FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 7. marts 2002 [1]

I — Indledning

1. I denne sag, der er anlagt i henhold til artikel 226 EF, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [2] (herefter »direktivet«), da det ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet. Kommissionen har nærmere bestemt nedlagt påstand om, at der foreligger traktatbrud med hensyn til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, sammenholdt med dets bilag II [3].

2. Mere konkret drejer det af Kommissionen hævdede traktatbrud sig om, at der i Kongeriget Spanien er indført miljøretlige forskrifter, hvorved den nationale lovgivning fastsætter de grundlæggende retsregler, og de såkaldte selvstyrende regioner har kompetence til at vedtage de afledte retsregler. Kommissionen har gjort gældende, at den spanske lovgivning af to tæt sammenhængende grunde ikke er tilstrækkelig. Dels kræver den nationale lovgivning kun, at der gennemføres en miljøkonsekvensvurdering for en meget begrænset del af de projektkategorier, som er anført i direktivets bilag II. Dels viser resultatet af den undersøgelse, som Kommissionen foretog af de selvstyrende regioners lovgivning, at nok har hovedparten af disse regioner vedtaget regler om miljøkonsekvensvurdering for visse projektkategorier, men reglerne opvejer kun delvist utilstrækkelighederne i den nationale lovgivning.

3. Den spanske regering har bestridt Kommissionens standpunkt på en lang række punkter. Regeringen har gjort gældende, at gennemførelsen under alle omstændigheder indeholder mange flere elementer end af Kommissionen hævdet. Under disse omstændigheder bør Domstolen af hensyn til retssikkerheden — såfremt Kongeriget Spanien måtte blive dømt for traktatbrud — konkret fastslå, hvori traktatbruddet består.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 175, s. 40.

3 — Direktivet blev ændret i betydelig grad ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 73, s. 5). Nærværende sag vedrører den manglende gennemførelse af direktivet i dets affattelse før denne ændring.

II — Retsforskrifter

Fællesskabsregler

4. Direktivets artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Disse projekter er defineret i artikel 4.«

5. I artikel 3 bestemmes:

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere de direkte og indirekte virkninger af et projekt på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— sammenspillet mellem faktorerne i første og andet led

— materielle goder og kulturarv.«

6. Artikel 4 er affattet således:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

2. Projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til

artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter. Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne henhørende under de i bilag II anførte kategorier der skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.«

7. Bilag II, som der henvises til i artikel 4, stk. 2, opregner en lang række projektkategorier, som er inddelt efter type af aktivitet. Som eksempel kan nævnes punkt 1-6: Landbrug, udvindingsindustri, energiindustrien, metalarbejder, glasfremstilling og kemisk industri.

Nationale retsregler

8. I spansk forfatningsret er kompetencen på miljøområdet delt mellem staten og de selvstyrende regioner [4]. Det gælder såvel på det lovgivningsmæssige som på det udøvende plan. Staten har kompetence til at vedtage de grundlæggende retsregler, og de selvstyrende regioner vedtager de afledte retsregler. Regionerne har mulighed for at vedtage yderligere beskyttelsesforanstaltninger. Den udøvende magt henhører i princippet under de selvstyrende regioners kompetence. Imidlertid har Tribunale Constitucional (Spanien) fastslået, at staten, som har kompetence til at vedtage de grundlæggende retsregler, i særlige tilfælde kan vedtage de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at undgå uoprettelige skader og sikre den faktiske gennemførelse af de grundlæggende retsreglers objektive krav. Tribunale Constitucional har desuden præciseret, at denne kompetencefordeling fortsat anvendes ved gennemførelsen af fællesskabsretten.

9. Denne kompetencefordeling har medført, at næsten alle de spanske selvstyrende regioner har vedtaget en lovgivning på området for vurdering, som supplerer den nationale lovgivning. Dette gælder ikke de selvstyrende byer Ceuta og Melilla, som bortset fra det i ovennævnte punkt anførte ikke har fået tildelt nogen lovgivningsmæssig kompetence på miljøområdet. Endvidere har den selvstyrende region Rioja ikke gjort brug af de lovgivningsmæssige beføjelser, som den har fået tildelt.

10. På nationalt plan udgør kongeligt lovdekret nr. 1302/1986 af 28. juni 1986 om vurdering af virkninger på miljøet og kongeligt lovdekret nr. 1131/1988 af 30. september 1988, som indeholder gennemførelsesforskrifter, de første foranstaltninger til gennemførelse af direktivet. Bilaget til det kongelige lovdekret nr. 1302/1986 opregner projekterne i bilag I til direktivet såvel som de projekter,

4 — I dette forslag til afgørelse omfatter disse de selvstyrende byer Ceuta og Melilla.

der henhører under de fire kategorier, der er angivet i bilag II.

11. Desuden bestemmes det i henhold til artikel 6, stk. 3, i det kongelige dekret nr. 1997/1995 af 7. december 1995, at alle projekter, der er nævnt i bilag II til direktivet, og som berører et bestemt bevaringsområde, skal undergives en miljøkonsekvensvurdering. Det drejer sig om de særlige bevaringsområder, der er nævnt i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [5] (herefter »habitatdirektivet«). I denne sag har Kommissionen i øvrigt bestridt, at vurderingen i henhold til dekretet lever op til direktivets krav.

12. Derudover er der for en lang række sektorer fastsat særlige nationale retsregler, som indeholder bestemmelser om miljøkonsekvensvurdering. Der kan bl.a. nævnes lov nr. 54/97 af 27. november 1997 om elektricitetssektoren.

13. Et kongeligt lovdekret om miljøkonsekvensvurdering blev udstedt med henblik på at gennemføre direktiv 97/11, hvorved direktivet blev ændret væsentligt [6]; dekretet trådte i kraft den 8. oktober 2000.

5 — EFT L 206, s. 7.
6 — Se fodnote 2.

III — Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

14. Ved åbningsskrivelse af 28. februar 1990 opfordrede Kommissionen Kongeriget Spanien til at fremsætte sine bemærkninger til, at Kommissionen fandt, at hovedparten af de projekter, der er nævnt i direktivets bilag II, ikke er undergivet miljøkonsekvensvurderinger i Kongeriget Spanien. Som følge af åbningsskrivelsen bestred den spanske regering ved skrivelse af 2. maj 1990 Kommissionens opfattelse, idet regeringen gjorde gældende, at direktivets artikel 4, stk. 2, overlader medlemsstaterne et vidt skøn ved afgørelsen af, om de projektkategorier, der er opregnet i direktivets bilag II, skal undergives en obligatorisk miljøkonsekvensvurdering eller ej. Den spanske regering meddelte endvidere Kommissionen de lovgivningsforanstaltninger, der sikrer gennemførelsen af direktivet.

15. Ved skrivelse af 23. december 1992 tilstillede Kommissionen Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse, som den spanske regering besvarede ved skrivelse af 3. marts 1993. Regeringen fastholdt heri sine synspunkter og tilføjede, at det kongelige lovdekret nr. 1302/1986 omfattede et vist antal projekter, at den lovgivning, som de selvstyrende regioner havde vedtaget, omfattede størstedelen af projekterne, og at der derudover tit blev gjort brug af en uformel procedure.

16. Det var først meget senere i forløbet, den 18. december 1998, at Kommissionen tilstillede Kongeriget Spanien en supplerende begrundet udtalelse. Den spanske regering besvarede udtalelsen ved skrivelse

af 25. februar 1999. Regeringen fremsendte desuden en kopi af et lovforslag vedrørende miljøkonsekvensvurderinger såvel som forskellige forskrifter, som de selvstyrende regioner havde vedtaget. Disse oplysninger, der blev fremsendt til Kommissionen, blev suppleret ved skrivelser af henholdsvis 9. og 22. april 1999.

17. Dette førte til, at Kommissionen anlagde denne sag den 9. december 1999, idet den fandt, at kun en meget lille del af de tidligere konstaterede utilstrækkeligheder var bragt til ophør.

18. Kommissionen har under den skriftlige forhandling navnlig gjort gældende, at den spanske regering ikke har fremsendt kopier af en stor del af gennemførelsesforanstaltningerne. Det drejer sig mere konkret om de foranstaltninger, som de selvstyrende regioner har truffet. Dette klagepunkt har ført til, at den spanske regering i duplikken har vedlagt en række væsentlige forskrifter uden dog præcist at anføre den bestemmelse, som har til formål at gennemføre direktivet. Retsmødet i sagen blev afholdt den 10. januar 2002.

IV — Parternes argumenter

19. Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at direktivets artikel 4, stk. 2, bør fortolkes i lyset af bestemmelserne i samme direktivs artikel 2, stk. 1. Denne bestemmelse kræver, at medlemsstaterne fra sag til sag gennemfører en vurdering af egenskaberne ved hvert enkelt projekt, der er omfattet af bilag II. Direktivets artikel 4, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for at lette denne vurdering ved at fastsætte kriterier og/eller grænseværdier. Det er imidlertid under ingen omstændigheder tilladt for medlemsstaterne på forhånd at undtage hele kategorier af projekter fra denne vurdering. Kommissionen henviser i denne forbindelse til dommen i sagen Kommissionen mod Belgien[7], som jeg vender tilbage til i afsnit V.

20. Kommissionen har herefter citeret de projektkategorier, som er udeladt fra den spanske lovgivning. Som følge af de spanske myndigheders argument om, at de nationale retsregler, som de selvstyrende regioner har vedtaget, kompenserer for utilstrækkelighederne i den nationale lovgivning, foretog Kommissionen en undersøgelse af de tekster, som blev fremlagt for den. Kommissionen fandt, at der var åbenbare utilstrækkeligheder heri.

21. Kommissionen har også bestridt argumentet om, at visse projekter i bilag II vurderes i henhold til en uformel procedure, som er lig med den, der anvendes for projekterne i bilag I. Kommissionen har med støtte i Domstolens faste praksis gjort gældende, at almindelig forvaltningspraksis ikke kan betragtes som en gennemførelsesforanstaltning.

7 — Dom af 2.5.1996, sag C-133/94, Sml. I, s. 2323.

22. Den spanske regering har i svarskriftet medtaget en detaljeret liste over den nationale lovgivning og de selvstyrende regioners lovgivning. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at samtlige disse bestemmelser overholder direktivets krav. Dette er grunden til, at regeringen har nedlagt påstand om frifindelse. Dette resultat støttes for en stor dels vedkommende på indholdet af det kongelige lovdekret nr. 1997/1995. Dekretet henviser til samtlige projekter opregnet i bilag II. Disse kræver en miljøkonsekvensvurdering i de situationer, hvor de har en betydelig indvirkning på det, der meget passende kan kaldes de særlige bevaringsområder. Den spanske regering gør således brug af »placeringen« af et projekt som kriterium i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 4, stk. 1. Fællesskabsretten er ifølge den spanske regering ikke til hinder for anvendelsen af et sådant kriterium.

23. Kommissionen har i replikken og under retsmødet præciseret sine klagepunkter.

24. Kommissionen har bestridt den spanske regerings fremgangsmåde med hensyn til meddelelsen om gennemførelsesforanstaltningerne. Den af den spanske regering anførte lovgivning blev nemlig ikke meddelt Kommissionen som en gennemførelsesforanstaltning. I svarskriftet har den spanske regering begrænset sig til nævne, at denne bestemmelse kræver en miljøkonsekvensvurdering uden at præcisere de projektkategorier i bilag II, som er underlagt denne vurdering. Desuden blev en kopi af denne bestemmelse først fremsendt samtidig med indgivelsen af duplikken, uden at det i øvrigt blev præciseret, hvilke bestemmelser der har til formål at gennemføre direktivet, og dette på trods af, at de selvstyrende regioners lovgivning er meget omfattende. Alt dette har gjort det vanskeligt at foretage en præcis undersøgelse af bestemmelserne. Derudover gøres det gældende, at denne fremgangsmåde er i strid med direktivets artikel 12, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de relevante nationale retsforskrifter. Kommissionen anmoder Domstolen om at lægge vægt på den spanske regerings fremgangsmåde ved vurderingen af bevisbyrden.

25. Kommissionen opstiller fire kriterier for, at lovgivningsmæssige foranstaltninger skal kunne tages i betragtning:

— reglerne skal træde i kraft senest den 25. februar 1999

— reglerne skal henvise til de projekter, der er nævnt i direktivets bilag II

— den udvikling i indvirkningen på miljøet, som er nævnt i reglerne, skal overholde direktivets krav, både for så vidt som den har forbindelse med proceduren som på området for oplysning af offentligheden

— den obligatoriske miljøkonsekvensvurdering må ikke begrænses til visse (følsomme) sektorer.

26. Kommissionen har bemærket, at den spanske regering har opregnet 25 nationale lovgivningsforanstaltninger, der gennemfører direktivet [8]. Kommissionen vil ikke udelukke, at lov nr. 54/97, der regulerer elektricitetssektoren, og som kræver en miljøkonsekvensvurdering i tilfælde af transport af elektricitet via luftledninger af en vis størrelse, udgør den gennemførelse, som er nævnt i bilag II, punkt 3, litra b), anden kategori (transport af elektricitet gennem luftledninger). Kommissionen har imidlertid fremhævet, at den først fik kendskab til disse regler efter udløbet af fristen i den supplerende begrundede udtalelse.

27. Med hensyn til de øvrige nationale lovgivninger, som den spanske regering henviser til — hvad enten det drejer sig om generel eller sektoriel lovgivning — har Kommissionen fremført et klagepunkt om, at disse regler ikke henviser til den procedure, som er fastsat i direktivet. Derudover har Kommissionen fremført følgende klagepunkter:

— Det kongelige lovdekret nr. 1997/1995 af 7. december 1995 om fastsættelse af foranstaltninger, som skal bidrage til at sikre biodiversiteten, udgør ikke en korrekt gennemførelse af direktivet, idet det alene vedrører de særlige bevaringsområder. Desuden indeholder lovgivningen overhovedet ingen miljøkonsekvensvurderinger i direktivets forstand, men den udgør en gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

— Fremgangsmåden i det kongelige lovdekret nr. 2114/1961 af 30. november 1961 om skadelige, giftige og farlige aktiviteter [9] overholder ikke direktivets krav. Kommissionen har fremhævet, at dekretet ikke tager hensyn til alle de aspekter, der er opregnet i direktivets artikel 3, hvilket ifølge Kommissionen ikke er overraskende henset til tidspunktet for udstedelsen af lovgivningen.

8 — Jeg vil ikke her gennemgå de enkelte foranstaltninger, men begrænse mig til dem, som Kommissionen specifikt har udtalt sig om.

9 — Decreto 2114/1961 af 30.11.1961, por et que se aprueba et Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

— Lov nr. 46/1999 af 13. december 1999 om vandressourcer og kongeligt lovdekret nr. 1836/1999 af 3. december 1999 om nukleare anlæg blev vedtaget efter udløbet af fristen i den supplerende begrundede udtalelse.

— Kommissionen minder om sin holdning til almindelig forvaltningsretlig praksis. Derudover minder den med henvisning til Domstolens praksis om, at interne politiske forhold aldrig kan bruges som begrundelse for en ukorrekt gennemførelse.

— Lov nr. 25/1988 af 29. juli 1988 og det kongelige lovdekret nr. 1812/1994 af 2. september 1994 om anvendelsen af den generelle vejlovgivning kan ikke betragtes som gennemførelsesforanstaltninger, idet disse kun vedrører områder, som er undtaget fra vurderingsforpligtelsen.

28. På grundlag af de oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, har den anerkendt, at miljøkonsekvensvurderingen er reguleret på tilstrækkelig vis for så vidt angår 6 af de 83 projektkategorier, der er opregnet i direktivets bilag II.

29. I relation til de selvstyrende regioners lovgivning har Kommissionen gjort følgende gældende:

— Lov nr. 22/1988 af 28. juli 1988 om kyster fastsætter en forudgående evaluering for visse aktiviteter. Hverken loven eller gennemførelsesdekretet henviser til projektkategorierne i direktivets bilag II.

— Det fremgår generelt af den meddelte lovgivning, at de selvstyrende regioner har udøvet deres kompetence på miljøområdet, men tilsyneladende uden at direktivets bilag II er blevet gennemført korrekt i deres respektive juridiske retsordener.

— Lov nr. 34/1998 af 7. oktober 1998 om kulbrintesektoren fastsætter en forudgående miljøkonsekvensvurdering. Navnlig givet, at bestemmelsen er holdt i generelle vendinger, udgør loven ikke en garanti for, at den overholder direktivets bestemmelser. Den henviser således ikke til projektkategorierne i direktivets bilag II.

— Ingen af projekterne i direktivets bilag II er underlagt en miljøkonsekvensvurdering i en eneste af de selvstyrende regioner.

30. Kommissionen har under retsmødet inddelt de selvstyrende regioner på følgende måde:

— Der er ikke blevet udstedt nogen regler hverken i de selvstyrende byer Ceuta og Melilla eller i den selvstyrende region Rioja.

— I Navarra er der ikke blevet udstedt nogen regler vedrørende de vurderinger, som henviser til projekterne i bilag II.

— Regionerne Catalonien, Estremadura, Aragonien, Galicien og Asturien har vedtaget særlige regler om miljøkonsekvensvurderinger. Disse er begrænset til bestemte sektorer. Supplerende foranstaltninger er påkrævet med henblik på navnlig at fastsætte en forpligtelse til at foretage denne vurdering i andre sektorer.

— De øvrige selvstyrende regioner har ligeledes vedtaget særlige regler, som indeholder obligatoriske miljøkonsekvensvurderinger. En indledende undersøgelse af de pågældende regler viser imidlertid, at det er nødvendigt med rettelser og om fornødent tilføjelser.

Ovennævnte er i detaljer gengivet i et skema, som Kommissionen har vedlagt replikken [10].

31. Den spanske regering vender i sin duplik først og fremmest tilbage til argumentet om, at Kommissionen ikke har foretaget en korrekt vurdering af kompetencefordelingen mellem staten og de selvstyrende regioner. Den spanske forfatning tildeler staten kompetencen til at udstede de grundlæggende retsregler på miljøområdet. I en dom af 4. juli 1991 [11] fastslog Tribunale Constitucional, at på miljøområdet er statens pligt til at overlade de selvstyrende regioners lovgivninger en margen med hensyn til at videreudvikle de grundlæggende retsregler mindre betydelig end på de øvrige områder. Tribunale Constitucional fastslog, at de grundlæggende retsregler fastsætter en minimumsbeskyttelse på miljøområdet på nationalt plan [12], og som kan have forrang i de selvstyrende regioners lovgivninger. Det kan således ske, at visse af de i bilag II til direktivet angivne tilfælde er genstand for såvel national som regional lovgivning. Tribunale Constitucional præciserede desuden, at de bestemmelser, der er nævnt i de (grundlæggende) nationale retsregler, stadig finder anvendelse i de selvstyrende regioner, selv om disse regioners lovgivning ikke specifikt

10 — Kommissionen har under retsmødet foretaget en præcisering (rettelse) af sin holdning til lovgivningen i Murcia og Castilla y León.

11 — Dom nr. 149/91.

12 — Den spanske regering har præciseret, at dette også gælder på området for fysisk planlægning.

henviser dertil. Det skema, som Kommissionen har fremlagt, viser, at Kommissionen har misforstået dette.

32. Den spanske regering har imødegået Kommissionens klagepunkt om, at den ikke har fået fremsendt en eneste kopi af den relevante lovgivning. Regeringen gør gældende, at dette ikke var nødvendigt, idet Kommissionen har kunnet lede efter samtlige regler i de officielle spanske tidender. Under alle omstændigheder blev henvisningerne hertil meddelt Kommissionen. Den spanske regering mener, at det er både omsonst, men også urimeligt at skulle fremsende tekster. Regeringen har vedlagt disse tekster i duplikken, fordi Kommissionen udtrykkeligt har anmodet regeringen om at få dem tilsendt.

33. Den spanske regering har sondret mellem forpligtelsen til at gennemføre et direktiv og forpligtelsen til at give Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne i henhold til direktivets artikel 12, stk. 2. Overtrædelsen af sidstnævnte forpligtelse er ikke nævnt i stævningen og bør som følge heraf ikke tages i betragtning under denne sag.

34. Den spanske regering har under retsmødet henledt opmærksomheden på, at projektbegreberne i bilag II ikke er blevet fortolket ensartet af de sagkyndige. Hertil kommer, at fællesskabslovgiver har valgt at udstede et direktiv og ikke en forordning, hvilket betyder, at medlemsstaten ved gennemførelsen heraf har mulighed for at tage særlige geografiske omstændigheder i betragtning.

35. Den spanske regering har ligeledes under retsmødet anfægtet Kommissionens søgsmålsinteresse, for så vidt som Kongeriget Spanien i mellemtiden har vedtaget et lovdekret med henblik på at gennemføre direktiv 97/11. Dette lovdekret opfylder — med forbehold af en overgangsperiode — de krav, der følger af de fællesskabsretlige regler vedrørende miljøkonsekvensvurderinger, hvilket også fremgår en skrivelse fra Kommissionen.

36. Som følge heraf har den spanske regering gjort gældende, at gennemførelsen under alle omstændigheder indeholder mange flere elementer end det, som Kommissionen har anført. Under disse omstændigheder bør Domstolen af hensyn til retssikkerheden — i fald Kongeriget Spanien måtte blive dømt for traktatbrud — i overensstemmelse med dommen i sagen Kommissionen mod Irland [13] konkret fastslå, hvori traktatbruddet består.

37. Den spanske regering har anført, at Kommissionen har undergivet bestemmelserne i bilag II en meget restriktiv fortolk-

13 — Dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Sml. I, s. 5901.

ning. Den har til støtte for en mere udvidende fortolkning af bestemmelserne henvist til mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland [14]. Der er således — i modsætning til bilag I — ikke behov for at afskrive bilag II i den nationale lovgivning. De forhold, som medlemsstaterne skal tage i betragtning ved fastsættelsen af kriterier og/eller grænseværdier, dvs. arten, dimensionerne og placering af projekterne, er ens. Under visse omstændigheder kan medlemsstaterne således begrænse anvendelsen af miljøkonsekvensvurderinger til visse følsomme områder. Ifølge den spanske regering fører Kommissionens fortolkning til det uretfærdige resultat, at visse bestemmelser i Cataloniens og De Kanariske Øers lovgivning ikke kan accepteres.

38. Den spanske regering har i duplikken bestridt Kommissionens standpunkt vedrørende de nationale retsregler på et bestemt punkt. Regeringen er af den opfattelse, at det kongelige lovdekret nr. 1997/1995 er i overensstemmelse med direktivets krav. Direktivets artikel 4, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte kriterier og/eller grænseværdier. I en sådan situation er kriterierne følgende: Det skal dreje sig om projekter, som kan tænkes i væsentlig grad at påvirke de særlige bevaringsområder. Kommissionen har under retsmødet vedrørende dette punkt på ny henvist til Domstolens praksis, hvorefter den omstændighed, at medlemsstaten gør brug af sin aktionsmargen ved fastsættelsen af kriterier eller grænseværdier ikke bør føre til, at visse projekter altid er undtaget fra miljøkonsekvensvurderinger [15].

39. Desuden anerkender Kommissionen ifølge den spanske regering ikke den forenklede procedure for miljøkonsekvensvurdering, som anvendes i Murcia og Castilla y León, hvorimod Kommissionen i replikken har anerkendt en sådan procedure i Baskerlandet.

40. Den spanske regering har herefter foretaget en gennemgang af de foranstaltninger, som de forskellige selvstyrende regioner har vedtaget. Med henblik herpå har regeringen udarbejdet et skema, som den har forelagt Domstolen. Sammenlignet med Kommissionens skema fremgår det, at et meget større antal projektkategorier er dækket i de forskellige regioner. Det vedrører ikke alle kategorierne.

V — Domstolens praksis vedrørende artikel 4, stk. 2

41. Domstolen har i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien [16] foretaget en

14 — Forslag til afgørelse af 12.7.2001, sag C-24/99, sagen verserer for Domstolen.

15 — Se også punkt 19.

16 — Se dommens præmis 41-43, nævnt i fodnote 7. Kommissionen har i stævningen henvist til denne dom.

fortolkning af direktivets artikel 4, stk. 2. Domstolen udtalte i det væsentlige, at artikel 4, stk. 2, ikke tillægger medlemsstaterne en beføjelse til samlet og endeligt at udelukke en eller flere kategorier, der er omfattet af bilag II, fra vurderingsmuligheden. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland [17] udtalte Domstolen i denne sammenhæng, at begrebet »kategorier« ikke henviser til de 12 (hoved)projektkategorier i bilaget, men til underopdelinger af alle disse kategorier, der hver foranstilles med et bogstav i alfabetet.

42. I dommen i sagen Kommissionen mod Belgien fastslog Domstolen, at fællesskabslovgiver selv havde fundet, at alle de projektkategorier, der er opregnet i bilag II, ifølge de egenskaber, som projekterne havde på tidspunktet for deres udarbejdelse, eventuelt ville kunne få betydelige virkninger på miljøet.

43. Medlemsstaternes aktionsmargen er begrænset i den forstand, at de kan underlægge visse »projektkategorier« en obligatorisk vurdering. De kan også fastsætte de nødvendige kriterier og/eller grænseværdier med henblik på at afgøre, hvilke projekter der skal være genstand for en vurdering.

44. Denne fortolkning er blevet bekræftet og præciseret i dommen i sagen Kraaijeveld m.fl. [18], der vedrører bygningsarbejder, og i den konkrete sag, forstærkningen af et dige langs et vandløb [19]. Domstolen fastslog, at brugen af beføjelsen til at fastsætte specifikationer, kriterier og grænseværdier ikke fritager medlemsstaterne for at foretage en konkret undersøgelse af hvert enkelt projekt med henblik på at vurdere, om det opfylder kriterierne i direktivets artikel 2, stk. 1.

45. Medlemsstaterne råder over en skønsbeføjelse, som begrænses af forpligtelsen ifølge artikel 2, stk. 1, til at underlægge de projekter, der kan tænkes at få betydelig indvirkning på miljøet, en miljøkonsekvensvurdering, navnlig på grund af deres art, dimensioner eller placering. Således vil en medlemsstat, der fastsætter kriterier og/eller grænseværdier på en sådan måde, at samtlige projekter (i en bestemt kategori) i praksis på forhånd unddrages fra evalueringsforpligtelsen, overskride grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige de undtagne projekter på baggrund af en generel vurdering kan betragtes som projekter, der ikke har en betydelig indvirkning på miljøet.

17 — Dom af 22.10.1998, sag C-301/95, Sml. I, s. 6135, præmis 43.

18 — Dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Sml. I, s. 5403, præmis 49-53.

19 — Domstolen fandt, at disse aktiviteter henhører under direktivets bilag II, nr. 10, litra e).

46. I dommen i sagen Kommissionen mod Irland [20] præciserede Domstolen sin praksis. En medlemsstat, som begrænser sig til at fastsætte kriterier og/eller grænseværdier, og som kun tager hensyn til størrelsen af projekterne, men ikke hverken deres art eller placering, overskrider grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1 og artikel 4, stk. 2. Således kan et projekt selv af en mindre størrelse have en betydelig indvirkning på miljøet, når det er placeret et sted, hvor de miljøfaktorer, som er beskrevet i direktivets artikel 3, såsom fauna og flora, jordbund, klima eller kulturarv, er følsomme over for den mindste ændring [21]. Derudover bør en medlemsstat sikre sig, at formålet med lovgivningen ikke omgås via en opdeling af projekterne [22].

47. Afslutningsvis vil jeg også — en smule overflødigt — henvise til WWF m.fl.-dommen [23], hvori Domstolen bekræftede sin tidligere praksis og ligeledes undersøgte den direkte virkning af direktivets bestemmelser i en situation, hvor en medlemsstat overskrider grænserne for sin skønsbeføjelser.

VI — Analyse

48. Jeg skal først og fremmest undersøge denne sags kontekst ved hjælp af fire indledende bemærkninger. Derefter skal jeg undersøge tvistens rækkevidde. Først derefter vil jeg undersøge sagens genstand, dvs. den påståede overtrædelse af visse af direktivets bestemmelser.

Indledende bemærkninger

49. Under retsmødet blev spørgsmålet om, hvorfor Kommissionen ikke havde hævet sagen, rejst, eftersom ny lovgivning til gennemførelse af direktiv 97/11 [24] i mellemtiden var trådt i kraft i Kongeriget Spanien. Kommissionen har anført to grunde til, at den på trods heraf ikke havde hævet sagen. For det første er den nye lovgivning tavs med hensyn til projekter, der er godkendt inden lovgivningens ikrafttræden. For det andet er der fastsat lange overgangsperioder i den nye lovgivning.

50. I overensstemmelse med Domstolens praksis er Kommissionen tillagt en skønsmæssig beføjelse til at vurdere, om den vil anlægge sag i henhold til artikel 226 EF, og derefter om den vil fastholde den. Domstolen derimod udtaler sig alene om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af en

20 — Nævnt i fodnote 13.
21 — Præmis 65 og 66.
22 — Præmis 22.
23 — Dom af 16.9.1999, sag C-435/97, Sml. I, s. 5613.
24 — Se dette forslags punkt 13 og 35.

traktatforpligtelse, men ikke om, hvorvidt Kommissionen bruger den tildelte skønsbeføjelse med omhu. Lidt overflødigt vil jeg tilføje, at i denne sag forekommer Kommissionens argumenter fuldt ud gyldige.

51. Vedrørende min anden indledende bemærkning vil jeg gerne vende til de forpligtelser, som medlemsstaterne er underlagt, når gennemførelsen af et direktiv foretages på decentralt plan. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland [25] fastslog Domstolen, at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat sine traktatforpligtelser ved at undlade at fastsætte en forpligtelse for delstaterne til at sikre anvendelsen af forskellige gennemførelsesforanstaltninger. Det er min opfattelse, at der for de statslige myndigheder i en medlemsstat i henhold til gældende fællesskabsret i tilfælde, hvor gennemførelsen af et direktiv helt eller delvist er overladt til decentraliserede myndigheder, i det mindste gælder følgende forpligtelse: Det påhviler de statslige myndigheder at overvåge, at denne gennemførelse på decentralt plan foretages på effektiv vis. I den foreliggende sag bør denne kontrol føre til, at de statslige myndigheder griber ind i en situation, hvor en regional myndighed ikke fuldfører de opgaver, som den har fået tildelt, dvs. gennemførelsen af et direktiv, korrekt. I den foreliggende sag er det ikke blevet påvist, at de spanske nationale myndigheder har udført en sådan kontrol, eller at de har grebet ind på grund af utilstrækkelighederne i gennemførelsen på decentralt plan.

52. Domstolen har gentagne gange fastslået, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes [26]. Med andre ord kan de vanskeligheder, som en decentraliseret og kompleks gennemførelse giver anledning til, ikke tillægges afgørende betydning i fællesskabsretten.

53. Lidt overflødigt skal jeg bemærke, at den statslige organisation i Kongeriget Spanien ikke nødvendigvis kræver, at direktivet gennemføres (delvist) på decentralt plan. Den spanske stat har således kompetence til at udstede de grundlæggende retsregler. Der er intet til hinder for, at denne grundlæggende lovgivning indeholder alle de nødvendige regler med henblik på at gennemføre direktivet. Jeg minder om, at den spanske regering ved gennemførelsen af direktiv 97/11 rent faktisk valgte at integrere samtlige gennemførelsesbestemmelser i den statslige lovgivning. Når dette er sagt, har den spanske regering imidlertid kritiseret Kommissionen for at have misforstået systemet med kompetencefordeling mellem den spanske stat og de selvstyrende regioner. Jeg mener, at dette klagepunkt er fuldstændigt grundløst. Kommissionen har således undersøgt såvel den nationale lovgivning som de selvstyrende regioners lovgivning. Det er kun på denne måde, at Kommissionen har kunnet slutte, at begge niveauer af lovgivning selv ud fra en samlet betragtning, ikke kan føre til, at direktivet er blevet fuldstændig gennemført.

25 — Dom af 24.11.1992, sag C-237/90, Sml. I, s. 5973, præmis 35.

26 — Jf. f.eks. dom af 15.6.2000, sag C-470/90, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4657.

54. Min tredje indledende bemærkning vedrører proceduren, som den er blevet afviklet indtil nu. Jeg minder om, at proceduren i artikel 226 EF — som i den konkrete sag vedrører utilstrækkelig gennemførelse af et direktiv — ikke er en strafferetlig procedure. I en strafferetlig procedure påhviler det som generel regel de retsforfølgende instanser at løfte bevisbyrden for en overtrædelse. Den anklagede kan i et sådant tilfælde forholde sig passiv og begrænse sig til at bestride de beviser, som fremlægges af de retsforfølgende instanser.

55. Til gengæld er traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 226 EF i visse situationer en nødvendig følge af gennemførelsen af et direktiv, som er reguleret af artikel 10 EF. Samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaten er en prioritet ved gennemførelsen. Kravet om samarbejde forbliver vigtigt efter indledningen af den kontradiktoriske procedure. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sagen Finland mod Kommissionen [27], kan medlemsstaten, selv om den i første række kan handle ud fra sin processuelle situation, ikke af samme grund gøre en retssag helt umulig.

56. I den sammenhæng insisterer jeg på, at medlemsstaterne i medfør af EF-traktaten er medansvarlige for den korrekte anvendelse af fællesskabsretsordenen. Denne medansvarlighed giver sig navnlig udtryk i artikel 10 EF. Medlemsstaterne bidrager til fuldførelsen af institutionernes opgaver. Denne forpligtelse kræver undertiden, at der aktivt samarbejdes med institutionerne i det omfang, hvor dette kan bidrage til eller endog er nødvendigt med henblik på, at opgaverne kan fuldføres på korrekt vis. I den foreliggende sag påhviler det netop Kommissionen at kontrollere gennemførelsen af et direktiv. Medlemsstatens ansvar for at forsyne gennemførelsen af samtlige direktivbestemmelser med størst mulig gennemsigtighed følger af artikel 10 EF. Det samarbejde, som kræves af en medlemsstat, er naturligvis større, alt efter om gennemførelsen af et direktiv er af mere kompleks art; f.eks. når den har fundet sted på et decentraliseret plan.

57. På samme måde påhviler det Kommissionen — ligeledes under traktatbrudsproceduren i artikel 226 EF — at fremlægge de fornødne beviser til støtte for sine synspunkter i relation til de traktatbrud, en medlemsstat måtte have begået. Til gengæld pålægger artikel 10 EF medlemsstaten den forpligtelse, som jeg har beskrevet i det foregående punkt. Konkret bør medlemsstaten forsyne Kommissionen med de fornødne oplysninger med henblik på, at Kommissionen kan kontrollere om og i hvilket omfang de forpligtelser, der følger af et direktiv, er opfyldt. Som følge heraf bør disse oplysninger gøre det muligt for Kommissionen at bevise det, som den gør gældende.

58. På grundlag af den korrekte gennemførelse af den foreliggende procedure kan jeg ikke slutte, at den spanske regering har

27 — Forslag til afgørelse af 20.9.2001, sag C-170/00, Sml. I, s. 1007, på s. 1010, punkt 27.

overholdt artikel 10 EF. Særligt den omstændighed, at den meget omfattende lovgivning fra de selvstyrende regioner først blev meddelt Kommissionen ved indgivelsen af duplikken — og dette uden mere præcist at angive de præcise bestemmelser, som gennemfører direktivet — bør lægges den spanske regering til last. Den omstændighed, at Kommissionen ikke i detaljer har undersøgt samtlige de selvstyrende regioners lovbestemmelser, er efter min opfattelse fuldstændig logisk. Man kan ikke forvente af Kommissionen, at den selv leder efter de selvstyrende regioners relevante lovgivning i de forskellige officielle spanske tidender.

59. Desuden påhviler det ikke Domstolen i en situation som den, der er beskrevet i den foreliggende sag, i detaljer at undersøge hver enkelt regional bestemmelse. En sådan undersøgelse henhører ikke under genstanden for denne procedure. Det kunne have forholdt sig anderledes, hvis den spanske regering under den administrative procedure havde forsynet Kommissionen med de oplysninger, gennem hvilke Kommissionen ville have kunnet præcisere sin stævning. Derudover vil en detaljeret undersøgelse af de selvstyrende regioners lovgivning kræve, at Domstolen foretager uforholdsmæssige store undersøgelser for så vidt som den spanske regering har undladt, selv under sagen for Domstolen, systematisk at anføre, hvor de forskellige projektkategorier i direktivets bilag II er nævnt i de meddelte bestemmelser. I en sag for Domstolen påhviler det først parterne — og ikke Domstolen — at bevise de omstændigheder, som de anfører.

60. Den spanske regerings anmodning til Domstolen — som blev fremsat under retsmødet — om at foretage en detaljeret prøvelse af den nationale og regionale spanske lovgivning er efter min opfattelse i modstrid med dens tidligere holdning under proceduren. Den spanske regering henviser i den forbindelse til dommen i sagen Kommissionen mod Irland[28], hvorefter det ifølge regeringen kan udledes, at retssikkerheden kræver, at Domstolen detaljeret angiver, hvori traktatbruddet består. Jeg forstår ikke helt, hvad den spanske regering ønsker at nå frem til. Den pågældende dom indeholder ganske vist en række elementer, som er relevante for denne sag, men der er overhovedet ikke tale om en detaljeret undersøgelse af alle gennemførelsesinstrumenterne.

61. Min fjerde indledende bemærkning falder i forlængelse af den tredje. Den spanske regerings holdning i denne sag har ligeledes ført til, at den administrative procedure ikke har kunnet bruges fuldt ud. Jeg minder om, at proceduren i henhold til artikel 223, stk. 1 EF ikke alene har til formål at beskytte medlemsstaternes rettigheder, men også at afgrænse sagens genstand[29]. I den foreliggende sag blev Kommissionens undersøgelse af proceduren på grundlag af de tilsidesættelser, der faktisk forelå i den spanske lovgivning, gjort umulig.

62. Hertil kommer, at den spanske regering tilsyneladende under proceduren har

28 — Jf. fodnote 13.

29 — Jf. også mit forslag til afgørelse af 31.5.2001 i sagen Kommissionen mod Italien, sag C- 127/99, Sml. I, s. 8305, på s. 8307.

ændret standpunkt. Under den administrative procedure påpegede den spanske regering, at der ikke var behov for at fastsætte en miljøkonsekvensvurdering for samtlige projektkategorier i direktivets bilag II. I svarskriftet har den spanske regering opgivet dette standpunkt. Regeringen har herefter anført, at den har gennemført direktivets artikel 4, stk. 2, fuldt ud, henset til, at det i det kongelige lovdekret nr. 1997/1995 er bestemt, at ethvert projekt opregnet i direktivets bilag II, der i væsentlig grad berører de særlige bevaringsområder, skal underlægges en miljøkonsekvensvurdering.

63. Den spanske regering har imidlertid under retsmødet på ny åbenlyst ændret sit synspunkt i denne henseende og har således anerkendt, at stævningen ikke er helt grundløs. Faktisk har den spanske regering dels anmodet Domstolen om at foretage en detaljeret undersøgelse — hvilket ikke burde være nødvendigt, hvis Kongeriget Spanien blev frifundet i det hele — dels har den ikke bestridt Kommissionens begrundede modbeviser i relation til karakteren af den procedure, som er fastsat i det kongelige lovdekret nr. 1997/1995.

64. Sammenfattende fører de fire ovennævnte indledende bemærkninger til følgende konklusioner for så vidt angår tvistens omfang.

— Det påhviler ikke Domstolen at vurdere Kommissionens underliggende hensigter i proceduren. Heraf følger, at Domstolen skal udtale sig om sagens realitet.

— De vanskeligheder, der er forbundet med en decentraliseret gennemførelse af direktivet, må slet ikke spille nogen rolle ved vurderingen.

— Den spanske regerings passive og dermed kritisable rolle i denne procedure bevirker, at Domstolen ikke kan foretage en detaljeret gennemgang af alle gennemførelsesforanstaltningerne.

— Dette følger også af den omstændighed, at den administrative fase ikke har kunnet bruges fuldt ud.

Tvistens omfang

65. En første begrænsning, som jeg vil fremføre, vedrører udstrækningen af de spørgsmål, som er stillet inden for rammerne af denne sag.

66. Kommissionen har anmodet Domstolen om at fastslå, at Kongeriget Spanien har foretaget en ukorrekt gennemførelse af direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, sammenholdt med dets bilag II. Jeg mener, at Domstolen bør begrænse sig til at fastslå, at Kongeriget Spanien har begået traktatbrud, men at den ikke bør prøve i detaljer, i hvilket omfang de forskellige selvstyrende regioner har gennemført direktivet. Som jeg allerede har belyst ovenfor, bør Domstolen ikke foretage en prøvelse af alle gennemførelsesforanstaltningerne. Og som jeg allerede har påpeget, påhviler det nationalstaten at føre tilsyn med, at direktivet er gennemført korrekt på hele dens område.

67. Det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt direktivets artikel 4, stk. 2, sammenholdt med dets bilag II, i sin helhed er blevet gennemført i den spanske nationale lovgivning, som bestemmer, at samtlige projektkategorier i direktivets bilag II er genstand for en miljøkonsekvensvurdering. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, er det andet spørgsmål følgende: Er de bestemmelser, som de selvstyrende regioner har vedtaget, og som fastsætter en miljøkonsekvensvurdering af projektkategorierne i bilag II, af en sådan natur, at de fuldstændigt fjerner ufuldstændighederne i den nationale lovgivning?

68. En anden begrænsning af tvistens omfang vedrører afgrænsningen af den periode, inden for hvilken prøvelsen skal foretages. I den sammenhæng vil jeg minde om Domstolens vigtige praksis, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen [30]. Det følger bestemt af denne retspraksis, at det spanske kongelige lovdekret, som trådte i kraft den 8. oktober 2000, og hvorved den spanske lovgivning eventuelt skulle være blevet bragt i overensstemmelse med direktivet, ikke kan tages i betragtning.

69. Der er i denne sag i sammenligning med andre sager så meget desto mere grund til ikke at tage hensyn til den forsinkede lovgivning, dvs. som er vedtaget efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Gennemførelsen af direktivet burde være sket senest tre måneder efter offentliggørelsen heraf, dvs. den 3. juli 1988 [31]. Kommissionen havde allerede den 28. februar 1990 tilstillet den spanske regering en åbningsskrivelse. Den supplerende begrundede udtalelse, som er af afgørende betydning i denne sag, blev fremsendt til Kongeriget Spanien den 18. december 1998. Med andre ord havde den spanske regering rigelig tid til at rette eventuelle mangler i sin lovgivning.

70. Jeg skal også kort nævne en tredje begrænsning. Som den spanske regering med rette har understreget, drejer denne

30 — Jf. navnlig dom af 29.10.1998, sag C-185/96, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6601, præmis 18.

31 — Jf. direktivets artikel 12.

tvist sig ikke om en eventuel overtrædelse af direktivets artikel 12, stk. 2, om medlemsstaternes forpligtelse til at meddele Kommissionen gennemførelsesforanstaltningerne. Det betyder, at Domstolen ikke behøver at prøve, hvorvidt gennemførelsesforanstaltningerne er blevet meddelt Kommissionen inden for fristerne.

Sagens realitet

71. I overensstemmelse med punkt 67 i dette forslag til afgørelse finder jeg det passende i første omgang at undersøge medlemsstatens lovgivning. Kommissionen er af den opfattelse, at der er sket en korrekt gennemførelse for så vidt angår 6 af de 83 projektkategorier, der opregnet i bilag II, og som fastsætter en miljøkonsekvensvurdering. Som følge heraf vedrører tvisten de øvrige 77 kategorier. Jeg mener, at lov nr. 54/97, som underlægger bygningen af elektriske luftledninger af en vis størrelse en miljøkonsekvensvurdering, udgør en korrekt gennemførelse af bestemmelserne i bilag II, punkt 3, litra b), anden kategori (transport af elektricitet gennem luftledninger). Kommissionen har ikke udtrykt sig helt klart herom. Det er imidlertid min opfattelse, at den omstændighed, at lovgivningen ikke blev meddelt Kommissionen rettidigt — hvilket dog ikke betyder, at lovgivningen ikke er trådt i kraft rettidigt — slet ikke ændrer ved denne konstatering.

72. Det drejer sig i det væsentlige om at konstatere, at det kongelige lovdekret nr. 1997/1995 udgør en korrekt gennemførelse af direktivet. Ifølge dekretet skal ethvert projekt, der er nævnt i direktivets bilag II, og som har en væsentlig indvirkning på et særligt bevaringsområde, undergives en miljøkonsekvensvurdering. Det tilkommer Domstolen at besvare spørgsmålet om, hvorvidt en begrænsning heraf til de projekter, der har denne særlige egenskab, udgør et kriterium, der er foreneligt med direktivets artikel 4, stk. 2.

73. Ifølge Domstolens praksis er medlemsstaternes skønsbeføjelse begrænset af forpligtelsen i direktivets artikel 2, stk. 1, til at undergive de projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, en miljøkonsekvensvurdering.

74. Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke på forhånd kan udelukke projekter, hvis disse eventuelt har en væsentlig indvirkning på miljøet. Jeg mener, at det er godtgjort, at selv projekter, som overhovedet ikke er placeret i nærheden af et særligt bevaringsområde i habitatdirektivets forstand, kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Jeg mener i den forbindelse, at det må tillægges afgørende betydning, at artikel 3 i direktiv 85/337 anvender en vid

definition af »miljø«-begrebet, hvorimod habitatdirektivet alene har til hensigt at beskytte biodiversiteten, og som følge heraf er det på grundlag af dette direktiv kun de områder, som har en betydning for biodiversiteten, som er nævnt.

75. Jeg skal tilføje følgende: I dommen i sagen Kommissionen mod Irland [32] fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af kriterier og/eller grænseværdier ikke kun skal tage hensyn til væsentligheden af et projekt. Ved en analogi af denne dom er det min opfattelse, at medlemsstaterne heller ikke udelukkende kan tage hensyn til placeringen af et projekt. Dvs. uanset placeringen kan et projekt — f.eks. på grund af dets vigtighed — have en væsentlig indvirkning på miljøet.

76. Det er derfor, jeg når frem til det resultat, at der ikke med det kongelige lovdekret nr. 1997/1995 er sket en fuldstændig gennemførelse af direktivet. Jeg har i denne forbindelse ikke undersøgt Kommissionens anbringende om, at den fremgangsmåde for miljøkonsekvensvurdering, der er fastsat i dekretet, ikke opfylder direktivets krav.

77. På samme måde kan de øvrige nationale bestemmelser, selv om de undersøges samlet, ikke føre til det resultat, at den nationale lovgiver har foretaget en fuldstændig gennemførelse af direktivet. I denne forbindelse skal jeg minde om de fire kriterier, som Kommissionen har opstillet: For at blive anset for en gennemførelsesforanstaltning skal en retsregel være trådt i kraft inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse; den skal derudover henvise til projekterne i bilag II, overholde direktivets (proceduremæssige) krav og kan ikke begrænses til visse sektorer. Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at disse kriterier er rimelige.

78. Kommissionen har herefter gjort gældende, at ingen af de nationale foranstaltninger, som den spanske regering har påberåbt sig, overholder alle disse kriterier [33]. Den spanske regering har med undtagelse af det kongelige lovdekret nr. 1997/1995, som jeg gennemgik ovenfor, ikke bestridt dette punkt.

79. Nu vil jeg undersøge spørgsmålet om, hvorvidt de regler, som de selvstyrende regioner har vedtaget, fuldstændigt fjerner ufuldstændighederne i den nationale lovgivning.

32 — Se punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

33 — Med forbehold af den lovgivning, der vedrører de seks projektkategorier.

80. Uden at foretage en tilbundsgående undersøgelse af dette spørgsmål forekommer det mig klart, at dette spørgsmål kun kan besvares benægtende.

81. For det første er det ikke bestridt, at de selvstyrende byer Ceuta og Melilla og den selvstyrende region Rioja har undladt at vedtage en lovgivning på området for miljøkonsekvensvurderinger. Heraf følger, at den omstændighed, at de projekter, som gennemføres i disse regioner, og som ikke undergives denne vurdering, er i strid med direktivet.

82. For det andet fremgår det af det skema, som den spanske regering har fremlagt for Domstolen, at der i andre regioner er betydelige lakuner for så vidt angår forpligtelsen til at foretage miljøkonsekvensvurderinger. Indledningsvis vil jeg gerne henvise til situationen i den selvstyrende region Navarra, med hensyn til hvilken Kommissionen har konstateret, at der slet ikke findes nogen lovgivning vedrørende denne vurdering, og som henviser til bilag II's projekter. Der gælder ifølge den spanske regering en juridisk forpligtelse i ovennævnte forstand for så vidt angår 11 af disse projektkategorier, dvs. en uvæsentlig del af bilag II's projekterne. På tilsvarende måde viser skemaet, at et betydeligt antal projektkategorier er mangelfulde. Jeg kan f.eks. nævne Asturien, Cantabrien, De Kanariske Øer og Balearerne, hvor lakunerne forekommer at være størst.

83. Geografiske omstændigheder kan i sig selv bevirke, at der i visse regioner ikke er fastsat vurderinger for visse projektkategorier; men i så fald kun hvis disse projektkategorier ikke kan udføres i de berørte regioner. Jeg tænker f.eks. på udvindingen af visse råstoffer (jf. underinddeling 2 i bilag II), hvis disse råstoffer ikke forefindes i de omhandlede regioner. De udelukkelser, som de selvstyrende regioner har foretaget, er dog ret omfattende. Nu skal jeg give et eksempel. Projekter på levnedsmiddelindustriområdet er udelukket i Asturien, på De Kanariske Øer, Balearerne og i Castilla y León [34], mens der tilsyneladende ifølge skemaet heller ikke er foretaget regulering på området på nationalt plan.

84. Endelig skal jeg atter vende tilbage til de uformelle fremgangsmåder, som den spanske regering har henvist til som begrundelse for, at direktivet er gennemført. For så vidt som den spanske regering stadig vil fastholde dette synspunkt, henviser jeg til Domstolens faste praksis om, at almindelig forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er offentliggjort i tilstrækkeligt omfang, ikke kan anses for at være en korrekt gennemførelse af et direktiv [35].

34 — Med undtagelse af slagteri-aktiviteter på De Kanariske Øer og i Castilla y León.

35 — Jf. f.eks. dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825.

VII — Forslag til afgørelse

85. Henset til ovenstående betragtninger, foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, idet det ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, sammenholdt med dets bilag II.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 2.