan i stället hänvisar till nationella förvaltningsprocessuella regler. Medlemsstaterna förfogar således över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa villkoren för utövandet av rätten att överklaga till domstol och utformningen av det administrativa förfarandet. Dessutom syftar den begränsning som avses i 2 § punkt 3 lagen om rättsmedel på miljöområdet och 73 § punkt 4 förvaltningslagen till att säkerställa ett snabbt och effektivt beslutsförfarande.

#### Domstolens bedömning

§ punkt 3 lagen om rättsmedel på miljöområdet och 73 § punkt 4 förvaltningslagen innebär en begränsning av de grunder som en klagande kan åberopa till stöd för ett överklagande till domstol mot ett administrativt beslut som omfattas av artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75, så att endast invändningar som gjorts under det administrativa förfarandet kan göras gällande.

- 76 Varken artikel 11.4 i direktiv 2011/92 eller artikel 25.4 i direktiv 2010/75 utesluter visserligen att en domstolsprövning föregås av en prövning av en administrativ myndighet eller hindrar att det i nationell rätt föreskrivs en skyldighet för sökanden att uttömma de administrativa rättsmedlen innan



vederbörande ger in ett överklagande till domstol. Nämnda unionsrättsliga bestämmelser gör det emellertid inte möjligt att föreskriva någon begränsning av de grunder som klaganden får åberopa som stöd för sitt överklagande till domstol.

- 77 Domstolen har redan slagit fast att det i artikel 11.1 i direktiv 2011/92 föreskrivs att ”den materiella eller formella giltigheten” av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i den artikeln ska kunna bli föremål för prövning i domstol, utan att det i artikeln föreskrivs någon som helst begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för ett sådant överklagande (se, för ett liknande resonemang, dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 37). Detta står i överensstämmelse med målet att det ska finnas en omfattande rätt till rättslig prövning på miljöskyddsområdet.
- 78 I 2 § punkt 3 lagen om rättsmedel på miljöområdet och 73 § punkt 4 förvaltningslagen uppställs särskilda villkor som begränsar domstolsprövningen och som inte föreskrivs i vare sig artikel 11 i direktiv 2011/92 eller artikel 25 i direktiv 2010/75.
- 79 En sådan begränsning av vilken typ av grunder som klaganden får åberopa till stöd för sitt överklagande till den domstol som är behörig att pröva giltigheten av det administrativa beslut som rör klaganden, kan inte anses vara motiverad av rättssäkerhetsskäl. Det har inte på något sätt visats att en fullständig domstolsprövning av om nämnda beslut är välgrundat skulle kunna anses innebära ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.
- 80 Vad beträffar det argument som rör de administrativa förfarandenas effektivitet, är det visserligen riktigt att den omständigheten att en grund åberopas för första gången inom ramen för ett domstolsförfarande i vissa fall kan ha negativ inverkan på ärendets handläggning. Det ska emellertid erinras om att det mål som eftersträvas med artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75 inte endast består i att säkerställa största möjliga tillgång till rättslig prövning för den enskilde utan även i att säkerställa att nämnda prövning avser giltigheten hos det angripna beslutet, materiellt och formellt sett, i dess helhet.
- 81 Den nationella lagstiftaren har dock rätt att föreskriva särskilda förfaranderegler, såsom att ett argument som framförts på ett rättsstridigt sätt eller i ond tro inte kan upptas till sakprövning. Sådana regler är nämligen ändamålsenliga för att säkerställa domstolsförfarandets effektivitet.
- 82 Härav följer att talan kan vinna bifall såvitt avser kommissionens tredje grund.

*Den fjärde och den femte grunden: Begränsning i tiden av miljöskyddsorganisationers talerätt och begränsning av domstolsprövningen att endast avse överklaganden som grundas på åsidosättande av nationella bestämmelser som ger enskilda rättigheter*

#### Parternas argument

- 83 Kommissionen har erinrat om att den i den formella underrättelsen av den 1 oktober 2012 klandrade Förbundsrepubliken Tyskland för att den ursprungliga lydelsen av 2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet inte var förenlig med artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75. Enligt den lydelsen av bestämmelsen var miljöskyddsorganisationers talerätt begränsad till överklaganden som grundas på bestämmelser som ger enskilda rättigheter. Med beaktande av det parallella förhållandet mellan frågan huruvida de överklaganden som dessa organisationer inger kan upptas till sakprövning och frågan huruvida samma överklaganden är välgrundade, innebär begränsningen i tiden även en begränsning av domstolsprövningen i sak.

- 84 Kommissionen har angett att enligt 2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, som trädde i kraft den 29 januari 2013, efter det att domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) hade meddelats, hade uttrycket ”som ger enskilda rättigheter” tagits bort från bestämmelsens ursprungliga lydelse. Enligt kommissionen innebär det att miljöskyddsorganisationers överklaganden, till skillnad från dittills rådande förhållanden, från den tidpunkten inte längre var begränsade till situationer där enskildas rättigheter kränks.
- 85 Kommissionen framhåller dock att lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, omfattas av tidsmässiga begränsningar. Endast förfaranden som fortfarande pågick den 12 maj 2011, då domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) meddelades eller som inleddes efter denna tidpunkt och som ännu inte hade avgjorts slutgiltigt den 29 januari 2013, då lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse trädde i kraft, ska avslutas enligt bestämmelserna i denna lag, i ändrad lydelse.
- 86 Enligt kommissionen är således, vad beträffar förfaranden som inleddes efter den 25 juni 2005 och avslutades före den 12 maj 2011, miljöskyddsorganisationers talerätt begränsad till överklaganden som grundas på bestämmelser som ger enskilda rättigheter.
- 87 Förbundsrepubliken Tyskland anser att lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse är förenlig med principen om rättskraft. Nämda lag är nämligen inte tillämplig på beslut som hänför sig till förfaranden för godkännande av projekt som kan komma att bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, om de beslutet blivit verkställbara före den 15 december 2006, då nämnda lag trädde i kraft, i dess ursprungliga lydelse.
- 88 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att de nationella bestämmelser som den fjärde och den femte grunden avser är förenliga med de krav som uppställs i unionsrätten. Nämda bestämmelser är nämligen rent deklaratoriska och deras syfte är att underlätta tillämpningen av lagen i administrativt hänseende.
- 89 Förbundsrepubliken Tyskland menar att det, för att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning, är viktigt att domstolsavgöranden, som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut, inte längre kan angripas. En medlemsstat kan följaktligen inte vara skyldig att föreskriva en möjlighet till omprövning av ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Den anser att detta även gäller för administrativa förfaranden som avslutats och som lett till beslut som inte ens har överklagats och som av det skälet har blivit verkställbara.

#### Domstolens bedömning

- 90 Domstolen erinrar om att enligt artikel 11.3 i direktiv 2011/92 och artikel 25.3 i direktiv 2010/75 ska miljöskyddsorganisationer i detta sammanhang anses ha ett tillräckligt intresse respektive anses ha rättigheter som kan kränkas, beroende på vad som krävs för talerätt enligt 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 40).
- 91 Även om den nationella lagstiftaren 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 att deras rättigheter har kränkts, kan en sådan begränsning som sådan inte tillämpas på miljöskyddsorganisationer, eftersom detta skulle vara oförenligt med de mål som eftersträvas med nämnda artikel (se, för ett liknande resonemang, dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45).

- 92 Miljöskyddsorganisationer ska således med nödvändighet vid domstol kunna göra gällande bestämmelser i nationell rätt som genomför unionens lagstiftning på miljöområdet och sådana bestämmelser i unionens miljö rätt som har direkt effekt (se, för ett liknande resonemang, dom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 48).
- 93 Vad beträffar den fjärde och den femte grunden, framhåller domstolen att Förbundsrepubliken Tyskland, för att kunna avhjälpa den rättsliga situation som gett upphov till domen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) har anpassat sin lagstiftning och har infört lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse. Nämda lag trädde i kraft den 29 januari 2013 men dess tillämpning i tiden (*ratione temporis*) är begränsad. Denna nya lagstiftning är nämligen endast tillämplig på administrativa förfaranden, på tillståndsförfaranden och förfaranden för överklagande som pågick den 12 maj 2011 eller som inletts efter det datumet men som inte slutgiltigt hade avgjorts den 29 januari 2013.
- 94 Härav följer att alla andra förfaranden omfattas av den äldre lydelsen av lagen om rättsmedel på miljöområdet. I 5 § punkt 1 i den lagen anges att den inte är tillämplig på förfaranden som inletts för den 15 december 2006, då lagen trädde i kraft.
- 95 Det följer emellertid av domstolens praxis att artikel 11 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att de nationella bestämmelser som antagits för att införliva nämnda direktiv med den nationella rättsordningen även är tillämpliga på sådana administrativa tillståndsförfaranden som inleddes före den 25 juni 2005, i den mån som de lett till att tillstånd lämnades efter detta datum (se, för ett liknande resonemang, dom Gemeinde Altrip m.fl., C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 31).
- 96 Vad beträffar principen om rättskraft som Förbundsrepubliken Tyskland har åberopat, är det riktigt att domstolen har slagit fast att principen om rättskraft äger stor betydelse i såväl unionsrätten som de nationella rättsordningarna. För att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning är det nämligen viktigt att domstolsavgöranden som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan angripas (se dom Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 97 Det ska emellertid framhållas att Förbundsrepubliken Tyskland inte med framgång kan göra gällande att principen om rättskraft ska iakttas när den tidsmässiga begränsning av tillämpningen, som föreskrivs lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, avser administrativa beslut som blivit verkställbara.
- 98 Det ska dessutom framhållas att den omständigheten att Förbundsrepubliken Tyskland – efter att ha införlivat Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, s. 17) om ändring av direktiv 85/337 beträffande allmänhetens deltagande och rätten till rättslig prövning, som sedan kodifierades genom direktiv 2011/92, med den nationella rättsordningen för sent – begränsade de nationella bestämmelsernas tidsmässiga tillämpningsområde när den genomförde sistnämnda direktiv, leder till att den medlemsstaten hade möjlighet att bevilja sig själv en ny frist för införlivande (se, analogt, dom kommissionen/Portugal, C-277/13, EU:C:2014:2208, punkt 45).
- 99 Förbundsrepubliken Tysklands argument som innebär att begränsningen av det tidsmässiga tillämpningsområdet för lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse var nödvändig för att principen om rättskraft skulle kunna iakttas med avseende på administrativa förfaranden som slutgiltigt avgjorts, kan inte godtas.
- 100 Talan kan således vinna bifall såvitt avser kommissionens fjärde och femte grund.

*Den sjätte grunden: Generellt undantagande av förfaranden som inletts före den 25 juni 2005 från tillämpningsområdet för lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse*

#### Parternas argument

- 101 Kommissionen har gjort gällande att övergångsbestämmelserna i 5 § punkterna 1 och 4 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse är oförenliga med artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75. Dessa bestämmelser i nämnda lag, i ändrad lydelse, omfattar nämligen inte förfaranden som inleddes före den 25 juni 2005 och som inte längre pågick den 12 maj 2011, även om de tillstånd som förfarandena avsåg beviljats efter den 25 juni 2005. Det följer nämligen av punkterna 30 och 31 i domen *Gemeinde Altrip m.fl.* (C-72/12, EU:C:2013:712) att medlemsstaterna inte har rätt att besluta att nämnda unionsbestämmelser endast ska tillämpas på tillståndsförfaranden som inletts efter den 25 juni 2005.
- 102 Förbundsrepubliken Tyskland har medgett att de förfaranden som kommissionens sjätte grund avser inte kan uteslutas från tillämpningsområdet för lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse. Därför är en ändring av den lagen under utarbetande. Nämnda lagstiftningsändring kommer dock sannolikt endast att vara av mindre betydelse, eftersom behöriga nationella domstolar, vad beträffar förfaranden som fortfarande pågår, kommer att beakta domen *Gemeinde Altrip m.fl.* (C-72/12, EU:C:2013:712).

#### Domstolens bedömning

- 103 Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har medgett att kommissionen hade fog för sina slutsatser inom ramen för den sjätte grunden, konstaterar domstolen talan kan vinna bifall såvitt avser den grunden.
- 104 Av vad ovan anförts följer att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 2011/92 och artikel 25 i direktiv 2010/75, genom att
- med tillämpning av 46 § förvaltningslagen föreskriva att ett beslut kan upphävas på grund av förfarandefel endast i de fall där det helt saknas en miljökonsekvensbedömning eller där det saknas en förhandsprövning av inverkan på miljön och i de fall där klaganden visar att det finns ett orsakssamband mellan förfarandefelet och beslutets utgång,
  - i enlighet med 2 § punkt 3 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse och 73 § punkt 4 förvaltningslagen begränsa talerätten och domstolsprövningen till att endast avse invändningar som redan har framställts inom den föreskrivna fristen i det administrativa förfarande i vilket beslutet har fattats,
  - i enlighet med 2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, jämförd med 5 § punkt 1 i samma lag, i förfaranden som inletts efter den 25 juni 2005 och avslutats före den 12 maj 2011, begränsa miljöskyddsorganisationers talerätt till fall där bestämmelser som ger enskilda rättigheter har åsidosatts, och
  - i enlighet med 2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, jämförd med 5 § punkt 1 i samma lag, i förfaranden som inletts efter den 25 juni 2005 och avslutats före den 12 maj 2011 begränsa domstolsprövningen av överklaganden som getts in av miljöskyddsorganisationer till att endast avse fall där bestämmelser som ger enskilda rättigheter har åsidosatts samt genom att

- i enlighet med 5 § punkterna 1 och 4 lagen om rättsmedel på miljöområdet i ändrad lydelse, generellt undanta administrativa förfaranden som inletts före den 25 juni 2005 från tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen.

### Rättegångskostnader

- <sup>105</sup> Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen inte har framställt något yrkande om ersättning för rättegångskostnader, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, inbegripet Republiken Österrike i enlighet med artikel 140.1 i samma rättegångsregler.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt och enligt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) genom att**
  - med tillämpning av 46 § förvaltningslagen (Verwaltungsverfahrensgesetz) föreskriva att ett beslut kan upphävas på grund av förfarandefel endast i de fall där det helt saknas en miljökonsekvensbedömning eller där det saknas en förhandsprövning av inverkan på miljön och i de fall där klaganden visar att det finns ett orsakssamband mellan förfarandefelet och beslutets utgång,
  - i enlighet med 2 § punkt 3 lagen om rättsmedel på miljöområdet enligt direktiv 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) av den 7 december 2006, i dess lydelse enligt lagen av den 21 januari 2013, och 73 § punkt 4 förvaltningslagen (Verwaltungsverfahrensgesetz) begränsa talerätten och domstolsprövningen till att endast avse invändningar som redan har framställts inom den föreskrivna fristen i det administrativa förfarande i vilket beslutet har fattats,
  - i enlighet med 2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet enligt direktiv 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) av den 7 december 2006, i dess lydelse enligt lagen av den 21 januari 2013, jämförd med 5 § punkt 1 i samma lag, i förfaranden som inletts efter den 25 juni 2005 och avslutats före den 12 maj 2011, begränsa miljöskyddsorganisationers talerätt till fall där bestämmelser som ger enskilda rättigheter har åsidosatts, och
  - i enlighet med 2 § punkt 1 lagen om rättsmedel på miljöområdet enligt direktiv 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) av den 7 december 2006, i dess lydelse enligt lagen av den 21 januari 2013, jämförd med 5 § punkt 1 i samma lag, i förfaranden som inletts efter den 25 juni 2005 och avslutats före den 12 maj 2011 begränsa domstolsprövningen av överklaganden som getts in av miljöskyddsorganisationer till att endast avse fall där bestämmelser som ger enskilda rättigheter har åsidosatts samt genom att
  - i enlighet med 5 § punkterna 1 och 4 lagen om rättsmedel på miljöområdet enligt direktiv 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) av den 7 december 2006, i dess lydelse enligt lagen av den 21 januari 2013, generellt undanta administrativa förfaranden som inletts före den 25 juni 2005 från tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen.

- 2) **Talan ogillas i övrigt.**
- 3) **Europeiska kommissionen, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Österrike ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter