

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAEL B. ELMER

föredraget den 26 mars 1996 *

1. I detta mål har Nederlandse Raad van State, avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister, förelagt domstolen ett antal frågor om tolkningen av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ¹ (nedan kallat direktivet) med avseende på ett myndighetsbeslut om att genomföra en plan för att förstärka valarna avseende ett flertal områden nära Slidrecht i Nederländerna.

Direktivet

2. Direktivet utfärdades med stöd av artiklarna 100 och 235 i fördraget och dess ändamål är enligt första övervägandet att främja en miljöpolitik som hindrar själva uppkomsten av föroreningar och olägenheter i stället för att senare motverka dess effekter. I detta syfte införs ett förfarande för bedömning av sådan inverkan på miljön på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser.

Det framgår vidare av direktivets andra övervägande att dess ändamål även är att åstadkomma en tillnärmning av lagstiftningarna, då skillnaderna mellan de olika i medlemsstaterna gällande lagstiftningarna om miljöbedömning kan skapa olika konkurrensvillkor och därför direkt påverka den gemensamma marknadens funktion.

3. Som en konsekvens av detta fastställs det i direktivets sjätte övervägande att tillstånd för offentliga och enskilda projekt som kan antas leda till en betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra.

I detta avseende görs i det åttonde och nionde övervägandet en åtskillnad mellan projekt som hör till en viss kategori, som har en betydande inverkan på miljön och som därför som regel skall undergå en systematisk bedömning, och projekt som hör till andra kategorier, som inte nödvändigtvis i varje enskilt fall har en sådan inverkan och som därför skall undergå en bedömning när medlemsstaterna finner det nödvändigt med hänsyn till projektens karaktär.

* Originalspråk: danska.

¹ — EGT nr L 175, s. 40.

4. Direktivet innehåller följande bestämmelser av betydelse för förevarande mål: *Artikel 2*

"Artikel 1

1. Detta direktiv skall tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

2. I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

Projekt:

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

...

1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges.

De projekt som skall omfattas av en sådan bedömning anges i artikel 4.

...

3. I undantagsfall får medlemsstaterna besluta att ett visst projekt helt eller delvis skall undantas från föreskrifterna i detta direktiv.

Medlemsstaterna skall i så fall

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig och om de uppgifter som därvid erhålls bör göras tillgängliga för allmänheten,

- b) se till att uppgifter om undantaget samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten, — samspelet mellan faktorerna i första och andra strecksatsen,

— materiella tillgångar och kulturarv.

- c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen till undantaget samt, i tillämpliga fall, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Artikel 4

...

1. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 1 bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5—10.

Artikel 3

Bedömningen av miljöpåverkan skall i varje enskilt fall och i enlighet med artikel 4—11 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

— människor, fauna och flora,

— mark, vatten, luft, klimat och landskap,

2. Projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5—10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär.

I detta syfte kan medlemsstaterna bland annat bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5—10.

Artikel 6

- f) Dammar och andra fördämningar eller vattenmagasin för långvarigt bruk.

...

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att

...

- varje tillståndsansökan och de uppgifter som inhämtas enligt artikel 5 görs tillgängliga för allmänheten,

12. *Ändringar av projekt som avses i bilaga 1...*"

- den berörda allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas.

Relevanta nationella bestämmelser

..."

5. I direktivets bilaga 1 och 2 uppräknas de grupper av projekt som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Bilaga 2, med rubriken "Projekt som faller under artikel 4.2", innehåller följande bestämmelser av relevans:

6. Direktivet är införlivat i nederländsk lagstiftning dels genom Wet algemene bepalingen milieuhygiene (nedan kallad lagen om miljöhygien), dels genom Besluit milieu-effectrapportage av den 20 maj 1987² (nedan kallad förordningen).

"10. *Infrastrukturprojekt*

...

- e) Anläggningar för reglering av vattenflöden [översättarens anmärkning: Vid översättningen av nedanstående text har ordet vattendrag använts i stället för vattenflöden].

7. I artikel 41b första stycket i lagen om miljöhygien fastställs att "den verksamhet som kan ha avsevärd skadlig inverkan på miljön anges genom allmänna förvaltningsbestämmelser. I dessa anges en förteckning över en

2 — *Sibl.* 1987, s. 278.

eller flera former av myndighetsbeslut rörande denna verksamhet vilka skall vara föremål för en miljöbedömning i samband med att de förbereds”.

De faktiska omständigheterna i målet

8. I artikel 2 i förordningen och i dess bilaga, avsnitt A punkt 1, definieras ”vall” såsom ”en uppförd fördämning”.

Enligt punkt 2 avses med ”anläggning” det förhållandet att något återtas i bruk, byggs om, byggs ut eller ändras i övrigt.

Enligt avsnitt C punkt 12.1 i bilagan är anläggning av en vall en verksamhet som omfattas av artikel 41b då vallen har en längd på minst fem kilometer och ett tvärsnitt på minst 250 kvadratmeter.³

9. Enligt artikel 1, i inledningen och under II d), i Deltawet⁴ (lagen om deltat) skall det för att skydda landet mot stormflod utföras arbete för att förstärka högvattenvallarna längs med Rotterdamse Waterweg och de öppna vatten som står i förbindelse därmed.

10. Genom beslut av den 26 april 1990 godkände minister van Verkeer en Waterstaat en plan för att förstärka vallarna inom områdena Slidrecht-West, Slidrecht-Centrum och Slidrecht-Oost. Denna plan omfattar bland annat anläggning av en ny vall som skall ersätta den nuvarande Molendijk, vilken är belägen på ett område som ägs av sökanterna i målet vid den nationella domstolen — BV Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld sr., J. Kraaijeveld jr., W. Kraaijeveld och P. K. Kraaijeveld (nedan kallade Kraaijeveld).

11. Under ett möte den 23 november 1992, som var öppet för allmänheten, fastställde kommunstyrelsen för Slidrecht detaljplanen ”partiell ändring av detaljplanen med anledning av förstärkning av vallar”. Ändringsplanen syftar till att möjliggöra arbeten för

3 — Genom Besluit milieu-effectrapportage av den 4 juli 1994 upphävdes nämnda gränsvärden för genomförande av miljöbedömning avseende vallar längs vattendrag. Det nya beslutet är emellertid inte av relevans för förevarande mål, då det beslut som har överklagats till den nationella domstolen fattades den 18 maj 1993.

4 — *Stbl.* 1958, s. 246.

förstärkning av vallarna längs med Merwede i Sliedrechts kommun. Ändringarna berör bland annat landområden ägda av Kraaijeveld och leder till att Kraaijevelds verksamhet avskärmats från tillgång till vattenvägarna.

15. Nederlandse Raad van State, avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister, har genom beslut av den 8 mars 1995 förklarat målet vilande och har i enlighet med artikel 177 i fördraget förelagt domstolen följande frågor:

12. Den 18 maj 1993 godkände regionstyrelsen för provinsen Zuid-Holland kommunstyrelsens detaljplan.

”1) Skall uttrycket ’anläggningar för reglering av vattenflöden’ i bilaga 2 i direktivet tolkas på så sätt att det även omfattar vissa arbeten avseende vallar längs en farbar vattenväg?

13. Godkännandet lämnades utan att det hade företagits någon bedömning av vilken inverkan de anläggningsarbeten som detaljplanen omfattar kan komma att ha på miljön.

2) Är det av betydelse för svaret på den första frågan — med beaktande av de i direktivet använda begreppen ’projekt’ och ’ändringar av projekt’ — om det är fråga om att

a) anlägga en ny vall,

Beslutet om hänskjutande

14. Kraaijeveld överklagade den 20 juli 1993 regionstyrelsens avgörande till Nederlandse Raad van State under åberopande av att beslutet om att fastställa vallarnas nya sträckning inte hade förberetts med tillräcklig omsorg.

b) flytta en befintlig vall,

c) förstärka eller utvidga en befintlig vall,

- d) på samma plats ersätta en vall genom att anlägga en ny vall vare sig den är starkare eller bredare än den vall som har ersatts eller inte, eller

samband med den tvist som är anhängiggjord vid den nationella domstolen?”

Den första frågan

- e) kombinera flera av de ovan under a)—d) anförda arbetena?

16. Med den första frågan vill den nationella domstolen att domstolen skall avgöra om punkt 10 e i bilaga 2 till direktivet skall tolkas så, att vallar som de ovannämnda är ”anläggningar för reglering av vattenflöden”.

- 3) Skall artikel 2.1 och artikel 4.2 i direktivet tolkas på så sätt att det — om en medlemsstat i den nationella lagstiftning som införlivar direktivet har fastställt specifikationer, kriterier eller gränsvärden i enlighet med artikel 4.2 avseende ett visst i bilaga 2 angivet projekt som är oriktiga — föreligger en skyldighet i enlighet med artikel 2.1 att underställa projektet en miljöbedömning om projektet kan antas medföra en ’betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering’ i den mening som avses i denna bestämmelse?

17. Den nationella domstolen har i sitt beslut angett att projekt, såsom vallar längs med vattendrag, som syftar till att bibehålla vattendraget i en bestämd riktning eller att leda det i en viss bana för att sedan bibehålla det där skall anses omfattas av punkt 10 e i bilaga 2 till direktivet. Av avgörande betydelse är inte projektets syfte utan dess inverkan på miljön.

- 4) Om den tredje frågan besvaras jakande, har då denna skyldighet direkt effekt, det vill säga kan den åberopas av en enskild vid en nationell domstol, och skall den tillämpas av denna även om den inte faktiskt har åberopats i

18. Den nederländska regeringen har med stöd av den italienska regeringen gjort gällande att anläggning av en vall längs med ett vattendrag inte omfattas av begreppet ”anläggningar för reglering av vattenflöden”. Detta uttryck avser endast anläggningar som ändrar ett vattendrags karaktär, med vilket avses vattnets kvantitet och kvalitet, exem-

pelvis genom att ändra flodfåran, vattendjupet eller vattengenomströmningen. Sådana ändringar kan påverka vattendragets flora och fauna på ett betydande sätt. Arbeten avseende vallar längs med vattendrag har däremot inte några konsekvenser för den flod längs med vilken arbetet utförs och påverkar därmed inte vattendragets flora och fauna.

19. Kraaijeveld och kommissionen delar den nationella domstolens uppfattning. Kraaijeveld har dessutom hänvisat till att de nederländska myndigheterna, genom att i den förordning genom vilken direktivet införlivas i nederländsk lagstiftning ställa upp gränsvärden för när anläggning av vallar skall underställas en miljöbedömning, indirekt har medgivit att projekt för anläggning av vallar ingår i de projektgrupper som anges i bilaga 2.

20. Jag vill framhålla att enligt domstolens fasta rättspraxis skall en gemensam och enhetlig tolkning av gemenskapernas rättsakter eftersträvas och att den enskilda bestämmelsen skall tolkas i enlighet med dess lydelse och syfte och det sammanhang i vilket den befinner sig.⁵

5 — Se till exempel domar av den 13 juli 1989, Henriksen (173/88, Rec. s. 2763, punkt 11), av den 29 juni 1988, Van Landschoot (300/86, Rec. s. 3443, punkt 18) och av den 22 maj 1985, Parlamentet mot rådet (13/83, Rec. s. 1513, punkt 34).

21. Direktivets syfte är såsom framgår av dess sjätte övervägande att säkerställa att det på förhand sker en miljöbedömning av projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan. I enlighet med artikel 3 skall medlemsstaterna bedöma ett projekts direkta och indirekta effekter på människor, fauna, flora, mark, vatten, luft, klimat, landskap, materiella tillgångar och kulturarv. Detta syfte, i samband med de många omständigheter som skall beaktas, ger enligt min uppfattning vid handen att den faktiska inverkan på miljön som kan tänkas vara förbunden med vissa slag av projekt skall, för det fall tvivel föreligger, tillmätas stor vikt vid tolkningen av bilaga 2.

22. Innehållet i punkt 10 e i bilaga 2 till direktivet är i stora delar identiskt i de olika språkversionerna. Härvid kan det hänvisas till den franska, den italienska och den tyska versionen, vilka har det gemensamt att de hänvisar till arbeten rörande kanalisering eller reglering av vattendrag. Den nederländska versionen som innehåller formuleringen "Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen" verkar motsvara detta fullt ut.

23. Uttrycket "kanalisering" synes i språkligt hänseende hänvisa till arbeten vid vilka det görs ingrepp i ett vattendrags naturliga lopp, till exempel genom att en ränna grävs genom vilken vattnet helt eller delvis leds

bort från sitt naturliga lopp. Ingrepp genom vilka vattendraget rätas ut eller fördjupas i syfte att göra det farbart kan beroende på omständigheterna också utgöra en kanalisering. Det förhållandet att en vall anläggs längs med ett vattendrag betyder däremot inte nödvändigtvis att vattendragets naturliga lopp påverkas och kan i förekommande fall inte betecknas som ett kanaliseringsarbete.

annat sätt påverkar vattendragets naturliga lopp. Anläggningar genom vilka ett vattendrag rätas ut eller fördjupas omfattas med säkerhet av detta. Bestämmelsen är dock enligt min uppfattning inte begränsad till detta.

24. Det är svårare att ange en exakt definition av uttrycket "reglering av vattenflöden". En viss negativ avgränsning följer dock av punkt 10 f, vilken avser "dammar och andra fördämningar eller vattenmagasin för långvarigt bruk". Uttrycket "reglering av vattenflöden" omfattar således något annat än sådana anläggningar. "Fördämningar" verkar förutsätta att det då anläggningen uppförs i anslutning till ett vattendrag företas ett ingrepp med bestående konsekvenser för vattengenomströmningen. Förmodligen sker detta i allmänhet genom att det vidtas en avspärrning av vattendraget, vilket i allmänhet får den konsekvensen att det uppstår en höjdskillnad mellan vattenytan framför och bakom fördämningen. Vattnet däms upp framför spärren och kan sedan ledas ut i kontrollerade mängder för att till exempel generera elektricitet eller för att göra vattendraget farbart (med hjälp av slussar) eller för att skydda lägre liggande områden mot översvämning. Punkt 10 f kan dock även antas omfatta anläggningar som utan att spärra vägen för vattendraget leder till att det blir smalare, då sådana anläggningar kan innebära en viss fördämning av vattnet.

26. Ändamålet med en vall samt dess funktion är att hålla tillbaka vattnet⁶ och därmed förhindra att vattendraget under perioder med högt vattenstånd översvämmar landområden som skyddas av vallen. En vall längs med ett vattendrag, om den fungerar såsom det är avsett, hindrar således vattendragets naturliga lopp. Vallen påverkar därmed vattendragets naturliga lopp, vilket innebär att det är fråga om en reglering av vattendraget.

27. Direktivets lydelse i övrigt och dess ändamål talar även för att vallar längs med vattendrag skall omfattas av direktivets tillämpningsområde. Sådana vallar kännetecknas av att det anläggs en avsevärd fördämning av sand och annat material längs med vattendraget. En vall längs med ett vattendrag kan därmed påverka det naturliga landskapet. Det skall erinras om att begreppet "projekt" enligt artikel 1.2 bland annat

25. Ordet "reglering" antyder att det skall vara fråga om anläggningar som på ett eller

6 — I *Petit Robert*, 1987, s. 542, definieras ordet "digue" som "longue construction destinée à contenir les eaux".

omfattar ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet. Vallar längs med vattendrag kan dessutom påverka såväl fauna som flora, då de exempelvis kan leda till att en med flodfåran förbunden våtmark torrläggs till men för djur- och växtlivet. Så är fallet oavsett om vallen kommer till användning flera gånger om året eller endast med flera års mellanrum, då även den tillförsel av vatten och organiskt och annat material som sker vid översvämning med ett antal års mellanrum är av betydelse — till och med av avgörande betydelse — för flora och fauna på dessa ställen. Det kan således inte på något sätt uteslutas att vallar längs med vattendrag kan påverka miljön på ett betydande sätt. Sådana projekt omfattas därför i enlighet med direktivets ändamål av direktivet.

skall ta ställning till om begreppet "projekt" i artikel 1.1 i direktivet skall tolkas så, att det omfattar de fall då det är fråga om att

a) anlägga en ny vall,

b) flytta en befintlig vall,

c) förstärka eller utvidga en befintlig vall,

28. Det är mot bakgrund av detta min uppfattning att den första frågan skall besvaras på så sätt att uttrycket "anläggningar för reglering av vattenflöden" i punkt 10 e i bilaga 2 till direktivet skall tolkas på så sätt att det omfattar vallar längs med vattendrag.

d) på samma plats ersätta en vall genom att anlägga en ny vall vare sig den är starkare eller bredare än den vall som har ersatts eller inte, eller

e) kombinera flera av de ovan under a)–d) anförda arbetena."

Den andra frågan

29. Med den andra frågan önskar den nationella domstolen i huvudsak att domstolen

30. Den nationella domstolen har i beslutet om hänskjutande redogjort för sin uppfattning, enligt vilken uttrycket "anläggningar

för reglering av vattenflöden” skall omfatta samtliga arbeten som syftar till att bibehålla ett vattendrag i en viss bana, eller att leda vattnet till och sedan bibehålla det i denna bana, arbeten som kan ha en betydande inverkan på miljön, oavsett om det är fråga om att utvidga eller att ersätta en befintlig vall. Direktivet omfattar således till exempel anläggning av en lång ny vall genom förlängning av en kort befintlig vall samt flyttning av en befintlig vall några kilometer längre in i landet. Kraaijeveld har anslutit sig till den nationella domstolens uppfattning.

31. Den nederländska och den italienska regeringen är av den uppfattningen att det i det förevarande målet endast är fråga om ändring av en befintlig vall. Detta skall i förekommande fall betecknas såsom en ändring av ett projekt, och direktivet är inte tillämpligt på ändring av projekt som är att hänföra till bilaga 2, se punkt 12 i bilaga 2, i vilken det endast nämns ändring av projekt hänförliga till bilaga 1. I direktivets artikel 4 görs det åtskillnad mellan projekt som är att hänföra till bilaga 1, som alltid skall underställas en miljöbedömning och projekt som är hänförliga till bilaga 2, för vilka befogenheten att företa en skönmässig bedömning överlåtits på medlemsstaterna. Denna åtskillnad grundar sig på det förhållandet att projekt som är hänförliga till bilaga 1 i allmänhet har en mer betydande inverkan på miljön än projekt som är hänförliga till bilaga 2. På motsvarande sätt har genomförandet av det ursprungliga projektet i allmänhet en mer betydande inverkan än en påföljande ändring av projektet. Anläggningen av en vall kan till exempel ha en mer betydande inverkan på miljön än en påföljande flyttning, förstärkning eller ersättning av den ifrågavarande vallen. Gemenskapernas lagstiftare har endast

ansett det vara nödvändigt att direktivets tillämpningsområde omfattar ändringar av projekt som är hänförliga till bilaga 1, vilka i allmänhet är de som har störst inverkan på miljön.

32. Kommissionen är även av den uppfattningen att en ändring av arbeten för reglering av vattendrag eller andra projekt som är hänförliga till bilaga 2 inte omfattas av direktivet. En påföljande ändring kan dock vara av sådan betydelse att det i praktiken är fråga om ett nytt projekt, vilket alltid skall undersökas. Är detta inte fallet skall en påföljande ändring av en befintlig anläggning inte underställas den bedömning som föreskrivs i artikel 4.2.

33. Det Förenade kungariket är av den uppfattningen att begreppet ”projekt” även omfattar en ändring av genomförda projekt och har i detta avseende förtydligat att syftet med punkt 12 i bilaga 2 är att underställa projekt, som annars omfattas av artikel 4.1 och bilaga 1, en bedömning enligt artikel 4.2. Punkt 12 kan därför inte leda till den slutsatsen att ändring av projekt i övrigt inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Den definition av ”projekt” som förekommer i direktivet ””är tillräckligt omfattande för att även omfatta ändringar av befintliga anläggningar. Det förhållandet att direktivet skall ges en ändamålsenlig verkan talar även för en sådan tolkning, då påföljande ändringar kan ha en betydande inverkan på miljön.

34. Uttrycket "projekt" ger enligt min uppfattning rent språkligt uttryck för att det skall vara fråga om något som ännu inte är avslutat.⁷ I artikel 1.2 definieras "projekt" för övrigt som "utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten" (min kursivering). Direktivet skall således förstås på så sätt att när ett arbete är utfört föreligger det inte längre något projekt. Det skulle även vara onaturligt att beteckna ett projekterat arbete på en befintlig vall, vars grundstenar lades något senare än vikingatiden, som en ändring av ett projekt.⁸ Det är vidare utan betydelse huruvida ett avslutat projekt ursprungligen var föremål för en miljöbedömning enligt direktivet eller inte.

11 augusti 1995, kommissionen mot Tyskland.⁹ Detta mål gällde anläggningen av ett nytt block med en värmeproduktion om 500 MW vid värmekraftverket i Großkrotzenburg och rörde frågan huruvida detta var ett projekt avseende en anläggning hänförligt till bilaga 1, som bland annat omfattar värmekraftverk med en värmeproduktion om minst 300 MW, eller om det var fråga om en ändring av ett projekt hänförligt till bilaga 1, vilken omfattas såsom angivits av bilaga 2 till direktivet.

Domstolen fastställde i punkt 35 följande:

35. "Projekt" skall därför enligt min uppfattning anses vara planerade anläggningsarbeten eller andra ännu inte genomförda ingrepp i miljön som kommer att medföra en ändring av status quo, oavsett om de på ett eller annat sätt har samband med något som redan har byggts av människohand. Begreppet "ändring av projekt" kan således endast åsyfta de situationer då ett projekt genomgår ändringar innan det har färdigställts.

36. Denna tolkning har enligt min uppfattning stöd i domstolens dom av den

"Det bör framhållas att enligt punkt 2 i bilaga 1 till direktivet värmekraftverksprojekt med en värmeproduktion på 300 MW eller mer ovillkorligen skall underställas en systematisk bedömning. Bestämmelsen skall tolkas på så sätt att detta skall ske utan hänsyn till om den aktuella anläggningen utgör ett självständigt projekt, om den utgör en utbyggnad av en befintlig anläggning eller om det föreligger ett nära funktionellt samband med en sådan anläggning. Sambandet med en befintlig anläggning fråntar inte projektet dess karaktär av 'värmekraftverk ... med en värmeproduktion på 300 megawatt eller mer' och innebär således inte att det hänförs till kategorin 'ändringar av projekt som avses i bilaga 1', enligt bilaga 2 punkt 12."

7 — I *Petit Robert*, 1987, definieras det franska ordet "projet" som "image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre", och i *The Shorter Oxford English Dictionary*, 1977, definieras det motsvarande engelska ordet "project" som "a plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea".

8 — Enligt vad som har framkommit byggdes de flesta av de nederländska vallarna under 1100-talet.

9 — C-431/92, Rec. s. I-2189.

Ett projekt är således ett projekt oavsett det förhållandet att det integreras i en befintlig anläggning.

synes därför vara mest i överensstämmelse med direktivets ändamål att det i samtliga de situationer som nämns av den nationella domstolen skall prövas om det skall företas en miljöbedömning beträffande det ifrågavarande projektet.

37. Bedömningen av vilka projekt som omfattas av direktivets tillämpningsområde skall företas på grundval av en tolkning av bilaga 1 och 2 i direktivet. Ordet "anlæg" i den danska versionen av punkt 10 e i bilaga 2, vilken som angivits rör anläggningar för reglering av vattendrag, ger intryck av att det är fråga om något mer än endast en ersättning av något som redan föreligger. I ett flertal andra språkversioner används emellertid det mer omfattande uttrycket "arbeten".¹⁰ Det kan därför enligt min uppfattning inte anses att uttrycket anläggning i punkt 10 e inbegriper några kvantitativa begränsningar. Det förhållandet att det anses nödvändigt att till exempel ersätta en befintlig vall med en ny vall tyder även på att det rent faktiskt sker en förändring av status quo. En ny vall som ersätter en befintlig vall är kanske uppbyggd av andra material eller konstruerad på ett annat sätt än den gamla. En ny vall som ersätter en befintlig vall byggs ju inte, om inte utgiften motsvaras av någon förändring i förhållande till det tidigare tillståndet, som på ett eller annat sätt innebär en förbättring. En ny vall kommer, om övriga faktorer kvarstår oförändrade, under alla omständigheter att hålla längre än en gammal. Härtill kommer att själva arbetet med att bygga vallen kan ha en betydande inverkan på miljön. Det

38. För fullständighetens skull skall jag tillägga några kommentarer beträffande frågan huruvida en ändring av ett projekt som är hänförligt till bilaga 2 omfattas av direktivets tillämpningsområde.

39. Det framgår av direktivets artikel 2.1 att de *projekt* som omfattas av direktivet definieras i artikel 4. När det i artikel 4.2 talas om "projekt hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2" och det i punkt 12 i bilaga 2 talas om "ändringar av projekt som avses i bilaga 1", följer det härav att en ändring av ett projekt som sådant är ett projekt i den mening som avses i direktivet. På detta sätt skapas överensstämmelse mellan artikel 1.2 och artikel 2.1 i direktivet, som endast nämner projekt, och bilaga 2, som närmare specificerar dessa projekt. Ändamålet med punkt 12 i bilaga 2 är därför enligt min uppfattning att fastställa att ändringar av ännu inte avslutade projekt som är hänförliga till

10 — I den franska versionen används således ordet "ouvrages", i den italienska "opere" och i den tyska versionens används "Arbeiten".

bilaga 1 skall behandlas i enlighet med artikel 4.2 i direktivet, på så sätt att sådana ändringar av projekt som är hänförliga till bilaga 1 inte bara underställs en miljöbedömning i de fall själva ändringen överstiger de tröskelvärden som anges i bilaga 1. Det kan däremot inte göras någon motsatt tolkning av punkt 12 i bilaga 2. Det skall således — både vad avser ändring av projekt som är hänförliga till bilaga 1 och 2 — företas en konkret bedömning av om ändringen påverkar miljön på ett betydande sätt så att det i förekommande fall skall genomföras en miljöbedömning i enlighet med artikel 5—10 i direktivet.

40. Ändamålet med direktivet, enligt vilket projekt som kan ha en betydande inverkan på miljön skall underställas en föregående miljöbedömning, talar för denna tolkning. En ändring av ett ännu inte avslutat projekt som är hänförligt till bilaga 1 eller 2 kan mycket väl tänkas påverka miljön på ett betydande sätt. Huruvida detta är fallet är emellertid beroende av en konkret bedömning. Ett system som är baserat på tröskelvärden, som det som återfinns i bilaga 1, är inte direkt ägnat att utgöra grunden för en bedömning av de konsekvenser för miljön som en projektändring medför. En ökning av ett projekterat kraftverks effekt från 300 MW till 550 MW kan exempelvis påverka miljön på ett betydande sätt. Ökningen understiger emellertid 300 MW varför det inte är fråga

om ett projekt som är hänförligt till bilaga 1. Genom punkt 12 i bilaga 2 säkerställs att det i denna situation företas en konkret bedömning av projektändringen och av behovet av en ny miljöbedömning.

41. En tolkning i enlighet med vilken ändringar av projekt i allmänhet omfattas av direktivets tillämpningsområde hindrar för övrigt att direktivet kringgås, genom att det utarbetas ett mindre projekt som inte påverkar miljön på ett betydande sätt och som därför inte skall vara föremål för en miljöbedömning, vilket senare ändras till något som kan påverka miljön på ett betydande sätt.¹¹

42. Det är sammanfattningsvis min uppfattning att den andra frågan skall besvaras på så sätt att punkt 10 e i bilaga 2 till rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt skall tolkas på så sätt att den omfattar samtliga projekterade arbeten avseende vallar längs med vattendrag, oavsett om det är fråga om att bygga en ny vall, flytta en befintlig vall, förstärka och/eller utvidga en befintlig vall på bredden, på samma plats ersätta en vall med en ny vall som inte är starkare och/eller bredare än den vall som har ersatts eller en kombination av dessa arbeten.

¹¹ — Se i detta avseende punkt 26 i mitt förslag till avgörande av den 21 februari 1995 i målet kommissionen mot Tyskland (C-413/92, REG s. I-2192).

Den tredje frågan

43. Med den tredje frågan önskar den nationella domstolen i huvudsak få veta om artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet skall tolkas på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att företa en miljöbedömning avseende ett visst projekt om det, efter det att en konkret bedömning har företagits, kan antas att projektet kommer att ha en betydande inverkan på miljön och att medlemsstaterna därför underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, om de fastställer gränsvärden som i förlängningen leder till att det inte företas någon miljöbedömning i sådana fall.

44. Enligt den nationella domstolens uppfattning följer det av direktivet att projekt som är hänförliga till bilaga 2, som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av sin art, storlek eller lokalisering, skall underställas en miljöbedömning. Kraaijeveld har anslutit sig till denna uppfattning.

45. Den nederländska regeringen har med stöd av den italienska regeringen anfört att medlemsstaterna genom artikel 4.2 i direktivet tilldelas en befogenhet att företa en skönsmässig bedömning för att fastställa under vilka omständigheter en miljöbedömning av projekt som är hänförliga till bilaga 2 skall företas. Det uppställs inte några närmare ramar för detta i direktivet. De gränsvärden för vallar längs med vattendrag som

förekommer i beslutet har fastställts med beaktande av att det föreligger ett nära samband mellan en valls längd och storlek och dess inverkan på miljön. Innan dessa gränsvärden fastställdes undersökte myndigheterna på vilket sätt vallar längs med vattendrag kan inverka på miljön. Den nederländska regeringen är följaktligen av den uppfattningen att gränserna för den befogenhet att företa en skönsmässig bedömning som tilldelas genom direktivet inte har överskridits.

46. Kommissionen har anfört att artikel 2.1 i direktivet innehåller en allmän skyldighet att företa en miljöbedömning av projekt som kan ha en betydande inverkan på miljön. I artikel 4.1 och 4.2 förtydligas denna skyldighet. Projekt som är att hänföra till bilaga 1 har alltid en betydande inverkan på miljön och skall därför alltid vara föremål för en miljöbedömning. Projekt som är att hänföra till bilaga 2 skall däremot underställas en konkret bedömning på grundval av deras respektive kännetecken. Genom artikel 4.2 ges medlemsstaterna möjlighet att fastställa kriterier och gränsvärden i syfte att underlätta denna bedömning. Medlemsstaterna är dock bundna av skyldigheten i artikel 2.1, vilket innebär att de inte kan fastställa kriterier och gränsvärden som innebär att det inte företas en miljöbedömning av projekt som kan ha en betydande inverkan på miljön. I enlighet med kommissionens uppfattning finns det mycket som tyder på att de gränsvärden som har fastställts av de nederländska myndigheterna, vilka innebär att endast sådana vallar längs med vattendrag som har en längd av minst fem kilometer och ett

tvärsnitt av minst 250 kvadratmeter blir föremål för en miljöbedömning, medför att projekt för vallar i allmänhet undantas från direktivets tillämpningsområde.

ningen av om ett visst projekt kan komma att ha en betydande inverkan på miljön.

47. Jag hänvisar till direktivets första övervägande av vilket det framgår att den bästa miljöpolitiken består i att hindra uppkomsten av föroreningar och olägenheter vid källan i stället för att senare försöka motverka deras effekter. Mot bakgrund av detta införs genom direktivet ett förfarande som syftar till att säkerställa att projekt som på ett betydande sätt kan inverka på miljön underställs en föregående miljöbedömning, se direktivets sjätte övervägande och artikel 1.1. Detta syfte bekräftas vidare av artikel 2.1 i vilken det fastställs att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna inverkan innan tillstånd ges.

48. Direktivet omfattar miljöpåverkan i vid mening. I artikel 3 hänvisas till ett projekts direkta eller indirekta effekt på människor, fauna, flora, mark, klimat, landskap och samspellet mellan dessa, samt på materiella tillgångar och kulturarv. Det är således en rad omständigheter som skall prövas vid bedöm-

49. Domstolen har i punkterna 39 och 40 i ovannämnda dom av den 11 augusti 1995 om kraftverket i Großkrotzenburg fastställt att det i artikel 2 i direktivet uppställs en otvetydig skyldighet för de behöriga myndigheterna att säkerställa att vissa former av projekt underställs en bedömning av hur de inverkar på miljön. Domstolen förklarade vidare i ovannämnda punkter att det i artikel 3, i vilken det närmare fastställs hur bedömningen skall utföras och i vilken de omständigheter anges som skall beaktas vid bedömningen, även uppställs en otvetydig skyldighet för de nationella myndigheterna.

50. Artikel 4.2, enligt vilken projekt som är att hänföra till bilaga 2 skall bedömas när medlemsstaterna anser det nödvändigt med anledning av projektens art och enligt vilken medlemsstaterna kan bestämma att vissa slag av projekt skall vara föremål för en bedömning eller fastställa kriterier och/eller gränsvärden som avgör vilka projekt som skall bedömas, skall tolkas mot bakgrund av dessa skyldigheter.

51. Det är enligt min uppfattning oförenligt med detta att tolka artikel 4.2 på så sätt att det genom bestämmelsen överläts till medlemsstaterna att avgöra när det skall företas

en miljöbedömning av projekt som är att hänföra till bilaga 2. Om så vore fallet skulle artikel 2.1, enligt vilken medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna inverkan innan tillstånd ges, berövas allt innehåll och i praktiken tolkas utan att direktivet beaktas. Detta skulle inte vara förenligt med det förhållandet att bestämmelsen i artikel 2.1, mot bakgrund av sjätte övervägandet och artikel 1.1 i direktivet, synes ha en central betydelse för avgränsningen av direktivets tillämpningsområde. Direktivet avser enligt dessa bestämmelser just projekt som kan komma att ha en betydande inverkan på miljön. En sådan tolkning är inte heller förenlig med det förhållandet att direktivet enligt andra övervägandet, förutom att det främjar ett miljöskydd, även syftar till att skapa en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar. Skulle medlemsstaterna ges en befogenhet att företa en skönsmässig bedömning skulle det kunna leda till att stora skillnader mellan medlemsstaterna med avseende på vilka projekt som skall underställas en miljöbedömning uppstår.

52. Det är mot bakgrund av detta min uppfattning att artikel 2.1 i direktivet innehåller det grundläggande kriteriet för när ett projekt skall vara föremål för en miljöbedömning och att den följaktligen innehåller en specifik skyldighet som binder medlemssta-

terna.¹² Denna skyldighet innebär att medlemsstaterna vid prövningen av om ett projekt kan komma att påverka miljön på ett betydande sätt skall företa en konkret bedömning av om projektet kan komma att ha en betydande inverkan på miljön och i förekommande fall företa en miljöbedömning av projektet.

53. Den lydelse som artikel 4.2 andra stycket har är enligt min mening fullt förenlig med denna tolkning. Genom denna bestämmelse ges såsom har angivits dels en möjlighet att ange de projekt som *skall* bedömas, dels en möjlighet att fastställa kriterier och/eller gränsvärden som är avgörande för vilka projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 som *skall* bedömas. Medlemsstaterna kan således fastställa bestämmelser i syfte att underlätta bedömningen av vilka projekt som på ett betydande sätt kan inverka på miljön. Om det är allmänt känt att till exempel utsläpp av kadmium över en viss nivå kan ha en sådan verkan, kan medlemsstaterna fastställa att det *skall* företas en miljöbedömning av projekt som är att hänföra till bilaga 2 vilka leder till utsläpp av detta ämne som överstiger ett sådant gränsvärde.

12 — Som kommissionen har anfört i sin rapport om direktivet, (KOM (93), 28, s. 5), har direktivet i visst avseende egenhet av ramlag. Medlemsstaterna har tilldelats stora möjligheter att utöva befogenheten att företa en skönsmässig bedömning vad avser införlivande av direktivet i nationell lagstiftning. Medlemsstaterna kan emellertid därmed inte i varje avseende tilldelas ett fritt skön. Såsom kommissionen har anfört i samma stycke är det ett villkor att de grundläggande kraven iakttas.

54. Av detta följer emellertid inte att utsläpp som understiger ett gränsvärde som fastställts på så sätt inte kan komma att inverka på miljön på ett betydande sätt. Detta är beroende av hur känslig den ifrågavarande miljön är, och det skall därför på ett konkret sätt undersökas om utsläppet på ett betydande sätt inverkar på miljön och om det således bör ske en miljöbedömning i enlighet med bestämmelserna i direktivet. Artikel 4.2 andra stycket är inte heller så formulerad att medlemsstaterna har rätt att underlåta att företa en sådan prövning i alla de fall då ett fastslaget gränsvärde inte överskrids. Medlemsstaterna kan fastställa kriterier och gränsvärden för när en miljöbedömning *skall* ske i enlighet med bestämmelserna i direktivet men det finns inte något i bestämmelsen som tyder på att medlemsstaterna kan fastställa kriterier och gränsvärden för när det *inte* skall företas en sådan miljöbedömning. Ändamålet kan således inte antas vara att befria medlemsstaterna från att företa en konkret bedömning, utan att göra det möjligt att uppställa kriterier och gränsvärden för att avgränsa de projekt som enligt erfarenhet — såsom alltid är fallet vad avser projekt som är att hänföra till bilaga 1 — på ett betydande sätt kan komma att inverka på miljön i den berörda medlemsstaten, så att medlemsstaterna inte belastas med den administrativa börda det innebär att denna fråga prövas i varje enskilt fall.

såsom en anläggnings kapacitet eller storlek, till exempel det antal djur som ett svinställ kan inrymma, som även kan vara avgörande för om det i allmänhet skall företas en miljöbedömning.

56. Denna tolkning stöds av innehållet i artikel 2.3 i direktivet enligt vilken medlemsstaterna i undantagsfall helt eller delvis kan undanta ett *konkret* projekt från de i direktivet fastställda bestämmelserna, men endast på det villkoret att de iakttar de mycket strikta villkor därför som uppställs i bestämmelsen. Medlemsstaterna kan däremot inte som regel undanta grupper av projekt eller hela projektkategorier från förfarandet med miljöbedömning.

57. Det är mot bakgrund av detta min uppfattning att artikel 4 har följande tre ändamål:

55. Ett gränsvärde i den mening som avses i direktivet är vanligtvis ett siffervärde, till exempel på en bestämd koncentration av tungmetaller eller utsläpp av svavel i luften, som om det överskrids medför att en miljöbedömning skall företas. Uttrycket "kriterier" kan antas hänvisa till andra måttstockar,

— att fastställa vilka projektkategorier som omfattas av direktivets tillämpningsområde,

- att särskilja ett antal projekt (projekt som är att hänföra till bilaga 1), vilka enligt gemenskapernas lagstiftare i regel kan komma att på ett betydande sätt inverka på miljön, för vilka gäller att det under alla omständigheter skall företas en miljöbedömning, och
- att uppräknade de projekt som ingår i huvudgruppen (projekt som är att hänföra till bilaga 2) för vilka det enligt gemenskapernas lagstiftare inte är möjligt att på förhand företa en allmän bedömning av om projekten kan komma att påverka miljön på ett betydande sätt och beträffande vilka det därför är nödvändigt att företa en konkret bedömning av om så är fallet, dock på ett sådant sätt att varje medlemsstat likväl kan ange vissa typer av projekt i medlemsstaten som *skall* bedömas, och fastställa kriterier eller gränsvärden som är avgörande för när projekt i denna medlemsstat *skall* underställas en miljöbedömning.

58. Denna uppdelning kan illustreras med ett exempel. Ett värmekraftverk med en värmeproduktion på minst 300 MW anses som regel utgöra en betydande källa till förorening. Emissionen från ett sådant kraftverk innehåller bland annat koldioxid och syrahaltiga partiklar som direkt påverkar mark, vatten, luft, flora, fauna och möjligtvis även klimatet. Det är därför i överensstämmelse med direktivets huvudsakliga ändamål att medlemsstaterna säkerställer att det alltid

genomförs en miljöbedömning avseende sådana anläggningar, se artikel 4.1 i direktivet.

59. Om det däremot är fråga om till exempel anläggning av en vall längs med en flod är det långtifrån självklart att detta kommer att ha en betydande inverkan på miljön. Detta är helt och hållet beroende av vallens storlek och placering. Anläggningen av en mindre vall inom ett orört naturområde kan komma att påverka landskapet, floran och faunan mer än vad anläggningen av en stor vall som ersätter en befintlig mindre vall skulle göra. Förutom att den nya mindre vallen ändrar det naturliga landskapet kan den i det orörda naturområdet till exempel komma att undanröja livsbetingelserna för grodor och andra djurarter.

60. På motsvarande sätt kan utvidgningen av en befintlig vall till följd av vallens placering visa sig påverka miljön mer än anläggningen av en ny vall. Om en befintlig vall inom ett naturområde utvidgas kan de kvarvarande våtmarkerna förstöras med den följden att livsbetingelserna för eventuella sällsynta djur- eller växtarter påverkas. Om däremot en ny vall anläggs i ett industriområde där det inte förekommer flora och fauna i någon särskild omfattning kan det mycket väl vara tänkbart att en sådan vall inte påverkar miljön på ett betydande sätt, då den inte tillför något av betydelse med avseende på miljön i det ifrågavarande området, utöver den negativa inverkan som redan det förhål-

landet att det finns en industri inom området medför.

Dessa exempel illustrerar varför det är nödvändigt, för att uppnå syftet med direktivet, att det företas en konkret bedömning av de projekt som omfattas av bilaga 2.

så sätt att bestämmelserna i artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet skall tolkas på så sätt att medlemsstaterna skall pröva om de projekt som anges i bilaga 2 i direktivet kan ha en betydande inverkan på miljön och i förekommande fall säkerställa att det företas en bedömning av denna inverkan i överensstämmelse med artikel 5—10 i direktivet.

Den fjärde frågan

61. Det är sammanfattningsvis min uppfattning att medlemsstaterna i artikel 4.2 andra stycket i direktivet varken tilldelas en befogenhet att företa en skönsmässig bedömning med avseende på vilka projekt hänförliga till bilaga 2 som skall underställas en miljöbedömning eller ges möjlighet att ersätta den konkreta bedömningen med en allmän bestämmelse enligt vilken det inte skall företas någon miljöbedömning.¹³ Om medlemsstaterna fastställer kriterier och gränsvärden som medför att projekt som kan ha en betydande inverkan på miljön inte blir föremål för en miljöbedömning eller som medför att de behöriga myndigheterna underlåter att beakta samtliga de omständigheter som är av relevans i samband med ett visst projekt, handlar de enligt min mening i strid med sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1 och 3.

63. Den nationella domstolens fjärde fråga består i praktiken av två skilda delar. Den nationella domstolen önskar få upplysning om huruvida bestämmelsen i artikel 2.1 i direktivet har direkt effekt och om denna bestämmelse i förekommande fall skall tillämpas av den nationella domstolen även om den inte har åberopats inom ramen för den tvist som är anhängig vid den nationella domstolen. Jag anser att dessa frågor skall behandlas var för sig.

Direkt effekt?

62. Mot bakgrund av detta föreslår jag att domstolen skall besvara den tredje frågan på

64. Den nationella domstolen är av den uppfattningen att om den tredje frågan skall besvaras jakande, är det fråga om en precis och ovillkorlig bestämmelse i ett direktiv. Kraaijeveld har även vad gäller detta anslutit sig till den nationella domstolens uppfattning.

13 — Se i detta avseende generaladvokat Légers förslag till avgörande av den 11 januari 1996, i mål C-133/94, kommissionen mot Belgien, punkt 50, ännu inte publicerad i REG.

65. Den nederländska, den brittiska respektive den italienska regeringen har gjort gällande att artikel 2.1 i direktivet inte har direkt effekt. Enligt den nederländska och italienska regeringen följer det av det förhållandet att det i artikel 2.1 hänvisas till artikel 4 att bestämmelsen inte har ett självständigt innehåll. I artikel 4.2 överläts det till medlemsstaterna att bedöma om det är nödvändigt att genomföra en miljöbedömning avseende projekt som är att hänföra till bilaga 2. Den brittiska regeringen har anförts att det i direktivet varken preciseras vilka de enskilda är som kan åberopa rättigheterna som följer av direktivet eller inför vilken myndighet dessa enskilda kan åberopa sådana rättigheter.

66. Kommissionen har anförts att artikel 2.1 i direktivet innehåller en klar skyldighet. Vidare lämnas inte medlemsstaterna något utrymme för skön med avseende på det resultat som skall uppnås. Bestämmelsen har därför enligt kommissionens uppfattning direkt effekt.

67. Jag inleder min analys med att hänvisa till att det, som domstolen har fastställt i dom av den 14 juli 1994, *Faccini Dori*¹⁵, "skulle vara oacceptabelt att en medlemsstat, som gemenskapernas lagstiftare har ålagt en skyldighet att anta vissa bestämmelser som skall reglera statens — eller myndigheternas — förbindelser med enskilda och som skall ge de enskilda rätt att åberopa vissa rättigheter, kan åberopa att den inte har uppfyllt sina

skyldigheter för att på så sätt beröva de enskilda denna rätt".

Domstolen har därför fastställt i sin praxis att när bestämmelserna i ett direktiv med avseende på deras innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa kan dessa bestämmelser, när åtgärder för införlivande inte har vidtagits inom föreskrivna tidsfrister, åberopas gentemot de nationella bestämmelser som inte är förenliga med direktivet, liksom enskilda gentemot staten kan åberopa bestämmelser som i enlighet med deras innehåll tilldelar enskilda rättigheter i förhållande till staten.¹⁶

68. Precisa och ovillkorliga bestämmelser i ett direktiv kan således åberopas av enskilda gentemot myndigheter i syfte att hindra tillämpningen av de nationella bestämmelser som är oförenliga med dessa eller för att säkerställa de rättigheter som följer av nämnda bestämmelser.¹⁶

69. Det är i det föreliggande målet inte fråga om att myndigheterna försöker tillämpa en

15 — Se exempelvis dom av den 19 november 1991, *Francovich* m. fl. (C-6/90 och C-9/90, Rec. s. I-5357, punkt 11) och av den 19 januari 1982, *Becker* (8/81, Rec. s. 53, punkt 25).

16 — Se *Jarras*, H: "Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien", *N/W*, 1991, s. 2665, avsnitt II. Som ett exempel på förstnämnda fall kan nämnas domen i målet *Becker*, nämnd i punkt 15 ovan. Som ett exempel på sistnämnda fall kan hänvisas till dom av den 13 juli 1989, *Enichem Base* m. fl. (380/87, Rec. s. 2491), i vilken domstolen ändå sammanfattade att den ifrågavarande bestämmelsen i direktivet inte tilldelade enskilda några rättigheter.

14 — C-91/92, Rec. s. I-3325, punkt 23.

nationell bestämmelse som är oförenlig med gemenskapsrätten gentemot en enskild. Det är däremot fråga om huruvida medlemsstaten har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet. Det skall därför prövas om rättigheter för enskilda kan härledas ifrån dessa skyldigheter.

otvetydig skyldighet som inte är underställd något villkor och inte heller är beroende av att gemenskapernas institutioner eller medlemsstaterna utfärdar någon rättsakt för att den skall kunna genomföras eller ha verkan.¹⁷

70. Enligt artikel 6.2 i direktivet skall medlemsstaterna säkerställa att såväl varje tillståndsansökan som de uppgifter som inhämtas görs tillgängliga för allmänheten och att den berörda allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas. Genom direktivet åläggs således medlemsstaterna att inrätta ett samrådsförfarande som ger enskilda rätt att uttala sig. Om en medlemsstat då den genomför direktivet medverkar till att projekt som kan komma att ha en betydande inverkan på miljön inte blir föremål för en miljöbedömning, hindras den enskilde från att utöva rätten att bli hörd. Det förhållandet att medlemsstaten inte har införlivat direktivet hindrar därigenom den enskilde att utöva en rättighet som denne tilldelas genom direktivet. Det skall påpekas att det inte kan råda någon tveksamhet om att Kraaijeveld tillhör den berörda allmänheten, eftersom projektet i enlighet med vad som framkommit har allvarliga konsekvenser för den verksamhet som Kraaijeveld bedriver. Det är mot bakgrund av detta min uppfattning att enskilda tilldelas rättigheter genom artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet jämförda med artikel 6.2.

72. Artikel 2.1 i direktivet innehåller såsom har angivits enligt min uppfattning en specifik skyldighet för medlemsstaterna att genomföra en miljöbedömning avseende projekt som kan komma att ha en betydande inverkan på miljön. Domstolen har, såsom har angivits, i dom av den 11 augusti 1995 avseende värmekraftverket Großkrotzenburg fastställt att det i artikel 2 föreskrivs en otvetydig skyldighet att säkerställa att vissa former av projekt underställs en bedömning av vilken inverkan de har på miljön. Det följer enligt min uppfattning av detta även att den skyldighet som återfinns i artikel 2.1 är tillräckligt precis.

73. Det är en bedömningsfråga när en inverkan kan betecknas som betydande. Det är emellertid inte fråga om en skönsmässig bedömning eller en bedömning som är beroende av att medlemsstaterna utfärdar ytterligare rättsakter. Det är däremot fråga om en rättslig bedömning som utan problem kan underställas en domstolsprövning med beaktande av samtliga faktiska omständigheter

71. Enligt domstolens praxis är en bestämmelse ovillkorlig och tillräckligt precis för att åberopas av en enskild då den föreskriver en

17 — Se till exempel dom av den 23 februari 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava m. fl. (C-236/92, Rec. s. I-483, punkterna 9 och 10).

som rör det enskilda projektet. Det följer tvärtom av skyldigheten som föreskrivs i artikel 2.1 att företa en konkret bedömning att medlemsstaterna inte har rätt att tillämpa bestämmelsen på så sätt att bedömningen underställs tillämpningen av en fastställd regel som i allmänhet hindrar att vissa projekt blir föremål för en miljöbedömning. Medlemsstaterna kan visserligen fastställa närmare kriterier, men inte upphäva skyldigheten att företa den bedömning som föreskrivs i bestämmelsen.

(en del av) gemenskapsrätten, som är av högre rang, inte beaktas.

74. Det är mot bakgrund av detta min uppfattning att artikel 2.1. i direktivet har direkt effekt.

Tillämpning ex officio?

75. Den nationella domstolen har såsom nämnts slutligen frågat om artikel 2.1 skall tillämpas av den nationella domstolen även om den inte har åberopats i samband med den tvist som är anhängig vid den nationella domstolen.

76. Den nationella domstolen är av den uppfattningen att denna fråga skall besvaras jakande. I annat fall kan det innebära att

77. Kraaijeveld har anfört att frågan om förenligheten med gemenskapsrätten har framställts under målets behandling.

78. Den nederländska, den brittiska respektive den italienska regeringen och kommissionen har hänvisat till domstolens praxis. Kommissionen har vidare anfört att det inte framgår att nederländsk rätt skulle hindra att den nationella domstolen i ett mål som det förevarande tillämpar gemenskapsrätten på eget initiativ. Nederlandse Raad van State är en förvaltningsdomstol som inte är bunden av den princip som normalt är tillämplig i civilrätten, enligt vilken domstolen överläter till parterna att ange ramarna för ett mål.

79. Domstolen har i dom av den 14 december 1995, Van Schijndel och Van Veen¹⁸, fastställt att en nationell domstol, som enligt den nationella rätten har möjlighet att ex officio tillämpa bestämmelser som inte har åberopats, skall tillämpa en gemenskapsrättslig bestämmelse även om den part som har intresse av att de tillämpas inte har åberopat den.

18 — C-430/93 och C-431/93, se punkterna 14 och 15, REG 1995 s. I-4728.

80. Det framgår vidare av domstolens dom av den 14 december 1995, Peterbroeck ¹⁹, att gemenskapsrätten kan förhindra att en nationell processrättslig regel tillämpas som hindrar den nationella domstolen att ex officio tillämpa bestämmelser som inte har åberopats av den part som har intresse av att de tillämpas. Detta är fallet när den nationella processrättsliga regeln gör det omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa gemenskapsrätten. Huruvida detta är fallet är enligt punkt 14 i domen beroende av en konkret bedömning av bestämmelsen och av det sammanhang som den befinner sig i, samt dess förhållande till de principer som ligger till grund för den nationella rättsordningen. Som kommissionen har anfört har det emellertid inte framkommit huruvida nederländsk processrätt

hindrar att den nationella domstolen ex officio tillämpar gemenskapsrätten eller i vilket sammanhang en sådan bestämmelse skulle ingå. De uppgifter som är nödvändiga för att närmare besvara denna fråga finns enligt min uppfattning inte att tillgå.

81. Mot bakgrund av det ovan anförda är det min uppfattning att den nationella domstolens fjärde fråga skall besvaras på så sätt att artikel 2.1 i direktivet har direkt effekt och att en nationell domstol, som enligt nationell rätt har möjlighet att ex officio tillämpa rättsregler som inte har åberopats, skall tillämpa denna bestämmelse även om den inte har åberopats av den part som har intresse av att den tillämpas.

Förslag till avgörande

82. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara de frågor som har ställts av Nederlandse Raad van State, avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister, på följande sätt:

- 1) Uttrycket "anläggningar för reglering av vattenflöden" i punkt 10 e i bilaga 2 till rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt skall tolkas på så sätt att det omfattar vallar längs med vattendrag.
- 2) Punkt 10 e i bilaga 2 till rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt skall

tolkas på så sätt att den omfattar varje projekterat arbete avseende vallar längs ett vattendrag, oavsett om det är fråga om att bygga en ny vall, flytta en befintlig vall, förstärka och/eller utvidga en befintlig vall på bredden, på samma plats ersätta en vall med en ny vall som inte är starkare och/eller bredare än den vall som har ersatts eller en kombination av dessa arbeten.

- 3) Artiklarna 2.1 och 4.2 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt skall tolkas på så sätt att medlemsstaterna skall pröva om de projekt som anges i bilaga 2 i direktivet kan komma att få en betydande inverkan på miljön och i förekommande fall säkerställa att det företas en bedömning av denna inverkan i enlighet med artikel 5—10 i direktivet.
- 4) Artikel 2.1 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt har direkt effekt och en nationell domstol, som enligt nationell rätt har möjlighet att ex officio tillämpa regler som inte har åberopats, skall tillämpa denna bestämmelse även om den part som har intresse av att den tillämpas inte har åberopat den.