DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 13 juni 2002 *

I mål C-474/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Valero Jordana, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt 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) genom att

* Rättegångsspråk: spanska.

inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att på ett korrekt sätt införliva den skyldighet som följer av artiklarna 2.1 och 4.2, jämförda med bilaga 2 till direktivet, och genom att bibehålla föreskrifter på grund av vilka det, i strid med nämnda bestämmelser, inte är möjligt att göra en bedömning av inverkan på miljön, vad gäller vissa projektgrupper som anges i bilaga 2 till direktivet inom hela det nationella territoriet och vad gäller många andra projektgrupper som anges i samma bilaga inom en stor del av territoriet,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Macken samt domarna J.-P. Puissochet (referent) och V. Skouris,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 10 januari 2002,

och efter att den 7 mars 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 14 december 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt 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, nedan kallat direktivet) genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att på ett korrekt sätt införliva den skyldighet som följer av artiklarna 2.1 och 4.2, jämförda med bilaga 2 till direktivet, och genom att bibehålla föreskrifter på grund av vilka det, i strid med nämnda bestämmelser, inte är möjligt att göra en bedömning av inverkan på miljön, vad gäller vissa projektgrupper som anges i bilaga 2 till direktivet inom hela det nationella territoriet och vad gäller många andra projektgrupper som anges i samma bilaga inom en stor del av territoriet.

Tillämpliga bestämmelser

2 Syftet med direktivet är att förebygga föroreningar och andra ingrepp i miljön genom att låta vissa offentliga och privata projekt bli föremål för en bedömning i förväg av deras inverkan på miljön.

3 De viktigaste i förevarande mål tillämpliga bestämmelserna i direktivet, i deras lydelse före rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337 (EGT L 73, s. 5), är följande.

4 Av artikel 2.1 i direktivet framgår följande:

"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 sådan bedömning anges i artikel 4."

5 I artikel 3 föreskrivs följande:

"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,

— samspelet mellan faktorerna i första och andra strecksatsen,

— materiella tillgångar och kulturarv."

6 I artikel 4 i direktivet stadgas följande:

"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.

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."

7 I artikel 12 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall inom tre år efter anmälan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv."

8 Eftersom direktivet anmäldes till medlemsstaterna den 3 juli 1985 löpte fristen för dess införlivande, i enlighet med artikel 12.1, ut den 4 juli 1988.

9 Enligt spansk konstitutionell rätt har staten och de autonoma regionerna delad behörighet på miljöskyddsområdet, både vad gäller lagstiftning och verkställande.

10 Staten är behörig att anta den grundläggande lagstiftningen medan de autonoma regionerna antar lagstiftning med stöd av denna, med möjlighet att anta ytterligare föreskrifter om skyddsåtgärder.

11 Verkställighetsåtgärder omfattas i princip av de autonoma regionernas behörighetsområde. Tribunal Constitucional (Spanien) har emellertid fastställt att staten, som är behörig att anta den grundläggande lagstiftningen, i undantagsfall får

vidta de verkställighetsåtgärder som är nödvändiga för att undvika irreparabla skador och säkerställa att de i denna lagstiftning angivna objektiva kraven uppfylls.

12 De autonoma städerna Ceuta och Melilla har enligt sina stadgor inte behörighet att lagstifta utan endast att verkställa den nationella lagstiftningen.

13 På nationell nivå utgör kungligt lagdekret nr 1302/1986 av den 28 juni 1986 om bedömningen av påverkan på miljön (BOE nr 155 av den 30 juni 1986, s. 2195), som avser sådana projekt som anges i bilaga 1 och de projekt som omfattas av fyra klasser som anges i bilaga 2 till direktivet, samt kungligt dekret nr 1131/1988 av den 30 september 1988 om godkännande av förordning för verkställighet av kungligt lagdekret nr 1302/1986 (BOE nr 239 av den 5 oktober 1988, s. 28911) de första åtgärderna för införlivande av direktivet.

14 Enligt artikel 6.3 i kungligt dekret nr 1997/1995 av den 7 december 1995 om åtgärder för att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt av djur och växter i skogen (BOE nr 310 av den 28 december 1995, s. 37310) skall sådana i bilaga 2 till direktivet angivna projekt som påverkar ett särskilt bevarandeområde bli föremål för en bedömning av miljöpåverkan. Här avses de särskilda bevarandeområden som nämns i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT nr L 206, s. 7, svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114, nedan kallat livsmiljödirektivet).

15 För ett betydande antal verksamhetsområden finns det dessutom en särskild nationell lagstiftning som innehåller vissa bestämmelser angående bedömningen av vissa projekts miljöpåverkan. Här kan bland annat nämnas lag nr 54/1997 av den 27 november 1997 om elektricitetssektorn (BOE nr 285 av den 28 november 1997, s. 35097).

16 Direktiv 97/11 har införlivats med spansk rätt genom kungligt lagdekret nr 9/2000 av den 6 oktober 2000 om ändring av kungligt lagdekret nr 1302/1986 (BOE nr 241 av den 7 oktober 2000, s. 34606). Detta lagdekret trädde i kraft den 8 oktober 2000.

Det administrativa förfarandet

17 Kommissionen ansåg att den spanska lagstiftningen inte var förenlig med direktivet, bland annat artikel 4.2 däri, eftersom den medför att flertalet av de projekt som omfattas av bilaga 2 till direktivet undantas från skyldigheten att bli föremål för en bedömning av deras inverkan på miljön, och anmodade genom skrivelse av den 28 februari 1990 den spanska regeringen att yttra sig över denna fråga.

18 I skrivelse av den 2 maj 1990 ifrågasatte de spanska myndigheterna kommissionens analys under åberopande av att medlemsstaterna, enligt artikel 4.2 i direktivet, har en omfattande befogenhet att efter eget skön avgöra huruvida projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning eller inte. De spanska myndigheterna angav också för kommissionen vilka bestämmelser i nationella lagar och författningar som de ansåg säkerställde att direktivet blev införlivat.

19 Kommissionen ansåg att det inte var möjligt att utifrån detta svar sluta sig till att direktivet hade blivit fullständigt införlivat och riktade till Konungariket Spanien, i en skrivelse av den 23 december 1992, ett motiverat yttrande, i vilket kommissionen dels vidhöll sin tolkning av artikel 4.2 i direktivet, dels angav att

den, med hänsyn till att den inte hade fått något meddelande härom, inte kunde kontrollera huruvida de av de spanska myndigheterna nämnda nationella bestämmelserna var förenliga med direktivet samt att dessa bestämmelser under alla omständigheter inte omfattade samtliga de i bilaga 2 i direktivet redovisade projekten.

20 Genom skrivelse av den 3 mars 1993 besvarade de spanska myndigheterna det motiverade yttrandet genom att åter redovisa sin tolkning av artikel 4.2 i direktivet med de tilläggen att kungligt lagdekret nr 1302/1986 omfattade olika i bilaga 2 till direktivet redovisade projektgrupper, att de av de autonoma regionerna antagna föreskrifterna avsåg flertalet av de projekt som angavs i nämnda bilaga och att det för att genomföra vissa projekt gjordes informella analyser av miljöpåverkan i enlighet med det förenklade förfarande som skulle tillämpas på sådana i bilaga 1 till direktivet angivna projekt.

21 Kommissionen riktade den 18 december 1998 till Konungariket Spanien ett kompletterande motiverat yttrande i vilket kommissionen påpekade att de spanska föreskrifterna fortfarande inte gjorde det möjligt att inom hela det nationella territoriet göra en bedömning av vilken inverkan vissa av de i bilaga 2 till direktivet redovisade projektgrupperna kunde ha på miljön. Kommissionen anmodade Konungariket Spanien att inom två månader från delgivningen av detta yttrande fullgöra sina gemenskapsrättsliga skyldigheter.

22 Genom skrivelser av den 25 februari, den 9 april respektive den 22 april 1999 översände Spaniens ständiga representation vid Europeiska unionen en kopia av ett förslag till lag om bedömningen av miljöpåverkan, vilket utarbetats av miljöministeriet, samt flera av olika autonoma regioner antagna bestämmelser.

23 Kommissionen, som mot bakgrund av den år 1999 meddelade lagstiftningen ansåg att endast en mycket liten del av fördragsbrottet hade undanröjts, väckte förevarande talan.

Upptagande till sakprövning

24 Den spanska regeringen har uppgett att den omständigheten att kungligt lagdekret nr 9/2000, varigenom direktivet i sin lydelse enligt direktiv 97/11 införlivas, trädde i kraft den 8 oktober 2000, innebär att kommissionen saknar berättigat intresse av att få saken prövad. Kommissionen bör därför återkalla sin talan och domstolen bör förklara att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning.

25 Av fast rättspraxis framgår emellertid att en talan om fördragsbrott är av en objektiv karaktär och att kommissionen, när den tillämpar artikel 226 andra stycket EG, endast har att bedöma lämpligheten av att väcka och vidhålla en sådan talan vid domstolen, medan domstolen är skyldig att pröva om det påstådda fördragsbrottet är för handen eller inte, utan att det ankommer på den att uttala sig i frågan rörande kommissionens utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se, bland annat, dom av den 21 juni 1988 i mål 415/85, kommissionen mot Irland, REG 1988, s. 3097, punkt 9, och av den 21 mars 1991 i mål C-209/89, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-1575, punkt 6).

26 Vid sådant förhållande skall den spanska regeringens invändning om rättegångshinder lämnas utan bifall.

Prövning i sak

27 Inledningsvis konstaterar domstolen för det första att kommissionen i sin talan inte påstått att Konungariket Spanien åsidosatt bestämmelserna i artikel 12.2 i direktivet, enligt vilka medlemsstaterna till kommissionen skall överlämna de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av direktivet. Som den spanska regeringen uppgav vid förhandlingen kan det påstådda fördragsbrottet sålunda endast anses föreligga om de bestämmelser i nationell lagstiftning som är nödvändiga för att införliva direktivet inte hade trätt i kraft vid tidpunkten då den i det kompletterande motiverade yttrandet angivna tidsfristen löpte ut, nämligen den 18 februari 1999. Detta gäller oavsett under vilka omständigheter som kommissionen har meddelats dessa bestämmelser.

28 För det andra skall domstolens prövning, inom det sålunda avgränsade området, avse all spansk lagstiftning inom det område som omfattas av direktivet som antagits för att införliva detta, oavsett om denna lagstiftning härrör från de nationella myndigheterna eller de decentraliserade myndigheterna. Den grundlagsenliga kompetensfördelningen mellan dessa myndigheter inverkar inte på bedömningen av fördragsbrottet. Det ankommer på medlemsstaterna att se till att deras gemenskapsrättsliga skyldigheter effektivt fullgörs av de behöriga centraliserade och decentraliserade myndigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1992 i mål C-237/90, kommissionen mot Tyskland, REG 1992, s. I-5973, punkt 35).

29 För det tredje har domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att sådana svårigheter av internt slag, såsom de som av den spanska regeringen åberopats i förevarande tvist, som har att göra med villkoren för utarbetande av lagar och andra författningar inte befriar medlemsstaterna från att iaktta sina gemenskapsrättsliga skyldigheter (se, bland annat, dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-10799, punkt 13).

30 Slutligen har domstolen redan tidigare ansett att artikel 4.2 i direktivet inte medför en rätt för medlemsstaterna att fullständigt och definitivt undanta en eller flera av de projektgrupper som redovisas i bilaga 2 från skyldigheten att bli föremål för en bedömning (dom av den 2 maj 1996 i mål C-133/94, kommissionen mot Belgien, REG 1996, s. I-2323, punkterna 41—43). Med begreppet projektgrupp avses nämligen inte de tolv huvudkategorierna i bilaga 2, utan underkategorierna till dessa, som var och en föregås av en bokstav (dom av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-6135, punkterna 39—43).

31 Medlemsstaterna får däremot bestämma kriterier eller gränsvärden för att avgöra vilka projekt i bilaga 2 som skall bli föremål för en bedömning (dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkterna 49—53). Vid bestämningen av dessa gränsvärden och/eller kriterier skall medlemsstaterna inte beakta endast projektens storlek, utan även deras art och lokalisering (dom av den 21 september 1999 i mål C-392/96, REG 1999, s. I-5901, punkterna 65—67).

32 I allmänhet skall sådana interna bestämmelser av allmänt eller sektoriellt slag, i vilka det föreskrivs att vissa projekttyper skall bli föremål för en bedömning av deras miljöpåverkan, stå i överensstämmelse med de i artikel 3 i direktivet angivna kraven samt de förfaranderegler som framgår av artiklarna 5—9 i direktivet, som bland annat rör information till allmänheten.

33 I förevarande mål bör först undersökas om de på nationell nivå antagna bestämmelserna uppfyller de i direktivet uppställda kraven.

34 Flera av dessa bestämmelser kan under alla omständigheter inte beaktas vid denna undersökning eftersom de trädde i kraft efter utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet. Det rör sig bland annat om lag

nr 46/1999 av den 13 december 1999 om ändring av lag nr 29/1985 om vattendrag (BOE nr 298 av den 14 december 1999, s. 43100), kungligt dekret nr 1836/1999 av den 3 december 1999 om godkännande av förordningen om kärnkraftsanläggningar och radioaktiva anläggningar (BOE nr 313 av den 31 december 1999, s. 46463) och kungligt lagdekret nr 9/2000 om införlivande av direktiv 97/11.

35 I kungligt lagdekret nr 1302/1986 och kungligt dekret nr 1131/1988 anges endast fyra av de 83 projektgrupper som redovisas i bilaga 2 till direktivet. Härigenom omfattas inte flertalet av de i denna bilaga angivna projekten av skyldigheten att bli föremål för en bedömning av deras inverkan på miljön.

36 Kungligt dekret nr 1997/1995, som enligt den spanska regeringen innehåller samtliga de projektgrupper som redovisas i bilaga 2 till direktivet, avser i själva verket endast de projekt som påverkar sådana särskilda bevarandeområden som inrättats med stöd av livsmiljödirektivet. Valet av ett sådant kriterium, som rör lokaliseringen av projekten till avgränsade och dessutom huvudsakligen lantliga områden i det nationella territoriet, medför att ett betydande antal projekt som ligger utanför dessa områden och som kan komma att få märkbara konsekvenser för miljön undantas från skyldigheten att bli föremål för en bedömning. Ett sådant val, som allmänt sett utesluter att kriterier och/eller gränsvärden rörande projektens storlek och art beaktas, innebär ett överskridande av medlemsstaternas utrymme för att handla efter eget skön, som följer av artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkterna 64—68).

37 De särskilda författningar som avser olika verksamhetsområden, med undantag av lag nr 54/1997 i vilken elektricitetssektorn behandlas och vars bestämmelser om bedömningen av inverkan på miljön uppfyller de i detta direktiv fastställda villkoren, innehåller inga bestämmelser som gör att de i direktivet uppställda kraven angående innehåll i bedömningen eller information till allmänheten kan uppfyllas.

38 Av undersökningen av dessa första bestämmelser framgår att den av Konungariket Spanien på nationell nivå antagna lagstiftningen inte i sig är tillräcklig för att säkerställa att direktivet införlivas. Den spanska regeringen har i sitt svaromål för övrigt påpekat att den "arbetat intensivt för att försöka införliva bilaga 2 på ett korrekt sätt" genom att utarbeta ett "förslag till lag om bedömningen av miljöpåverkan, som den 25 februari 1999 tillställdes kommissionen..., i vars bilagor samtliga de i bilaga 2 angivna projekten finns intagna". Detta förslag till lag hade dock inte antagits vid utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet.

39 Vid sådant förhållande måste domstolen, vilket den spanska regeringen framhöll särskilt under förhandlingen och i enlighet med kommissionens analys under det administrativa förfarandet, undersöka om de autonoma regionerna och städerna vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva direktivet.

40 Av denna undersökning framgår att det på det område som omfattas av direktivet inte antagits några bestämmelser i den autonoma regionen Rioja och i de autonoma städerna Ceuta och Melilla. Till följd av detta består de på nationell nivå konstaterade otillräckligheterna i dessa lokalsamhällen.

41 Vad gäller de av de andra autonoma regionerna antagna föreskrifterna har flertalet av de av den spanska regeringen nämnda bestämmelserna endast överlämnats till kommissionen i en bilaga till den spanska regeringens duplik. I dessa bestämmelser görs ingen direkt hänvisning till de projektgrupper som redovisas i bilaga 2 till direktivet.

42 För att underlätta undersökningen av hur direktivet har införlivats överlämnade den spanska regeringen till kommissionen och domstolen under förhandlingen en sammanställning, i vilken det för varje autonom region och för var och en av de projektgrupper som redovisas i bilaga 2 till direktivet anges om direktivet redan

har införlivats eller fortfarande inte till fullo har införlivats. Den spanska regeringen har också hemställt att domstolen skall göra en utförlig undersökning av de nationella och regionala författningarna för att på ett systematiskt sätt precisera vari fördragsbrottet består.

43 Även om det av denna sammanställning framgår att det finns en överensstämmelse mellan de autonoma regionernas författningar och de i bilaga 2 redovisade projektgrupperna, görs i denna sammanställning ingen hänvisning till någon av de bestämmelser som medför att direktivet införlivas för var och en av de autonoma regionerna och för var och en av projektgrupperna.

44 En efterforskning av dessa bestämmelser, något som kommissionen med hänsyn till det försenade överlämnandet av en sådan handling i strid med artikel 10 EG inte kunde göra i tid, kan dock inte göras av domstolen inom ramen för ett mål om fördragsbrott.

45 Under sådana omständigheter, som kännetecknas av att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt har kunnat fullgöra sina uppgifter, är domstolen, tvärtemot vad den spanska regeringen hävdade under förhandlingen, inte skyldig att för var och en av de autonoma regionerna och mot bakgrund av de särskilda författningar som de antagit inom ett stort antal verksamhetsområden, på ett uttömmande sätt ange vilka projektgrupper i bilaga 2 till direktivet som inte har blivit föremål för införlivandeåtgärder.

46 I detta hänseende är det tillräckligt att konstatera att den av den spanska regeringen överlämnade sammanställningen ger för handen att det beträffande ett stort antal projektgrupper och i flertalet autonoma regioner finns brister i införlivandet av direktivet. Dessa brister har som angetts i punkt 38 i denna dom inte undanröjts genom den nationella lagstiftningen.

47 Av samtliga ovanstående överväganden framgår att de autonoma regionernas författningar, vid utgången av den i det kompletterande motiverade yttrandet angivna tidsfristen, inte var sådana att de för hela det spanska territoriet kunde undanröja de brister avseende införlivandet av direktivet som hade visat sig föreligga på nationella nivå.

48 Kommissionens talan skall därför bifallas.

49 Det skall således fastställas att Konungariket Spanien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet genom att underlåta att inom föreskriven tidsfrist anta de lagar, förordningar och andra författningar som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet, jämförda med bilaga 2 till nämnda direktiv.

Rättegångskostnader

50 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom denna stat har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Konungariket Spanien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt genom att underlåta att inom föreskriven tidsfrist anta de lagar, förordningar och andra författningar som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i artiklarna 2.1 och 4.2 i detta direktiv, jämförda med bilaga 2 till nämnda direktiv.**

2) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Macken Puissochet Skouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 juni 2002.

R. Grass F. Macken

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen