UMWELTANWALT VON KÄRNTEN

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT D. RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 25. juni 2009 [1]

I — Indledning

1. Østrigsk Umweltsenat (domstolsafdeling vedrørende miljø) har forelagt et præjudicielt fortolkningsspørgsmål i henhold til artikel 234 EF vedrørende direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [2] med henblik på at få oplyst, om stærkstrømsluftledninger, som er anført i bilag I til direktivet, skal måles ved hensyntagen til hver enkelt medlemsstats område eller til deres reelle udstrækning, selv om de overskrider grænserne til flere medlemsstater.

2. Med dette spørgsmål som baggrund rejser denne sag på ny usikkerhed om de østrigske uafhængige administrative domstoles (Senate) retslige karakter. Domstolen har ved forskellige lejligheder behandlet præjudicielle spørgsmål fra Senate, der er omhandlet i § 11, stk. 7, og § 129 i den østrigske forfatning. Selv om de præjudicielle forelæggelser for størstedelens vedkommende er blevet antaget til realitetsbehandling, har der ikke manglet kritiske røster, som gjorde deres uforenelighed med artikel 234 EF gældende. Nu er turen kommet til Umweltsenat, et domstolslignende organ med speciale i miljø, hvis afgørelser kan appelleres til Verwaltungsgerichtshof (højesteret).

3. I mit forslag til afgørelse i Coster-sagen [3] argumenterede jeg for en fortolkning af artikel 234 EF, som begrænser den europæiske dialog mellem domstole til instanser, der udøver en retslig funktion. Jeg afviser således enhver åbning af den præjudicielle procedure til instanser, der ikke indgår i domstolssystemet, for ikke at anfægte den filosofi, der ligger til grund for bestemmelsen. Den sag, der verserer for Umweltsenat, giver mig mulighed for at uddybe dette spor og supplere den argumentation, jeg fremførte i det nævnte forslag til afgørelse. Min holdning indebærer ikke, at ethvert subjekt uden for det nationale retssystem udelukkes fra anvendelsesområdet for artikel 234 EF. Formålet med forslaget til afgørelse i De Coster-sagen var at indføre en vis orden i en alt for uklar retspraksis. Jeg er samtidig klar over, at der i nogle medlemsstater findes myndigheder uden for retssystemet, hvis opgave er materielt domstolslig-

1 — Originalsprog: spansk.
2 — Rådets direktiv af 27.6.1985 (EFT L 175, s. 40).
3 — Forslag til afgørelse af 28.6.2001 (dom af 29.11.2001, sag C-17/00, Sml. I, s. 9445).

nende. Dette sidstnævnte spørgsmål skal jeg behandle i denne sag, idet Umweltsenat indgår i et administrativt konglomerat, som ifølge nogle forfattere udfører en virksomhed svarende til domstolenes.

II — Faktiske omstændigheder

4. Det italienske selskab Rete Elettrica Nazionale SpA og det østrigske VERBUND-Austrian Power Gris AG har udarbejdet et fælles projekt til opførelse og drift af en forbindelsesstærkstrømsledning med en nominel ydelse på 300 MVA. Luftledningen ville få en samlet længe på ca. 49 km, heraf 41 km på italiensk område og ca. 7 km i Østrig.

5. Ved ansøgning af 12. juli 2007 anmodede Alpe Adria Energia SpA de østrigske miljømyndigheder om en erklæring om overholdelse af miljøkrav i overensstemmelse med § 3, stk. 7, i Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (østrigsk lov om vurdering af indvirkning på miljøet fra 2000). Det kompetente administrative organ var regeringen for delstaten Kärnten, som ved afgørelse af 11. oktober 2007 fastslog, at der ikke skulle foretages nogen vurdering af virkninger på miljøet (herefter »VVM«), eftersom dette projekt på det østrigske område ikke ville nå den fastsatte grænseværdi på 15 km som fastsat i direktiv 85/337.

6. Denne afgørelse blev af delstaten Kärntens Umweltanwalt (delstaten Kärntens miljøombudsmand) indbragt for Umweltsenat med påstand om, at direktivet var anvendeligt i denne sag. Efter miljøombudsmandens mening burde referencemålet for et projekt med miljøindvirkning ikke begrænses til hver enkelt medlemsstats område, idet en vurdering af den samlede dimension af det pågældende værk var nødvendig. Ved skrivelse af 5. februar 2008 anfægtede Alpe Adria Energia Spa de af sagsøgeren fremførte argumenter i Umweltsenat. Det nævnte organ udsatte hovedsagen og forelagde et præjudicielt fortolkningsspørgsmål i henhold til artikel 234 EF.

III — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

7. Direktiv 85/337 har et præventivt formål, og da det afvejer virkningerne af ethvert projekt på miljøet, er dets formål at undgå

skadevirkninger forårsaget af arbejder eller installationer og andre indgreb i det naturlige miljø eller landskaber. Dette mål fremgår af dets artikel 1, der har følgende ordlyd:

»Artikel 1

1. Dette direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

2. I dette direktiv forstås ved:

Projekt:

— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

— andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

[…]

Tilladelse:

afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet

[…]«

8. Den forebyggende karakter af VVM og projekter undergivet direktivets bestemmelser er afspejlet i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 1:

»Artikel 2

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 et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

10. I grænseoverskridende arbejder eller arbejder, hvis virkninger overskrider en medlemsstats område, afgrænser direktivets artikel 7 aktionsmulighederne.

[…]

»1. Konstaterer en medlemsstat, at et projekt vil kunne få betydelig indvirkning på miljøet i en anden medlemsstat, eller anmoder en medlemsstat, der vil kunne blive berørt i betydelig grad, herom, fremsender den medlemsstat, på hvis område projektet tænkes udført, snarest muligt og senest på det tidspunkt, hvor den oplyser sine egne borgere derom, bl.a. følgende oplysninger til den berørte medlemsstat:

Artikel 4

Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.«

a) en beskrivelse af projektet tillige med alle foreliggende oplysninger om dets eventuelle grænseoverskridende virkninger

9. Efter en opregning af de nærmere fremgangsmåder, som vurdering af miljøindvirkningen indebærer i de nævnte forskrifter, gennemfører bilag I den bebudede opregning, hvis punkt 20 er af særlig interesse for denne sag:

b) oplysninger om karakteren af den afgørelse, der vil kunne træffes

og giver den anden medlemsstat en rimelig frist til at angive, om den ønsker at deltage i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, og kan tilføje de oplysninger, der er nævnt i stk. 2 i nærværende artikel.

»20. Anlæg af stærkstrømsluftledninger med en spænding på mindst 220 kV og en længde på over 15 km.«

2. Hvis en medlemsstat, som modtager oplysninger i medfør af stk. 1, angiver, at den agter at deltage i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, skal den medlemsstat, på hvis område projektet påtænkes udført, hvis den ikke allerede har gjort dette, sende den berørte medlemsstat de oplysninger, der skal gives i henhold til artikel 6, stk. 2, og stilles til rådighed i henhold til artikel 6, stk. 3, litra a) og b).

3. De enkelte medlemsstater skal også, i den udstrækning de er berørt:

a) sørge for, at de i stk. 1 og 2 nævnte oplysninger inden for en rimelig frist bliver tilgængelige for de myndigheder, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, samt for den berørte offentlighed i det område af medlemsstaten, der vil kunne blive udsat for en væsentlig påvirkning, og

b) sikre, at disse myndigheder og den berørte offentlighed, inden der gives tilladelse til projektet, inden for en rimelig frist får mulighed for at udtale sig om de oplysninger, der er fremlagt for de kompetente myndigheder i den medlemsstat, på hvis område projektet tænkes udført.

4. De berørte medlemsstater skal foretage høringer om bl.a. projektets eventuelle grænseoverskridende virkninger og de foranstaltninger, der er påtænkt for at begrænse eller undgå sådanne virkninger, og skal fastsætte en rimelig frist for varigheden af høringsperioden.

5. De nærmere bestemmelser for gennemførelsen for denne artikel kan fastlægges af de berørte medlemsstater og skal være af en sådan karakter, at de giver den berørte offentlighed på den berørte medlemsstats område mulighed for effektivt at deltage i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, vedrørende projektet.«

B — *Nationale bestemmelser*

11. I Østrig findes der specialiserede afdelinger uden for retssystemet, hvis afgørelser kan appelleres til Verwaltungsgerichtshof (højesteret). Den østrigske grundlov fast-

sætter bl.a. udtrykkeligt oprettelse af Umweltsenat i § 11, stk. 7:

»I forhold, som er omfattet af § 1, nr. 7, tilkommer det enhver delstat at indhente afgørelse fra det uafhængige Umweltsenat, når de øvrige retsmidler er udtømte […]. Det uafhængige Umweltsenat består af formanden, dommere og andre sagkyndige medlemmer, og indsættes af det ansvarlige forbundsministerium. Domstolsinstansen, dens opgaver og procedure reguleres ved forbundslov. Dens afgørelser kan hverken ophæves eller ændres i første instans; afgørelserne kan indbringes for Verwaltungsgerichtshof.«

12. Umweltsenat blev oprettet i 1993 med hjemmel i Bundesgesetz über den Umweltsenat (forbundslov om Umweltsenat, herefter »USG 2000«).

13. USG 2000's § 1 lyder således:

»1. Umweltsenat oprettes under Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (forbundsministeriet for landbrug, skovbrug, miljø- og vandforvaltning).

2. Umweltsenat består af 10 dommere og yderligere 32 sagkyndige medlemmer. […]«

14. USG 2000's § 4 lyder som følger:

»Medlemmerne af Umweltsenat er uafhængige ved udøvelse af deres hverv og ikke bundet af nogen anvisninger.«

15. USG 2000's § 5 tilføjer:

»Umweltsenat træffer afgørelse i klagesager vedrørende første og andet kapitel i Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (østrigsk lov om vurdering af miljøindvirkning fra 2000, herefter »UVP-G 2000« [4]) […]«

4 — BGBl nr. 697/1993, senest ændret ved BGBl nr. 153/2004.

16. USG 2000's § 6 lyder som følger:

»Umweltsenats afgørelser kan hverken annulleres eller forandres ved rekurs. Afgørelserne kan indbringes for Verwaltungsgerichtshof.«

17. UVP-G 2000 gennemfører direktiv 85/337 i den østrigske retsorden. I UVP-G 2000 er det fastsat, under hvilke betingelser der skal foretages VVM for bestemte projekter. UVP-G 2000's § 3, stk. 1, lyder således:

»1. De i bilag I anførte projekter samt ændringer hertil skal underkastes en VVM efter betingelserne i de følgende bestemmelser. Projekter, som er anført i kolonne 2 og 3 i bilag I, skal underkastes den forenklede procedure. […]«

18. Et projekt er i UVP-G 2000's § 2, stk. 2, defineret som følger:

»Et projekt er opførelsen af et anlæg eller et andet indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder samtlige foranstaltninger, der står i lokal og faktisk forbindelse hermed. Et projekt kan omfatte et eller flere anlæg eller indgreb, hvis disse har indbyrdes lokal og faktisk forbindelse.«

19. Overskriften på tabellerne i bilag I til UVP-G 2000 nævner de projekter, i forhold til hvilke der består krav om VVM. I bilagets kolonne 1 og 2 specificeres de projekter, som skal underkastes en VVM-procedure (kolonne 1) eller en forenklet procedure (kolonne 2). I kolonne 3 er de projekter anført, i forhold til hvilke der kun er krav om VVM, når særlige forudsætninger er opfyldt.

20. Nr. 16, kolonne 1, litra a), omhandler stærkstrømsluftledninger med en spænding på mindst 220 kV og en længde på over 15 km. Nr. 16, kolonne 3, litra b), omfatter »stærkstrømsluftledninger i beskyttelsesværdige områder i kategori A eller B med en ydelse på mindst 110 kV og en længde på over 20 km«.

IV — Det præjudicielle spørgsmål

21. Ved afgørelse af 2. maj 2008 forelagde Umweltsenat et præjudicielt spørgsmål om fortolkning i henhold til artikel 234 EF. Efter en kort redegørelse for, at den nævnte

bestemmelse er opfyldt (særlig den forelæggende myndigheds retslige karakter), har Umweltsenat forelagt Domstolen nedenstående spørgsmål:

»Skal Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet […] fortolkes således, at en medlemsstat også har pligt til at efterprøve de i bilag I til direktivet anførte projekttyper — navnlig i nr. 20, anlæg af stærkstrømsluftledninger med en spænding på mindst 220 kV og en længde på over 15 km — i forbindelse med planlagte anlægsarbejder på to eller flere medlemsstaters område, når grænseværdien, der udløser kravet om efterprøvelse (her længden på 15 km), ikke nås eller bliver overskredet på den del af anlægsarbejdet, som ligger på medlemsstatens område, mens dette er tilfældet for de dele af anlægsarbejdet, som ligger i nabostaten/-staterne?«

22. Umweltsenats kendelse blev registreret i Domstolen den 19. maj 2008. Alpe Adria Energia SpA, delstaten Kärntens miljøombudsmand og Kommissionen har afgivet indlæg inden for den frist, der er fastsat i artikel 23 i Domstolens statut.

23. Hverken Kommissionen eller parterne i hovedsagen har anmodet om afholdelse af et retsmøde inden for den fastsatte frist herfor. Således var sagen klar til udformning af nærværende forslag til afgørelse den 24. april 2009.

V — Formaliteten

24. Umweltsenats spørgsmål skaber på ny usikkerhed om de østrigske uafhængige organers kompetence til at forelægge præjudicielle anmodninger i henhold til artikel 234 EF. Selv om ingen i denne præjudicielle sag har nævnt dette punkt, skal jeg undersøge dette på grund af den betydning, som disse enheder har i den østrigske dømmende magts organisationsplan. Domstolen har udtalt sig om disse organers retslige karakter ved flere lejligheder, men ikke altid på samme måde. Derfor finder jeg det hensigtsmæssigt at gengive retspraksis og fremsætte nogle overvejelser, som kan bidrage til at kaste lys herover.

A — *Begrebet »ret« i artikel 234 EF og enheder, som ikke indgår i medlemsstaternes retssystem*

25. Domstolen fastslog i Vaassen-Göbbels-dommen [5], at et organ med kompetence til at forelægge præjudicielle anmodninger skulle defineres i overensstemmelse med fællesskabsparametre og ikke i henhold til national ret. På dette grundlag fastlagde Domstolen de kendte krav om, at retsorganer skal være oprettet ved lov, have permanent karakter, anvende en kontradiktorisk sagsbehandling, virke som obligatorisk retsinstans og træffe afgørelse på grundlag af retsregler. Som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i De Coster-sagen, er disse krav blevet udvandet med tiden, og resultatet er blevet en heterogen blanding af institutioner, der ikke altid er i overensstemmelse med den retlige ånd i artikel 234 EF.

26. Smidiggørelsen af retspraksis har forårsaget nogle ulemper, som Domstolen endnu ikke har overvundet. Som følge af åbningen af den præjudicielle forelæggelsesmulighed for myndigheder med funktioner svarende til retslige funktioner, er præjudicielle spørgsmål blevet overladt til organer, som ikke tilhører en medlemsstats domstolssystem. En sådan løsning er ikke kun negativ, idet hver enkelt national tradition fordeler kompetencen til at dømme efter egen kultur og egne sædvaner, og fællesskabsretten skal respektere den ordning. Denne udvikling indebærer imidlertid en risiko for at inddrage domstolslignende enheder, som ikke har en dømmende funktion, i den præjudicielle dialog. Denne vanskelige ligevægt er blevet forrykket flere gange, f.eks. i sagen Gabalfrisa m.fl. [6], som anerkendte en forelæggelse fra en spansk tribunal económico-administrativo (økonomisk og administrativ domstol). En lignende risiko indebærer denne sag med hensyn til de østrigske Senate, som ikke er en del af den almindelige domstolsorganisation.

27. Under disse omstændigheder giver Umweltsenats spørgsmål Domstolen lejlighed til mere detaljeret at fastlægge sin doktrin. Jeg skal også benytte lejligheden til at videreudvikle den opfattelse, som jeg har skitseret i mit forslag til afgørelse i De Coster-sagen, hvor jeg kræver en strengere og mere sammenhængende retspraksis af Domstolen i de tilfælde, hvor de organer, som påberåber sig artikel 234 EF, ikke er omfattet af domstolssystemet. Jeg drister mig til at foreslå nogle elementer til beskyttelse af den retslige dialog, der er indført med artikel 234 EF, og dermed til sikring af, at dialogen holdes i live og tilgængelig for dem, der har fået til opgave at bilægge tvister mellem parter.

1. Nationale domstoles institutionelle relevans i integrationsprocessen og det præjudicielle spørgsmåls rolle

28. Som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i De Coster-sagen, fører en udvidelse af mekanismen i artikel 234 EF ud over den

5 — Dom af 30.6.1966, sag 61/65, Sml. 1965-1968, s. 227, org.ref.: Rec s. 377.

6 — Dom af 21.3.2000, forenede sager C-110/98 — C-147/98, Sml. I, s. 1577.

retlige grænse til alvorlige vanskeligheder, som må kritiseres [7]. Jeg skal ikke gentage, hvad jeg allerede har givet udtryk for, men påpege nogle idéer af særlig interesse i lyset af udviklingen i retspraksis.

29. Det er unødvendigt at understrege de nationale domstoles strategiske rolle i fællesskabsrettens anvendelse. Ved at affatte artikel 234 EF og opretholde den i mere end et halvt århundrede har Unionens grundlæggere og deres efterfølgere ønsket at styrke den institutionelle stemme for en af medlemsstaternes beføjelser — den dømmende magt. Valget var ikke uskyldigt, hvilket historien viser. Unionen er blevet karakteriseret som en integration af *retten ved retten* og har bevidnet domstolenes afgørende rolle på Den Europæiske Unions forfatningsmæssige niveau [8]. Forelæggelsen af præjudicielle spørgsmål er den processuelle bekræftelse af denne sandhed. I betragtning af at domstolene udmønter en beføjelse baseret på uafhængighed, på forbindelse til loven og løsning af konflikter, har de en særlig stemme, som er isoleret fra den politiske sfære og udelukkende forbundet med retsviljen. [9] Ved at tildele specielle beføjelser til de nationale domstole tilstræbte traktaterne at styrke en ung retsorden, der var skabt for en international organisation uden fortilfælde.

30. Dette instruments succes er åbenbar. Takket være dialogen mellem domstole forstærkedes den nye retsordens genetiske træk et efter et: direkte virkning [10], fællesskabsrettens forrang [11], medlemsstatens erstatningspligt [12], effektivitet [13], ækvivalens [14] og mange andre, som har formet Unionens retssystem [15]. Da det drejede sig om uafhængige organer med midler til at gennemføre det dømte, har anvendelsen af fællesskabsretten endvidere nydt godt af den autoritet, som upartiskhed giver [16].

31. Den strategiske betydning af de nationale domstole går tabt, når organer af administrativ karakter, der er undergivet den udøvende magt og ikke har status af jurisdiktion, inddrages i den præjudicielle dialog. Selv om visse administrative organer udøver beføjelser svarende til domstolsbeføjelser, kan det ikke skjule den offentlige forvaltnings sande ansigt, fordi der simuleres en procedure med en form for lighed med en retssag. Denne kritik forværres ved, at afgørelser fra disse pseudodomstole sædvanligvis kan indbringes for statens autentiske domstole. Når

7 — Forslag til afgørelse, punkt 75-79.

8 — I en klassisk undersøgelse identificerede Robert Lecourt komponenterne i retsfællesskabet i forekomsten af én bestemmelse, én domstol og én myndighed. En treleddet størrelse, som klart giver de nationale domstole en særlig status (»*L'Europe des juges*«, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1976, s. 221).

9 — O. Dubos: »*Les juridictions nationales, juge communautaire*«, Ed. Dalloz, Paris, 2001, s. 723.

10 — Dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend en Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1.

11 — Dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa mod ENEL, Sml. 1954-1964, s. 531, org.ref.: Rec. s. 1141, og af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629.

12 — Dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357.

13 — Dom af 14.7.1977, sag 8/77, Sagulo m.fl., Sml. s. 1495.

14 — Dom af 15.9.1998, sag C-231/96, Edis, Sml. I, s. 4951.

15 — Nogle forfattere har anført, at historien om samarbejde mellem domstole er historien om den europæiske integrationshistorie. Jf. G. Martinico: »*L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*«, Ed. Jovene, 2009, s. 138. Som O. Dubos så rigtigt anfører, op. cit., s. 74, med henvisning til dommene i sagen Van Gend en Loos og sagen Costa mod ENEL: »Si le Président Lecourt a pu s'interroger sur ce qu'aurait été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964, il convient encore une fois de rappeler que ces arrêts fondateurs comme tant d'autres, ont été rendus suite à une question préjudicielle, et que l'article 234 est un indice de l'immédiateté et de la primauté du droit communautaire. Dès lors qu'eût été le droit des Communautés sans l'article 234?«

16 — R. Dehousse: »*The European Court of Justice*«, Ed. MacMillan, London, 1998, s. 109-114.

artikel 234 EF tildeler en fortrinsret til dialog til en statslig myndighed, er det meningsløst at udvide bestemmelsen til inddragelse i dialogen af andre organer, hvis afgørelser eventuelt alligevel ender hos domstolene. Af disse grunde foreslår jeg i mit forslag til afgørelse i De Coster-sagen en undtagelse til den generelle regel i situationer, hvor administrative afgørelser ikke kan indbringes for en domstol [17], i hvilket tilfælde det vil være fuldt berettiget at lade artikel 234 EF tage en anden kurs for ikke at løbe en risiko for at skade fællesskabsrettens sammenhæng og ensartethed og den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

32. Den europæiske lovgivning er således ladet med en stærk retslig komponent. Det er ikke en overdrivelse at betragte Domstolen som den sidste ansvarlige for Unionens ret takket være de nationale retter.

33. Domstolen har ikke altid reageret i overensstemmelse med de udtrykte betænkeligheder. Ønsket om at indføre orden i retspraksis syntes at slå rod efter forslaget til afgørelse i De Coster-sagen, men der er stadig en vis mangel på retning i den aktuelle kurs. Selv om Schmid-sagen [18] og Syfait-sagen [19] resulterede i afvisning af to præjudicielle spørgsmål, der var forelagt af organer tæt på forvaltningen, skyldtes dette deres svage uafhængighedskarakteristika. I disse domme ses der ingen overvejelser fra Domstolens side vedrørende den institutionelle ligevægt, som artikel 234 EF kræver, skønt der kræves stor forestillingsevne for at opdage en sådan tilbageholdenhed.

34. Der er ikke desto mindre en vis harmoni mellem mit forslag til afgørelse i De Coster-sagen og retspraksis' aktuelle udviklingstrin. Jeg skal forklare denne symbiose, selv om jeg derved løber en risiko for at foretage en uberettiget fortolkning af Domstolens hovedformål.

2. Vaassen-Göbbels-kriterierne fra et forfatningsmæssigt perspektiv

35. Artikel 234 EF har indført en dialog mellem domstolene for at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i alle medlemsstaterne [20]. Domstolen har ladet meget forskellige enheder deltage i denne dialog, hvilket har givet anledning til en alt for bred fortolkning af Vaassen-Göbbels-dommen. Trods de tidligere nævnte ulemper er der en vis berettigelse for denne situation. Domstolssystemet i et Europa bestående af 27 medlemsstater svarer til meget heterogene parametre og udformninger. Det er vanskeligt at forestille sig et mønster, som giver en fælles beskrivelse af så mange landes dømmende

17 — Forslag til afgørelse, punkt 87-95.

18 — Dom af 30.5.2002, sag C-516/99, Sml. I, s. 4573, præmis 34.

19 — Dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Sml. I, s. 4609, præmis 31-35.

20 — G.F. Mancini udtrykker det overbevisende i »*Democracy and Constitutionalism in the EU*«, Ed. Hart, Oxford-Portland, 2001, s. 23, hvor han påpeger den strategiske rolle af præjudicielle spørgsmål i den europæiske retsarkitektur: »it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations — and thus losing its validity or rather its nature as law — was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]«.

myndighed, hvilket har ført til, at kriterierne i Vaassen-Göbbels-dommen er blevet fortolket så generisk og bredt [21]. I visse juridiske traditioner knyttes forvaltningsdomstole sammen med den udøvende magt af hensyn til magtadskillelsen. Ingen ville vel bestride, at det franske Conseil d'État, en vigtig institution i udviklingen af moderne offentlig ret, har status af »ret« som omhandlet i artikel 234 EF. I den fordeling af magten, som de på hinanden følgende franske forfatninger har foretaget, er Conseil d'État imidlertid aldrig blevet tilknyttet den retslige søjle. Noget lignende er sket i de stater, som ikke har en specialiseret administrativ jurisdiktion, men som har domstole uden for domstolssystemet, selv om de kun er forbundet med administrationen ved formelle forbindelser [22].

36. Fællesskabets retspraksis føjede disse domstole til den præjudicielle dialog, ikke så meget for at øge antallet af forelæggelser som for at bevare medlemsstaternes institutionelle autonomi. Retspraksis udvidede med andre ord artikel 234 EF i en bestræbelse på at benytte sig af de fælles forfatningsmæssige traditioner i dannelsen af en europæisk juridisk dialog. Jeg er uenig med dem, der mener, at bag denne retspraksis skjuler sig Domstolens ønske om at kontrollere tilstrømningen af sager, som forelægges den. Hvis der fandtes en slags *docket control,* kunne kriteriet vende sig imod den og oversvømme den med sager. Jeg mener, at der i retspraksis er en hensigt om at respektere og vise en vis respekt for udformningen af den dømmende funktion i hver medlemsstat. På denne baggrund er det klart nødvendigt at opretholde en ligevægt mellem den strengt retlige karakter af præjudicielle forelæggelser og magtdelingen i hver medlemsstat.

37. Det er derfor hensigtsmæssigt at gentage de overvejelser, der er indeholdt i forslaget til afgørelse i De Coster-sagen, og tilføje visse nuancer, som gør dens betydning klar.

3. Et forslag i overensstemmelse med retspraksis

38. For at nærme mig en løsning skal jeg give en klar redegørelse for artikel 234 EF's rolle, efter mere end et halvt århundredes eksistens.

21 — Jeg har beskrevet nødvendigheden af at forene systemets funktionsevne med den retlige karakter af den i artikel 234 EF omhandlede dialog. D. Ruiz-Jarabo Colomer: »*El juez nacional como juez comunitario*«, Ed. Civitas, Madrid, 1993, s. 71 og 72. Ligeledes D. Chalmers, C. Hadjiemmanuil, G. Monti og A. Tomkins: »*European Union Law*«, Ed. Cambridge University Press, 2006, s. 293.

22 — Blandt mange andre de britiske Immigration Adjudicators (dom af 2.3.1999, sag C-416/96, Eddline El-Yassini, Sml. I, s. 1209), faglige disciplinærorganer (dom af 6.10.1981, sag 246/80, Broekmeulen, Sml. s. 2311), den tyske forbundstilsynsmyndighed (dom af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961) og skatteretsnævn (De Coster-dommen).

Jeg skal nuancere visse følger af mit forslag til afgørelse i De Coster-sagen [23] for at lede dem i en retning, som er mere i overensstemmelse med Domstolens kurs.

a) Den generelle regel: en dialog mellem domstole på de betingelser, der er fastsat i Vaassen-Göbbels-dommen

39. Gennemgangen tager udgangspunkt i den præjudicielle forbindelses judicielle karakter. Før jeg uddyber de krav, der er fastsat i Vaassen-Göbbels-dommen, må det fastslås, om den forelæggende instans er en del af den pågældende medlemsstats domstolssystem. Efterfølgende undersøger Domstolen, om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler. Af de grunde, der er anført i punkt 35 og 36 i dette forslag til afgørelse, er disse betingelser ikke defineret særlig stringent. Som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sagen Roda Golf, fremføres præjudicielle spørgsmål som et samarbejde mellem domstole [24]. Det udgør således et konstruktivt forhold mellem domstole og ikke mellem tvister, hvilket forklarer, at tilgangen, når det først er blevet fastslået, hvem parterne i dette samarbejde er, har været mere fleksibel [25].

40. De organer, som ikke indgår i en medlemsstats domstolssystem, er således ikke beføjede til at forelægge et præjudicielt spørgsmål. Der er dog to afgørende undtagelser til denne regel, som jeg skal undersøge i det følgende.

b) Første undtagelse: manglende mulighed for appel ved domstolene

41. Hvis et domstolslignende organ afsiger afgørelser, som ikke kan appelleres til de ægte domstole, skal, som jeg har anført i De Coster-sagen, den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse være opfyldt sammen med ensartethed og sammenhæng i anvendelsen af fællesskabsretten [26]. Under disse omstændigheder skal Domstolen svare et organ, der har til opgave at afgøre en tvist uden mulighed for efterfølgende retslig prøvelse, at det skal sikre, at dets afgørelse ikke er uforenelig med fællesskabsretten.

42. I modsætning til, hvad der gælder for dialogen mellem domstole, skal jeg tilføje, at Vaassen-Göbbels-betingelserne skal overholdes strengt i den situation. En strenghed, som er forskellig fra den, der kræves for de retsinstanser, som udgør domstolssystemet. Det er rimeligt, at en så notorisk undtagelse fra artikel 234 EF opvejes af større strenghed i opfyldelsen af de krav, der ligger i begrebet domstol. Denne tilgang bekræftes i praksis, idet Domstolen har fastslået, at uden-retslige

23 — Mit forslag til afgørelse af 24.5.2007, Österreicher Rundfunk (dom af 18.10.2007, sag C-195/06, Sml. I, s. 8817) og af 22.11.2007, Ing. Aigner (dom af 10.4.2008, sag C-393/06, Sml. I, s. 2339).

24 — Forslag til afgørelse af 5.3.2009 i den verserende sag C-14/08.

25 — Forslag til afgørelse i Roda Golf-sagen, punkt 51-53.

26 — Forslag til afgørelse i De Coster-sagen, punkt 83-86.

organer, som ikke opfyldte minimumsregler om uafhængighed, selv når der ikke var mulighed for appel ved domstolene, ikke kunne forelægge præjudicielle anmodninger i henhold til artikel 234 EF [27].

c) Anden undtagelse: tildeling af retslige funktioner til domstolslignende organer ved en formelt eller materielt forfatningsmæssig regel

43. Der gælder en anden undtagelse til den generelle regel, som utvivlsomt følger retspraksis tættere. Det er klart, at Domstolen traditionelt uden betænkelighed har accepteret præjudicielle spørgsmål fra organer uden for den pågældende stats domstolssystem. Denne situation er især åbenbar i administrative systemer, hvor der er store forskelle i modellerne for retslig prøvelse.

44. Den europæiske forvaltningsret er et resultat af den revolutionerende proces, som fandt sted i Frankrig i slutningen af det 18. århundrede, da den juridiske kontrol med forvaltningen var baseret på en ufleksibel fortolkning af magtadskillelsen [28]. For så vidt som pådømmelsen af forvaltningsmyndighederne også kunne udgøre en form for administration, udstraktes der over hele Europa et forvaltningsretligt system parallelt med retssystemet (da denne søjle ellers ville omdannes til udøvende magt), men uden at det var en del af den offentlige forvaltning, for at fastholde uafhængighedsprincippet. Professor García de Enterría har beskrevet dette forbilledligt, idet han anfører, at »over den oprindelige anvendelse af adskillelsesprincippet opstod der endelig et særligt system af forvaltningsdomstole […], som fra første færd blev organiseret som en kontrol foretaget af forvaltningens egne specialiserede organer og ikke af udenforstående og uafhængige retsinstanser […]. Udmøntningen af denne mekanisme i, hvad der straks blev betegnet som det forvaltningsretlige system, beroende på Napoleon, som var større som lovgiver end som militærleder« [29].

45. Med udgangspunkt i denne retsforståelse udviklede der sig en specifik, uafhængig jurisdiktion med den opgave at sikre, at de administrative myndigheder var undergivet loven, og som hidtil har bevaret sine vigtigste oprindelige træk intakte [30].

27 — Kendelse af 14.5.2008, sag C-109/07, Pilato, Sml. I, s. 3503, om, hvorvidt prud'homie de pêche de Martigues var en »ret«, skønt den ikke indgik i den franske judicielle struktur. Domstolen foretog en grundig gennemgang af Vaassen-Göbbels-betingelserne og afviste sagen.

28 — Om den revolutionerende proces og dens indvirkning på den franske forvaltningsret jf. det klassiske værk af E. Seligman: »*La Justice en France pendant la Révolution, 1789-1792*«, Ed. Plon, Paris, 1913.

29 — E. García de Enterría: »*Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*«, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2007, s. 37 og 38.

30 — Om dette fænomens historiske udvikling i Europa indtil dets aktuelle udvikling jf. J. Bouineau: »*Traité d'histoire européenne des institutions. XVI-XX siècle*«, bind II, Ed. Litec, Paris, 2009.

46. Dette er ikke den eneste forvaltningsretlige model i Europa, men den er et vigtigt eksempel og forløber for moderne tids forvaltningsret, som er blevet udbredt i mange medlemsstater: Frankrig, Nederlandene, Belgien, Italien og Grækenland har valgt en ren adskillelsesmodel, mens andre stater som Tyskland, Østrig, Den Tjekkiske Republik, Polen og Litauen har skabt selvstændige retsordener, der er adskilt fra det almindelige domstolssystem, som traditionelt behandler straffe- og civilretlige sager [31]. Det er således forståeligt, at Domstolen, når den står over for præjudicielle spørgsmål fra forvaltningsretlige organer af denne type, har behandlet dem uden indsigelse.

47. Bag denne vurdering ligger et standpunkt, der har fungeret som drivkraft i fortolkningen af artikel 234 EF. Ved at gøre muligheden for at forelægge præjudicielle anmodninger mere fleksibel bekræfter Domstolen betydningen af forfatningsmæssige afgørelser vedtaget af medlemsstaterne. Ved at åbne adgangen til dialogen mellem domstole for organer, der befinder sig uden for domstolssystemet i egentlig forstand, anerkender Domstolen, at staterne i Den Europæiske Union er suveræne med hensyn til at definere magtsammensætningen og -delingen, således som deres forfatning bestemmer dem. Hvis en medlemsstat tildeler dømmende funktioner til domstolslignende organer og ratificerer det på det forfatningsgivende tidspunkt, foreligger der en vilje, der er tæt forbundet med den nationale identitet og forfatningsmæssige autonomi, som Domstolen respekterer [32]. Artikel 234 EF fremmer følgelig en kommunikationskanal med de nationale myndigheder, *som forfatningsmæssigt har beføjelse til at træffe retsafgørelser.* I visse medlemsstater er denne funktion udelukkende overdraget domstolssystemet, mens den i andre stater er fordelt mellem forskellige myndigheder i en lovlig udformning af den institutionelle organisation, som fællesskabsretten ikke bestrider.

48. Efter denne korte redegørelse for forvaltningsretlige organers oprindelse skal jeg behandle den anden undtagelse fra den generelle regel, hvorefter et domstolslignende organ har beføjelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål, hvis det udøver dømmende funktioner i henhold til en formelt eller materielt forfatningsmæssig regel.

49. Som jeg har anført i punkt 42 i dette forslag til afgørelse, skal en sådan ændring af det generelle princip opvejes af en streng anvendelse af Vaassen-Göbbels-kriterierne.

31 — M. Fromont: »*Droit administratif des États européens*«, Ed. PUF, Paris, 2006, s. 120-135.

32 — I overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union har retspraksis i mange situationer vist respekt over for medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner. Bl.a. i dom af 2.7.1996, sag C-473/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3207, og af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega, Sml. I, s. 9609. Jf. ligeledes generaladvokat Poiares Maduro i hans forslag til afgørelse i Michaniki-sagen (dom af 16.12.2008, sag C-213/07, Sml. I, s. 9999) og T. de Berranger: »*Constitutions nationales et construction communautaire*«, Ed. LGDJ, Paris, 1995, s. 249-492.

Da den forelæggende ret ligger uden for domstolssystemet og er underlagt forskellige procedureregler, følger den eventuelt ikke den konventionelle praksis, som karakteriserer en tvist. Det er derfor nødvendigt, at Domstolen øger kontrollen med de førnævnte krav, hovedsageligt kravet om uafhængighed, for ikke at forvanske den oprindelige udformning af artikel 234 EF. Dette krav blev fastslået i Domstolens nyere praksis og uddybet i afgørelsen i sagerne Schmid og Syfait.

4. Sammenfatning

50. Artikel 234 EF har skabt en dialog mellem domstolene, som kun tillader undtagelser under specifikke omstændigheder. For det første når der ikke er mulighed for appel ved en national domstol, og for det andet når det forelæggende organ, også selv om det er en domstolslignende myndighed, har fået overdraget dømmende funktioner ved en formelt eller materielt forfatningsmæssig regel. I begge situationer skal Vaassen-Göbbels-kriterierne overholdes strengt for ikke at undergrave grundlaget for præjudicielle anmodninger, som er en mekanisme, der er afgørende i fællesskabsrettens udvikling.

51. Denne fortolkning af artikel 234 EF, der er forankret i Domstolens praksis, indebærer fordele på andre områder, der fortjener en fornyet undersøgelse. Fællesskabsrettens forrang pålægger i tilfælde af lovkonflikt en pligt til ikke at anvende national ret. Fratelli Costanzo-dommen [33] bekræftede udvidelsen af dette princip til de offentlige forvaltninger, som det ligeledes påhviler at undlade at anvende nationale regler, der ikke er i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler [34]. Trods kritik er denne retspraksis blevet bekræftet og fastholdt i bl.a. CIF-sagen [35] og Ciola-sagen [36]. Hovedindvendingen herimod skyldes den præjudicielle mekanisme i artikel 234 EF, idet det forekommer tvivlsomt, at en administrativ myndighed uden beføjelse til at forelægge en anmodning om præjudiciel afgørelse ikke desto mindre har en forpligtelse til at undlade at anvende nationale bestemmelser. Den nationale domstol kan altid regne med Domstolens støtte til fortolkning i henhold til den præjudicielle dialog, men forvaltningen handler uden en tilsvarende støtte [37].

52. Denne konflikt kan løses, hvis Domstolen indskrænker rækkevidden af Fratelli Costanzo-dommen til de organer, der har beføjelse til at forelægge anmodninger om

33 — Dom af 22.6.1989, sag 103/88, Sml. s. 1839.

34 — »Det vil […] være ulogisk at statuere, at private kan påberåbe sig bestemmelser i et direktiv, der opfylder de ovenfor angivne betingelser, ved de nationale domstole i tvister med forvaltningen, hvis det samtidigt antages, at forvaltningen ikke er forpligtet til at anvende direktivets bestemmelser og bortse fra de bestemmelser i national ret, der ikke er i overensstemmelse hermed. Heraf følger, at sådanne direktivbestemmelser, når de opfylder de i Domstolens praksis forudsatte betingelser, kan påberåbes af borgerne ved de nationale domstole, og at samtlige forvaltninger, herunder sådanne lokalforvaltninger som kommuner, er forpligtet til at anvende disse bestemmelser« (Fratelli Costanzo-dommen, præmis 31).

35 — Dom af 9.9.2003, sag C-198/01, Sml. I, s. 8055, præmis 49.

36 — Dom af 29.4.1999, sag C-224/97, Sml. I, s. 2517, præmis 26.

37 — R. Alonso García kritiserer denne tilgang i »*Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*«, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, s. 332 og 333. M. Bobek anfægter ligeledes Fratelli Costanzo-doktrinens bæredygtighed i Unionens nye medlemsstater i »Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member Status«, *Review of European Administrative Law*, bind 1, nr. 1, 2008, s. 62 og 63.

præjudiciel afgørelse. Artikel 234 EF tillader, således som den er blevet fortolket, at domstolslignende organer deltager i den præjudicielle dialog. Hvis retten til at undlade at anvende bestemmelser, der er i strid med fællesskabsretten, blev begrænset til myndigheder med kompetence til at forelægge præjudicielle spørgsmål, ville risiciene i forbindelse med Fratelli Costanzo-dommen forsvinde. Den usikkerhed, som denne afgørelse skaber som følge af de praktiske vanskeligheder ved at udvide retten til at bortse fra nationale regler til organer, der er undergivet princippet om administrativt hierarki, ville hermed få de rette proportioner. Således ville fællesskabsrettens forrang blive begrænset til retsområdet, på samme måde som forfatningens eller lovens forrang, hvorved undgås, at en tjenestemand kan undlade at udføre de instrukser, han modtager, eller er uvidende om de administrative bestemmelser, som regulerer hans beslutningsbeføjelser [38].

53. Efter redegørelsen for de bevæggrunde, som har inspireret Domstolen ved fortolkningen af artikel 234 EF, og fordelene ved at ændre denne, skal jeg nu undersøge, om det forelæggende organ opfylder de anførte kriterier.

B — *Anvendelsen på Umweltsenat af retspraksis vedrørende definitionen af »ret«*

54. Umweltsenat er et af de kollegiale forvaltningsorganer, der er reguleret i § 133, stk. 4, i den østrigske forfatning. Denne bestemmelse indeholder en undtagelse fra den generelle regel, der tildeler kompetence til Verwaltungsgerichtshof (øverste forvaltningsdomstol), som giver uafhængige myndigheder mulighed for at behandle appeller mod forvaltningens afgørelser. Forfatningens § 11, stk. 7, anerkender Umweltsenat, selv om dette ikke betyder, at det ikke er omfattet af den generiske klassifikation i § 133, stk. 4.

55. Verfassungsgerichtshof (den østrigske forvaltningsdomstol) har fortolket beføjelsen til at oprette uafhængige organer på det administrative område snævert, eftersom dette forudsætter en undtagelse fra det princip, som giver Verwaltungsgerichtshof kompetence til at behandle appeller mod forvaltningen [39], men Verfassungsgerichtshof har pålagt disse myndigheder materielle vilkår med henblik på at tilnærme dem mere til en domstols dynamik end til et administrativt kontrolorgan. Belæg herfor er, at blandt andre karakteristika skal de domstole, der er oprettet i henhold til § 133, stk. 4, være i

38 — M. Bobek, op. cit., finder, at der under synsvinklen magtadskillelse er noget »dybt forstyrrende« bag retspraksis i Costanzo-sagen.

39 — Dom af 14.10.1987, B267/86 (VfSlg. 11.500), af 24.2.1999, B1625/98-32 (VfSlg. 15.427), af 29.6.2000, G175/95 (VfSlg. 15.886) og af 13.6.2001, G141/00 (VfSlg. 16.189).

overensstemmelse med artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis om den nævnte forskrift.

56. Umweltsenat blev oprettet i 1993 som en uafhængig domstol af den type, der henvises til i den østrigske forfatnings § 133, punkt 4, og som skulle træffe afgørelse i klagesager fremsat over beslutninger vedtaget af miljøforvaltningen i henhold til første og anden del af UVP-G 2000. Umweltsenat består af 42 medlemmer, hvoraf 10 er dommere og 32 er sagkyndige medlemmer; deres mandat er uigenkaldeligt, og de nyder alle garantier for upartiskhed.

57. Umweltsenats interne funktion ligner en almindelig domstols, med objektive regler for deling af sager, selv om formanden har særlige beføjelser til at udpege den refererende dommer og udnævne et tredje medlem af domstolen [40]. Forhandlingerne er hemmelige, og medlemmerne er underlagt fuldstændig fortrolighed [41].

58. Proceduren i Umweltsenat reguleres af Verwaltungsverfahrensgesetz' generelle bestemmelser (lov om administrativ procedure, herefter »AVG«), med de ved USG 2000 indførte særlige bestemmelser. Appellen indgives til den indstævnte administrative myndighed inden for en frist på fire uger efter meddelelsen om beslutningen [42], hvis virkninger suspenderes *ex lege*, medmindre andet udtrykkeligt er aftalt [43]. Retten til at iværksætte appel tilkommer alle, der har deltaget i den administrative sag samt en række institutioner, der er angivet i UVP-G 2000 [44]. Proceduren, som hovedsageligt er skriftlig, garanterer kontradiktionsprincippet i sagsbehandlingen og fastsætter ex officio eller på begæring af en part afholdelse af mundtlig forhandling [45]. Selv om der ikke er nogen forpligtelse til at lade sig repræsentere af en juridisk sagkyndig, kan den pågældende lade sig bistå af en advokat [46].

59. Umweltsenat har fuld prøvelsesret. Selv om dets afgørelser har karakter af forvaltningsakt, har de retskraft, skal være begrundede, afsiges i et offentligt retsmøde, er eksekutive og kan kun appelleres til Verwaltungsgericht [47].

60. Ifølge de i punkt 54-59 i dette forslag til afgørelse beskrevne parametre er Umweltsenat et organ, som ikke er en del af det østrigske domstolssystem, selv om det udtrykkeligt er anerkendt i landets forfatning. Den østrigske grundlovs § 133, stk. 4, og § 11, stk. 7, tildeler dømmende funktioner til institutioner uden for den retslige organisationsstruktur, men med materielle elementer, som får

40 — § 9 og 10 i USG 2000.
41 — § 67f, stk. 2, i AVG.
42 — § 40, stk. 2, i UVP-G 2000.
43 — § 64, stk. 1, i AVG.
44 — § 19, stk. 1, i UVP-G 2000.
45 — § 67d, stk. 1, i AVG.
46 — § 10 i AVG.
47 — Med en eventuel appel til Verfassungsgerichtshof som den eneste undtagelse, men udelukkende på grund af overtrædelse af en forfatningsbestemmelse.

gennemførelsen af deres funktioner til at ligne en almindelig domstols. Som jeg har anført i punkt 49 i dette forslag til afgørelse, kræves Vaassen-Göbbels-betingelserne overholdt med den største strenghed, når der tildeles dømmende kompetencer til domstolslignende myndigheder. Heraf følger, at Umweltsenat opfylder kravene om lovlig oprettelse, permanens, anvendelse af kontradiktorisk sagsbehandling, obligatorisk karakter og anvendelsen af retsregler. Et meget betydningsfuldt, om end ikke afgørende indicium er, at den østrigske forfatningsdomstol kræver, at Umweltsenat overholder de proceduremæssige garantier i artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

61. Af alle de ovennævnte grunde finder jeg, at Umweltsenat i sin egenskab af domstolslignende organ, der udøver dømmende funktioner, er formelt anerkendt i den østrigske forfatning og er i strikte overensstemmelse med Vaassen-Göbbels-dommens principper, hvorfor den forelæggende instans klart er kompetent til at forelægge et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 234 EF.

VI — Realiteten

62. Den usikkerhed, som denne sag giver anledning til, fortjener et enkelt og utvetydigt svar. Umweltsenat spørger i det væsentlige, om den måling af et grænseoverskridende projekt, der er underlagt direktiv 85/337, kun skal omfatte afstanden i hver medlemsstat eller arbejdets fysiske helhed. De praktiske følger af den afgørelse, som Domstolen træffer, er vigtige — hvis den vælger den første opfattelse, skal VVM med indvirkning i flere lande opdeles på hvert enkelt land, som om der var tale om forskellige projekter. Hvis Domstolen vælger den anden opfattelse, vil miljøundersøgelsen blive gennemført ved at tage hensyn til det samlede projekt uden hensyn til grænser og kræve samarbejde mellem nationale myndigheder.

63. Som Kommissionen med rette har påpeget i punkt 20 i sit skriftlige indlæg, berører den her omhandlede sag udelukkende forpligtelsen til at vurdere miljøindvirkningen, men ikke indholdet eller virkningerne af den nævnte vurdering. Mere klart drejer tvisten sig om en kontrovers om jurisdiktion med henblik på at undersøge, om administrativ kontrol er nødvendig. Det skal således fastlægges, hvilke »projekter« direktiv 85/337 henviser til, de områder, hvor dets grænseværdier skal anvendes, og hvilken myndighed der har til opgave at forestå de forebyggende administrative funktioner, som den nævnte bestemmelse pålægger.

A — *Begrebet »projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet« i direktiv 85/337*

64. Som grundlag for sin miljøpolitik har Det Europæiske Fællesskab fastsat, at den bedste offentlige intervention i denne sektor »består i

at undgå dannelsen af forurening eller gener fra starten, frem for senere at forsøge at modvirke deres virkninger« [48]. Dette var formålet med udstedelsen af direktiv 85/337, som harmoniserede de administrative foranstaltninger, som vurderingen af indvirkningen af visse arbejder på miljøet består af. Filosofien herfor angives i direktivets artikel 2 og 4, som indeholder bestemmelse om, at der skal foretages en vurdering før projekternes opførelse. Projekterne inddeles i to grupper: projekter med indiskutabel indvirkning (opført i bilag I), som altid er underlagt kontrol, og projekter med mindre indvirkning (opført i bilag II), hvis overvågning gennemføres i overensstemmelse med de af hver medlemsstat fastsatte kriterier, men under hensyn til kriterierne i bilag III [49].

65. På grund af omkostningerne til en VVM indeholder direktiv 85/337 en detaljeret definition af de i bilag I opførte projekter. I bilag II afgrænses hver kategoris specifikationer mere generelt, men medlemsstaterne skal give en indgående beskrivelse af de omstændigheder, hvor en VVM er nødvendig [50]. Det er ikke forbavsende, at Domstolen har foretaget en snæver fortolkning af det skøn, der tilkommer hver national lovgiver, for at sikre, at bilag II ikke forvanskes med alt for vage eller overfladiske indenlandske kriterier. Beskrivelsen i direktiv 85/337 af hver projekttype har derfor et højt detaljeringsniveau med det formål, at de nationale myndigheder ikke kan støtte sig på bestemmelsens tvetydighed for at undgå vurderingsforpligtelsen.

66. Det høje detaljeringsniveau ledsages imidlertid af en omfattende beskrivelse af, hvad der forstås ved »projekter« i direktiv 85/337. Ifølge artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 1, udgøres »projekter« således af »anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder« samt andre »indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber«. Til beskrivelsen føjes, at en VVM gennemføres, når sådanne arbejder »kan få væsentlig indvirkning på miljøet, bl.a. på grund af deres art, deres dimensioner eller placering«. Endelig indeholder bilag IV de oplysninger, som projektudvikleren eller den kompetente myndighed skal give, således at den relevante vurdering kan blive gennemført [51].

67. Af denne kombination af krav fremkommer en række konsekvenser:

48 — Første betragtning til direktiv 85/337. Vedrørende Det Europæiske Fællesskabs miljøpolitiks præventive formål jf. J.H. Jans og H.H.B. Vedder: »*European Environmental Law*«, 3. udg., Ed. European Law Publishing, Groningen, 2008, s. 40-42.

49 — Bilag III henviser til »projektets karakteristika«, dets »placering« og kendetegn ved »den potentielle miljøpåvirkning«, idet hver blok indeholder henvisninger, som mindsker medlemsstaternes skøn med hensyn til at etablere deres egne kriterier.

50 — Om dette punkt jf. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 50, af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 36, af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 65, af 13.6.2002, sag C-474/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5293, præmis 31, af 16.3.2006, sag C-332/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 40, præmis 76, og af 23.11.2006, sag C-486/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11025, præmis 53.

51 — I bilag IV kræves der en beskrivelse af projektet, en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, en beskrivelse af det miljø, som i væsentlig grad kan blive berørt, samt de mest betydelige virkninger. Endvidere kræves der en beskrivelse af de foranstaltninger, der påtænkes med henblik på at nedbringe arbejdets skadelige virkninger og en oversigt over eventuelle vanskeligheder, som bygherren har i forbindelse med indsamlingen af de fornødne oplysninger.

68. For det først skal projekterne i bilag I og II fortolkes i lyset af direktivets artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 1, eftersom den detaljerede liste over projekter er formuleret inden for en bredere retlig ramme, og de særlige bestemmelser skal anvendes i sammenhæng med de mere generelle [52]. Når der i punkt 20 i bilag I tales om anlæg af »stærkstrømsluftledninger med en spænding på mindst 220 kV og en længde på over 15 km«, henvises der til sådanne initiativer, såfremt de har »væsentlig indvirkning på miljøet, bl.a. på grund af deres art, deres dimensioner eller placering«.

69. I forlængelse af det tidligere nævnte er den generelle definition for det andet nyttig til at konkretisere projekters begrænsninger, dvs. de projekter, der er nævnt i bilag I på grundlag af produktionsniveau [53], oplagringskapacitet [54] og længde [55], kriterier, der også er kendt som »grænseværdier for miljøindvirkning« [56]. De specifikationer, der udformer hver projekttype, fungerer som sådanne grænseværdier, der igen er afgørende for, om der skal indledes en VVM i henhold til artikel 5-10 i direktiv 85/337. Da der er tale om karakteristika, som reducerer lovgivningens anvendelsesområde, skal de fortolkes på grundlag af to regler, nemlig efter det fortolkningskriterium, som kræver, at undtagelserne fortolkes snævert [57], og for det andet i lyset af arbejdets globale indvirkning, med særlig opmærksomhed på direktivets artikel 2, stk. 1, som henviser til projektets »art«, »dimensioner« og »placering«. Disse kriterier skal forstås i overensstemmelse med projektets samlede følger for miljøet. Når bilag I og II således fastsætter grænseværdier, der er baseret på et af de disse karakteristika, er direktiv 85/337 som helhed sammenhængende og henviser til samme situation som anført i artikel 2, stk. 1.

70. For det tredje og sidste er det nødvendigt at undgå fortolkninger, som tømmer andre af bestemmelserne i direktiv 85/337 for mening. I overensstemmelse med denne regel hæmmer en galvaniseret og territorialt opsplittet fortolkning bilag IV's effektivitet. Som anført i punkt 66 i dette forslag til afgørelse opregner bilaget de oplysninger, som en projektudvikler skal give. Bl.a. henvises der til »hele projektets fysiske karakteristika« [58], til et skøn over »type og mængde af forventede reststoffer og emissioner […] i forbindelse med driften af det foreslåede projekt« [59] og en beskrivelse af »det miljø, som i væsentlig grad kan blive berørt« af det foreslåede projekt [60]. Det er vanskeligt at forestille sig, at disse forpligtelser vil blive opfyldt, hvis kun de afsnit af projektet, der ligger på den myndigheds nationale område, som iværksætter en VVM, blev taget i betragtning. »Hele projektets fysiske karakteristika« undersøges ved at bedømme hele situationen og ikke kun

52 — Denne tilgang udgør et krav om sammenhæng i en lovtekst som helhed, som fastslået af Domstolen bl.a. i dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 41, og af 27.1.2000, sag C-164/98 P, DIR International Film m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 447, præmis 21-30.

53 — Punkt 1, 2, 5 og 18 b).

54 — Punkt 10, 12, 13, 15, 18 b) og 21.

55 — Punkt 7, 8, 16, 19 og 20.

56 — A.M. Moreno Molina: »*Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*«, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006, s. 201.

57 — Dom af 10.12.1968, sag 7/68, Kommissionen mod Italien, Sml. 1965-1968, s. 541, org.ref.: Rec. s. 617, af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, præmis 25, og af 28.10.1999, sag C-6/98, ARD, Sml. I, s. 7599, præmis 9-31.

58 — Bilag IV, punkt 1, første led.

59 — Bilag IV, punkt 1, tredje led.

60 — Bilag IV, punkt 3.

den nationale situation. Det er kun muligt at vurdere det forurenende potentiale seriøst, når der tages hensyn til alle reststoffer og ikke kun forureningsmængden i hver stat.

71. Der er også andre begrundelser, som støtter en vid fortolkning af begrebet »projekt«, og som ikke alene udledes af direktiv 85/337, men også af Domstolens retsskabende arbejde.

B — *Opdeling af projekter, der er omfattet af en VVM i retspraksis*

72. Selv om denne sag for første gang rejser spørgsmålet om, hvorvidt en national grænse repræsenterer en grænse for »projekter«, der er undergivet direktiv 85/337, er der andre eksempler i retspraksis på, at medlemsstater har påberåbt sig opdeling af projekter, som skal vurderes, for at omgå fællesskabsretten. Der er ingen præcedens af relevans for den her omhandlede tvist, men der kan findes vejledning i de domme, som har behandlet udvidelse af projekter, delvis udførelse i forbindelse med transportnet og successive projekter udført over en periode. I alle disse tilfælde foretog Domstolen en vid fortolkning af direktiv 85/337 og forkastede bestræbelserne på at reducere dets anvendelsesområde.

73. I sagen Kommissionen mod Spanien [61] behandlede Domstolen en klage over, at der ikke var foretaget en VVM af et jernbanelinjeprojekt på 13 km, som forbandt byerne Las Palmas og Oropesa. Dette initiativ var en del af et større program, »Middelhavskorridor«-projektet, et jernbanespor på 251 km langs den spanske østkyst fra Tarragona til Valencia. Den spanske regering gjorde gældende, at den omhandlede strækning var den eneste, der skulle vurderes, og at dens længde ikke kunne klassificeres som »fjerntrafikspor« i henhold til punkt 7 i bilag I til direktiv 85/337. Domstolen forkastede uden videre dette argument med den begrundelse, at bestemmelsens effektivitet ville blive alvorligt skadet, da »de berørte nationale myndigheder kun behøvede at opdele et projekt vedrørende en længere strækning i kortere på hinanden følgende strækninger for som følge af denne opdeling at unddrage såvel projektet i sin helhed som delstrækningerne dette direktivs bestemmelser« [62]. Generaladvokat Poiares Maduro påpegede endvidere i sit forslag til afgørelse i sagen, at arbejder af store dimensioner, som det på daværende tidspunkt omstridte arbejde, plejer at blive gennemført i flere etaper [63]. Accept af den spanske opfattelse ville have betydet, at ikke

61 — Dom af 16.9.2004, sag C-227/01, Sml. I, s. 8253.

62 — Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 53.

63 — Forslag til afgørelse af 24.3.2004, i hvis punkt 48 generaladvokaten har anført, at da »anlægget af en jernbanelinje på 251 km finder sted i etaper, ville et konkret projekt, hvis man fulgte Kongeriget Spaniens argumentation, muligvis aldrig blive anset for at vedrøre et fjerntrafikprojekt, da alle de efter hinanden følgende projekter af jernbanelinjen ville dække korte strækninger og forbinde nabolokaliteter. En sådan fortolkning af direktivet kunne føre til, at dets anvendelsesområde blev indskrænket betydeligt, og at gennemførelsen af det formål, som det forfølger, blev bragt i fare«.

alene det omhandlede jernbanespor, men også en stor mængde af medlemsstaternes offentlige arbejder ville være udelukket fra direktiv 85/337's anvendelsesområde.

74. Vanskelighederne ved projekter, der er inddelt i forskellige tidsmæssige faser, fremstod klart i sagerne Wells [64], Kommissionen mod Det Forenede Kongerige [65] og Barker [66], hvor Domstolen gentog nødvendigheden af at undersøge dem samlet. For at undgå, at opdelingen i administrative faser forvanskede projektets indhold og gav anledning til manglende gennemførelse af direktiv 85/337, fastslog Domstolen, at en VVM »skal være en samlet vurdering, der skal omfatte alle de aspekter ved projektet, som endnu ikke er blevet vurderet, eller som kræver en fornyet vurdering« [67]. Der må kort sagt ikke være løse ender i den kontrol, som direktiv 85/337 pålægger, og de forskellige bureaukratiske faser af et projekt må ikke bringe opnåelsen af direktivets mål i fare.

75. Tilsvarende gælder, når en VVM ikke er blevet gennemført, fordi et projekt, som i princippet ikke er undergivet miljøvurdering, indebærer en ændring eller en udvidelse af et andet projekt, som der henvises til i bilagene til direktiv 85/337. Denne situation forelå i sagen Abraham m.fl. [68], hvor en række naboer til lufthavnen Liège-Bierset anlagde sag mod de myndigheder, der ville udvide lufthavnen med henblik på drift 24 timer i døgnet 365 dage om året. Punkt 7 i bilag I omhandler forpligtelsen til at gennemføre en VVM i forbindelse med »anlæg af lufthavne […] med en start- og landingsbane på 2 100 m og derover«. Bilag I indeholdt imidlertid ingen bestemmelse om udvidelse af en lufthavn, navnlig når udvidelsen ikke ændrede start- og landingsbanens dimension. Det planlagte arbejde ændrede lufthavnens infrastrukturer, der blev opført et kontroltårn, anlagt nye frakørselsbaner og parkeringszoner samt udbygning og udvidelse af start- og landingsbanerne, men uden at ændre deres længde. Domstolen var klar over, at dette initiativ indebar en stor indvirkning på miljøet, og at kravet om at gennemføre en VVM ville blive omgået med det påskud, at banens udstrækning ikke ændredes. Med et samlet vurderingskriterium fastslog Domstolen med henblik på at sikre direktiv 85/337's effektive virkning, at arbejder til »ændring af en lufthavn med en start- og landingsbane på 2 100 m og derover således ikke kun er arbejder, der har til formål at forlænge banen, men alle arbejder vedrørende lufthavnens bygninger, installationer eller udstyr, så længe de bl.a. som følge af deres karakter, omfang og kendetegn kan anses for en ændring af selve lufthavnen« [69].

76. De nævnte domme afspejler en bestræbelse på at hindre, at opdeling af et projekt kan påvirke forpligtelsen til at gennemføre en VVM. Ved at kræve en *samlet* vurdering af initiativerne fastslog Domstolen, at miljøindvirkning er et fænomen uden længde, produktionsniveau og oplagringskapacitet. I sagen Ecologistas en Acción-CODA gentog Domstolen, at »formålet med […] direktivet [85/337] ikke kan undgås gennem en projektopdeling, og at manglende hensyntagen til

64 — Dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Sml. I, s. 723.
65 — Dom af 4.5.2006, sag C-508/03, Sml. I, s. 3969.
66 — Dom af 4.5.2006, sag C-290/03, Sml. I, s. 3949.
67 — Barker-dommen, præmis 48.
68 — Dom af 28.2.2008, sag C-2/07, Sml. I, s. 1197.
69 — Præmis 36.

projekternes kumulative virkning ikke i praksis kan føre til, at samtlige projektdele fritages for vurderingsforpligtelsen, idet projekterne i deres helhed kan få væsentlig indvirkning på miljøet« [70].

77. Formuleringen af denne bestræbelse fremkommer gentagne gange i retspraksis som en velkendt regel i alle sager, som vedrører direktivet. Domstolen betoner således, at dets »anvendelsesområde […] er vidt og dets formål meget bredt« [71]. Netop af denne grund vil en omgåelse af direktivets bestemmelser være et brud på overensstemmelsesprincippet, navnlig når der med udelukkelsen af en VVM vedtages projekter med potentielt skadelige virkninger på miljøet.

78. Da et projekt i bilag I til direktiv 85/337 reguleres af direktivets bestemmelser, når det udføres i flere etaper, og når den administrative procedure omfatter forskellige procedurer eller ændres, sker det samme, når et projekt opdeles på flere nationale territorier. Under alle omstændigheder skal jeg inden min konklusion behandle indvirkningen af den territoriale faktor på anvendelsen af direktiv 85/337.

C — *Nationale grænser som begrænsning af VVM*

79. Europas mure vidner om en dramatisk fælles fortid. Netop for at fjerne forskansninger og pigtråd blev De Europæiske Fællesskaber oprettet ud fra den overbevisning, at grænserne satte barrierer for vækst, udvikling, kommunikation og folkenes sameksistens. »Vi forener mennesker, ikke stater«, sagde Jean Monnet i forbindelse med beskrivelsen af den integrerende drivkraft i hans projekt. I denne fælles konstruktion er den fysiske adskillelse af landene gradvist forsvundet, indtil fusionen blev stadfæstet med Schengenaftalens ikrafttræden [72].

80. Når personer, varer, tjenesteydelser og kapital bevæger sig inden for Den Europæiske Union uden begrænsninger, ville det være paradoksalt at genopbygge disse barrierer i forbindelse med et fænomen som forurening, som i sagens natur ikke kender til lande eller kontinenter. Når den fælles miljøpolitik

70 — Dom af 25.7.2008, sag C-142/07, Sml. I, s. 6097, præmis 44.

71 — Dommen i sagen Kraaijeveld m.fl., præmis 31, dommen i sagen WWF m.fl., præmis 40, dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 46, og Abraham-dommen, præmis 32.

72 — Konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000 L 239, s. 19), undertegnet den 19.6.1990 i Schengen (Luxembourg).

således indebærer forskellige staters bekæmpelse af forurening, vel vidende at denne strid ikke udkæmpes fra ét sted, vil det være inkonsekvent at opdele projekter, der er undergivet en VVM på grundlag af det territorium, som de gennemløber.

81. Dette udsagn støttes på direktiv 85/337, hvis artikel 7 definerer de mellemstatslige samarbejdsretsmidler, når et arbejde går gennem flere unionslande. Samme grundlag kan udledes af Espookonventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne [73]. Artikel 7 i direktiv 85/337 opfylder ovennævnte konventions principper, og dens stk. 1 og 2 muliggør, at en stat samarbejder i en VVM-procedure, der er indledt i en anden stat, med den begrundelse, at projektet påvirker den første medlemsstat [74]. Bestemmelsens ordlyd anerkender flere former for samarbejde. Hvis et initiativ derimod gennemføres i fællesskab af flere medlemsstater, skal hver enkelt gennemføre en VVM og skal samarbejde med de øvrige stater i deres procedurer. I mangel af en vurdering med europæisk dimension kræves der samarbejde [75].

82. Denne fælles indsats må imidlertid indebære anvendelsen af fælles kriterier, såsom en enkel, global definition af begrebet »projekt«, idet samarbejdet i modsat fald ville blive reduceret til en farce, og forpligtelserne i henhold til direktiv 85/337 ville blive omgået i projektet. I denne sag må det antages, at den obligatoriske VVM er blevet gennemført i Italien, da de 15 km's længde overskrides der. Grunden til min betænkelighed bliver klar, hvis man forestiller sig en situation som i denne sag, men med en variant: et grænseoverskridende projekt på i alt 29 km med 141/2 km i hver stat. I henhold til bilag I vil en VVM ikke være nødvendig i nogen af de to lande, hvorved der er risiko for at unddrage hele initiativet enhver kontrol, hvilket viser de foruroligende følger af Alpe Adrias opfattelse.

83. Jeg mener således ikke, at en national grænse udgør en grænse i definitionen af de i direktiv 85/337 omhandlede »projekter«. En medlemsstat har også pligt til at efterprøve de i bilag I til direktivet anførte projekttyper,

73 — Tekst, som Det Europæiske Fællesskab har tilsluttet sig ved Rådets beslutning af 15.10.1996 om godkendelse af konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (ikke offentliggjort).

74 — Dette udsagn følger af direktivets artikel 7, stk. 2, som bestemmer, at hvis en medlemsstat, som modtager oplysninger i medfør af stk. 1, angiver, at den agter at deltage i […] beslutningsprocedurer på miljøområdet, skal den medlemsstat, på hvis område projektet påtænkes udført, hvis den ikke allerede har gjort dette, sende den berørte medlemsstat de oplysninger, der skal gives i henhold til artikel 5. Artikel 7 omhandler en situation, hvor projektet gennemføres i en enkelt medlemsstat, men med indvirkninger i nabostaten/-staterne.

75 — Ellers ville det ikke have megen betydning at skabe en fælles miljøpolitik. Baseret på erfaringerne fra andre forbundsstater har Fællesskabet udarbejdet en dagsorden på dette område for at undgå de vanskeligheder, som følger af et stort antal lovgivninger såvel som af opdeling på territorier af deres anvendelse. Amerikas Forenede Staters model har i denne sammenhæng stor betydning, idet de ligesom Fællesskabet forener harmoniserede juridiske instrumenter med en opfordring til samarbejde mellem staterne. N.D. Hall: »Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy«, *Harvard Environmental Law Review*, nr. 32, 2008, og R. L. Revesz: »Environmental Regulation in Federal Systems«, *Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2000, s. 10-14.

navnlig i punkt 20, i forbindelse med planlagte anlægsarbejder på to eller flere medlemsstaters område, når grænseværdien, der udløser kravet om efterprøvelse, ikke nås på den strækning, som ligger inden for medlemsstatens grænser, mens dette er tilfældet for den planlagte strækning i nabostaten/-staterne.

VII — Forslag til afgørelse

84. I betragtning af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare Umweltsenats præjudicielle spørgsmål således:

»Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en medlemsstat også har pligt til at efterprøve de i bilag I til direktivet anførte projekttyper, navnlig i punkt 20, i forbindelse med planlagte anlægsarbejder på to eller flere medlemsstaters område, når grænseværdien, der udløser kravet om efterprøvelse, ikke nås på den strækning, som ligger inden for medlemsstatens grænser, mens dette er tilfældet for den planlagte strækning i nabostaten/-staterne.«