UMWELTANWALT VON KÄRNTEN

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 25 juni 2009 [1]

I. Inledning

1. Umweltsenat (miljörättsliga avdelningen) i Österrike har i enlighet med artikel 234 EG hänskjutit en begäran om förhandsavgörande angående tolkningen av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, [2] för att få klarlagt huruvida endast den del som är lokaliserad till den enskilda medlemsstaten bör beaktas vid anläggande av sådana starkströmsluftledningar som avses i bilaga I till direktivet, eller om hänsyn bör tas till den totala längden, trots att ledningen passerar gränser mellan medlemsstater.

2. Genom denna begäran väcks på nytt frågan huruvida de oberoende förvaltningsdomstolarna i Österrike (*senate*) är att betrakta som domstolar. Europeiska gemenskapernas domstol har vid flera tillfällen ställts inför tolkningsfrågor från sådana förvaltningsdomstolar, vilka inrättats genom artiklarna 11.7 och 129 i Österrikes grundlag. Sådana tolkningsfrågor har i de flesta fall tagits upp till sakprövning, men det har även funnits kritiska röster som hävdat att detta inte är förenligt med artikel 234 EG. Nu har turen kommit till Umweltsenat, ett domstolsliknande organ specialiserat på miljörätt vars avgöranden kan överklagas till Verwaltungsgerichtshof (högsta domstolen).

3. I mitt förslag till avgörande i målet De Coster [3] förespråkar jag en tolkning av artikel 234 EG som innebär att endast organ som utövar dömande verksamhet får medverka i dialogen mellan domstolar inom EU. Det betyder att organ som inte ingår i en medlemsstats domstolsorganisation inte får hänskjuta tolkningsfrågor till domstolen, vilket överensstämmer med den filosofi som ligger bakom bestämmelsen i fråga. Den begäran om förhandsavgörande som Umweltsenat har hänskjutit till domstolen ger mig anledning att fördjupa mig i denna fråga och vidareutveckla mitt resonemang i ovannämnda förslag till avgörande. Min ståndpunkt innebär inte att alla organ som står utanför en medlemsstats domstolsorganisation faller utanför tillämpningsområdet för artikel 234 EG. Syftet med mitt förslag till avgörande i målet De Coster var att i någon mån bringa reda i en alltför oklar rättspraxis. Jag är samtidigt medveten om att det finns myndigheter i vissa medlemsstater som inte ingår i domstolsorganisationen, men som rent faktiskt utövar dömande verksamhet. Denna

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

3 — Förslag till avgörande av den 28 juni 2001 (dom av den 29 november 2001 i mål C-17/00, REG 2001, s. I-9445).

sistnämnda aspekt ska jag behandla här, eftersom Umweltsenat ingår i en myndighetsorganisation som enligt vissa bedömare utövar verksamhet som kan jämställas med dömande verksamhet.

II. Bakgrund

4. Det italienska bolaget Rette Elettrica Nazionale SpA och det österrikiska bolaget VERBUND-Austrian Power Gris AG utarbetade tillsammans ett projekt för anläggande och senare drift av en starkströmsluftledning med en nominell effekt av 300 MVA. Den sammanlagda projekterade längden var cirka 49 km, av vilka 41 km var på italienskt territorium och cirka 7 km i Österrike.

5. Den 12 juli 2007 yrkade Alpe Adria Energia SpA att de österrikiska myndigheterna skulle meddela ett fastställelsebeslut i enlighet med 3 § sjunde stycket i Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (lagen om miljökonsekvensbedömning). Behörig myndighet var delstatsregeringen i Kärnten, vilken den 11 oktober samma år fastslog att ingen bedömning av miljöpåverkan skulle göras, eftersom det gränsvärde på 15 km som föreskrivs i direktiv 85/337 inte uppnås på österrikiskt territorium.

6. Landesumweltanwalt von Kärnten (miljöombudsmannen i Kärnten) överklagade detta beslut till Umweltsenat och gjorde gällande att direktivet var tillämpligt i förevarande mål. Miljöombudsmannen menade att bedömningen av ett projekts miljöpåverkan inte kan inskränkas till den enskilda medlemsstatens territorium, utan att en samlad bedömning av projektet måste göras. I en skrivelse av den 5 februari 2008 bemötte Alpe Adria Energia SpA de synpunkter som framförts av klaganden i målet vid Umweltsenat. Umweltsenat beslutade att vilandeförklara målet och att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 234 EG.

III. Tillämpliga bestämmelser

A. *Gemenskapsrätten*

7. Direktiv 85/337 präglas av ett förebyggande tänkande. Det innebär att ett projekts påverkan på miljön ska bedömas för att

undvika att arbeten, installationer och andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet ger upphov till skador. Detta syfte avspeglas i artikel 1, vilken har följande lydelse:

”Artikel 1

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

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

Projekt:

— utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

— andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

…

Tillstånd:

— den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet.

…”

8. Att bedömningen av miljöpåverkan (nedan kallad miljökonsekvensbeskrivning eller MKB) har ett förebyggande syfte följer av artiklarna 2.1 och 4.1 i direktivet och där anges också vilka projekt som omfattas av bestämmelserna i direktivet:

”Artikel 2

1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljö-

påverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.

…

Artikel 4

1. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.”

9. Sedan de förfaranden som ska tillämpas vid bedömning av miljöpåverkan angetts i nämnda bestämmelser återfinns i bilaga I den aviserade redovisningen. Av särskilt intresse i förevarande mål är punkt 20:

”20. Anläggning av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km.”

10. Beträffande projekt som är av gränsöverskridande karaktär eller som kan antas påverka miljön i en annan medlemsstat, anges i artikel 7 i direktivet vilket förfarande som ska tillämpas.

”Artikel 7

1. När en medlemsstat uppmärksammar att ett projekt kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat eller om en medlemsstat som kan komma att utsättas i betydande grad begär det, skall den medlemsstat inom vilken projektet är avsett att utföras till den utsatta medlemsstaten så snart som möjligt och senast när den informerar den egna allmänheten översända bland annat

a) en beskrivning av projektet, tillsammans med alla tillgängliga uppgifter om dess möjliga gränsöverskridande konsekvenser,

b) uppgifter om vilket slags beslut som kan komma att fattas,

och ge den andra medlemsstaten rimlig tid att ange om den vill delta i de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2, och den kan därvid bifoga de uppgifter som avses i punkt 2 i den här artikeln.

2. Om en medlemsstat som mottar information i enlighet med punkt 1 anger att den avser att delta i de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2, skall den medlemsstat på vars territorium projektet är avsett att genomföras, om den inte redan har gjort det, till den utsatta medlemsstaten översända de uppgifter som skall lämnas i enlighet med artikel 6.2 eller göras tillgängliga i enlighet med artikel 6.3 a och b.

3. De berörda medlemsstaterna skall, var och en i den mån den berörs, även

a) se till att de uppgifter som avses i punkterna 1 och 2 inom rimlig tid görs tillgängliga för de myndigheter som avses i artikel 6.1 och för den berörda allmänheten på den medlemsstats territorium vilken i betydande grad kan komma att utsättas, och

b) säkerställa att dessa myndigheter och den berörda allmänheten ges tillfälle att, innan tillstånd beviljas för projektet, inom rimlig tid framföra sina synpunkter på de uppgifter som lämnats till den ansvariga myndigheten i den medlemsstat på vars territorium projektet är avsett att genomföras.

4. De berörda medlemsstaterna skall samråda om bland annat projektets eventuella gränsöverskridande påverkan och planerade åtgärder för att minska eller eliminera sådan påverkan samt fastställa en rimlig tidsfrist för detta samråd.

5. Närmare bestämmelser om genomförandet av denna artikel får fastställas av de berörda medlemsstaterna och dessa bestämmelser skall göra det möjligt för den berörda allmänheten på den påverkade medlemsstatens territorium att delta på ett effektivt sätt i de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2 för projektet.”? [4]

B. *Den nationella rätten*

11. I Österrike finns det specialiserade organ som inte ingår i domstolsorganisationen och

4 — Eftersom det handlar om gemenskapsrättsakter finner jag mig tvingad att återge den officiella spanska översättningen, trots att den innehåller ett stort antal upprepningar och grammatiska fel. Ett exempel är den återkommande användningen av ordet ”concernido”, trots att det är ett defektivt verb som saknar perfekt particip, vilket framgår av Moliner, M., ”Diccionario de uso del español”, Gredos, Madrid, 1992, s. 706, Alarcos, E., ”Gramática de la Lengua Española”, Real Academia Española, Espasa, Madrid, 1999, s. 235, ”Diccionario panhispánico de dudas”, Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, Santillana, Madrid, 2005, s. 158.

deras avgöranden kan överklagas till Verwaltungsgerichtshof (högsta domstolen). Bland annat inrättades Umweltsenat genom artikel 11.7 i Österrikes grundlag:

”Beslutanderätten i frågor som avses i artikel 1.7 sedan respektive delstats instansordning för verkställande myndigheter till fullo har utnyttjats ankommer på den oberoende Umweltsenat. Umweltsenat består av ordförande, domare och andra lagfarna ledamöter och inrättas vid det ansvariga förbundsministeriet. Frågor om inrättande av, arbetsuppgifter för och förfaranderegler vid Umweltsenat bestäms genom förbundslag. Umweltsenats avgöranden kan inte upphävas eller ändras på administrativ väg av någon överinstans, men överklagande kan ske till Verwaltungsgerichtshof.”

12. Umweltsenat inrättades 1993 och dess verksamhet regleras av Bundesgesetz über den Umweltsenat (förbundslagen om Umweltsenat, nedan kallad USG 2000).

13. Enligt 1 § USG 2000 gäller följande:

”1. Vid förbundsministeriet för jord- och skogsbruk, miljö samt vattenförvaltning inrättas en Umweltsenat.

2. Umweltsenat består av tio domare och ytterligare 32 lagfarna ledamöter...”

14. Enligt 4 § USG 2000 gäller följande:

”Umweltsenats ledamöter har i sin ämbetsutövning en oberoende ställning och är inte bundna av några anvisningar.”

15. Enligt 5 § USG 2000 gäller följande:

”Umweltsenat prövar avgöranden i frågor som avses i första och andra avsnitten i Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 [lagen om miljökonsekvensbedömning, nedan kallad UVP-G 2000] [5]…”

5 — BGBl nr 697/1993, senast ändrad genom BGBl nr 153/2004.

16. Enligt 6 § USG 2000 gäller följande:

”Umweltsenats avgöranden kan vare sig upphävas eller ändras genom något förvaltningsrättsligt förfarande. Dess avgöranden kan dock överklagas till Verwaltungsgerichtshof.”

17. Genom UVP-G 2000 har direktiv 85/337 införlivats i österrikisk rätt. Bestämmelser om vilka projekt som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning återfinns i 3 § 1:

”1. Projekt som redovisas i bilaga I liksom ändringar av sådana projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med nedanstående bestämmelser. För projekt som redovisas i spalterna 2 och 3 i bilaga I tillämpas ett förenklat förfarande …”

18. Begreppet projekt definieras i 2 § 2 UVP-G 2000 på följande sätt:

”2. Med projekt förstås utförande av anläggningsarbeten eller liknande ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet innefattande samtliga åtgärder som har fysiskt och sakligt samband med detta. Ett projekt kan omfatta en eller flera anläggningar eller ett eller flera ingrepp om de har fysiskt eller sakligt samband med varandra.”

19. I den text som föregår tabellerna i bilaga I till UVP-G 2000 redovisas de projekt som ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning. I spalt 1 och spalt 2 i bilagan redovisas projekt som alltid ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning och för vilka ett förfarande för miljökonsekvensbedömning (spalt 1) eller ett förenklat förfarande (spalt 2) ska tillämpas. I spalt 3 redovisas sådana projekt som ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning endast under vissa särskilda omständigheter.

20. Nummer 16, spalt 1, punkt a handlar om ”luftledningar för starkström med en nominell spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km”. I samma nummer finns i spalt 3, punkt b ”luftledningar för starkström i skyddsvärda områden av kategori A eller B med en nominell spänning på 110 kV eller mer och en längd över 20 km”.

IV. Tolkningsfrågan

21. Den 2 maj 2008 beslutade Umweltsenat att hänskjuta en tolkningsfråga i enlighet med artikel 234 EG. Efter en kort redogörelse för

att villkoren i ovannämnda bestämmelse var uppfyllda (framför allt att det hänskjutande organet är att betrakta som en domstol), ställde Umweltsenat följande fråga till Europeiska gemenskapernas domstol:

”Ska rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt … tolkas på så sätt att en medlemsstat måste ställa krav på miljökonsekvensbedömning för sådana projekt som anges i bilaga I till direktivet, särskilt punkt 20 (anläggning av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km), i samband med en anläggning som ska uppföras i ett område som tillhör två eller flera medlemsstater, även när gränsvärdet för kravet på en miljökonsekvensbedömning (i detta fall en längd över 15 km) visserligen inte uppnås vad gäller den del av anläggningen som ligger på medlemsstatens eget territorium men uppnås eller överskrids när de delar av den planerade anläggningen som ligger på angränsande medlemsstaters territorium medräknas?”

22. Umweltsenats beslut registrerades vid domstolen den 19 maj 2008. Alpe Adria Energia SpA, miljöombudsmannen i Kärnten och kommissionen har inkommit med yttranden inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i domstolens stadga.

23. Varken kommissionen eller parterna i målet vid den nationella domstolen har framställt någon begäran om muntlig förhandling inom den föreskrivna fristen och målet var därför färdigt för detta förslag till avgörande den 24 april 2009.

V. Upptagande till sakprövning

24. Den begäran om förhandsavgörande som Umweltsenat har hänskjutit väcker på nytt frågan huruvida de självständiga österrikiska organen får ställa tolkningsfrågor enligt artikel 234 EG. Även om ingen har berört denna fråga i förevarande mål, måste den prövas på grund av den viktiga ställning som dessa organ har i det österrikiska rättsväsendet. Domstolen har vid flera tillfällen uttalat sig om huruvida dessa organ är att betrakta som domstolar, men dessa uttalanden har inte varit entydiga. Det är därför lämpligt att erinra om domstolens rättspraxis och göra vissa reflektioner som kan bidra till att tydliggöra dess inriktning.

A. *Begreppet domstol i artikel 234 EG och organ som inte ingår i medlemsstaternas domstolsorganisation*

25. I domen i målet Vaassen-Göbbels [6] fastställde domstolen att det ska avgöras utifrån gemenskapsrätten och inte utifrån nationell rätt vilka organ som är behöriga att begära förhandsavgöranden. Mot bakgrund av detta fastställde domstolen de välkända villkor som innebär att ett organ för att betraktas som en domstol ska vara upprättat enligt lag, vara av stadigvarande karaktär, tillämpa ett kontradiktoriskt förfarande, ha en jurisdiktion av tvingande art samt tillämpa rättsregler. I mitt förslag till avgörande i målet De Coster visade jag att dessa villkor har luckrats upp med tiden, vilket lämnat utrymme för en heterogen blandning av institutioner som inte alltid överensstämmer med tanken bakom artikel 234 EG.

26. Uppluckringen av rättspraxis har medfört vissa svårigheter som domstolen ännu inte har kommit till rätta med. Genom att låta myndigheter som har domstolsliknande funktioner begära förhandsavgöranden har denna möjlighet öppnats för organ som inte ingår i en medlemsstats domstolsorganisation. Detta är inte enbart negativt. Varje stat fördelar rätten att döma utifrån sina egna traditioner och sin egen kultur och detta måste gemenskapsrätten respektera. Det medför emellertid en risk, nämligen att tolkningsfrågor ställs av organ som inte är domstolar och som inte har någon anknytning till dömande verksamhet. Denna känsliga balans har rubbats flera gånger, exempelvis i målet Gabalfrisa [7] där domstolen tog upp en begäran om förhandsavgörande från en spansk förvaltningsdomstol till sakprövning. En liknande risk föreligger i förevarande mål beträffande de österrikiska *senate*, vilka inte ingår i den vanliga domstolsorganisationen.

27. I detta sammanhang ger Umweltsenats frågor domstolen möjlighet att tydligare definiera sin praxis. Samtidigt tar jag vara på tillfället att utveckla mitt resonemang i förslaget till avgörande i målet De Coster och jag uppmanar domstolen att skapa en mer stringent och enhetlig rättspraxis i de fall de organ som åberopar artikel 234 EG inte ingår i domstolsorganisationen. Jag vill föreslå vissa grunder för att värna om den möjlighet till dialog mellan domstolar som har införts genom ovannämnda bestämmelse. Syftet är att hålla denna dialog levande och därmed öppen för dem som har att bilägga tvister mellan olika parter.

1. De nationella domstolarnas institutionella betydelse i integrationsprocessen och tolkningsfrågornas funktion

28. I mitt förslag till avgörande i målet De Coster hävdar jag att en utsträckning av

6 — Dom av den 30 juni 1966 i mål 61/65, Vaassen-Göbbels (REG 1966, s. 377; svensk specialutgåva, s. 263).

7 — Dom av den 21 mars 2000 i de förenade målen C-110/98–C-147/98, Gabalfrisa m.fl. (REG 2000, s. I-1577).

mekanismen i artikel 234 EG till att omfatta andra organ än domstolar medför stora svårigheter vilka måste påtalas. [8] Jag ska inte återupprepa mitt resonemang här, men jag vill utveckla vissa tankegångar som är av särskilt intresse mot bakgrund av utvecklingen av rättspraxis.

29. Det behöver knappast påpekas att de nationella domstolarna har en strategisk roll i genomförandet av gemenskapsrätten. Genom utformningen av artikel 234 EG och genom att behålla den oförändrad under mer än ett halvt sekel, har unionens grundare och deras efterföljare valt att stärka det institutionella inflytandet för en maktfaktor i medlemsstaterna: domstolsväsendet. Detta val saknar inte betydelse, vilket historien har visat. Unionen har beskrivits som en *rättslig* integration *med hjälp av rätten*, vilket innebär att domstolarna har en central ställning inom det europeiska konstitutionella området. [9] Tolkningsfrågorna är den processuella bekräftelsen på detta. Eftersom domstolarnas makt bygger på oberoende, anknytning till lagen och tvistlösning, har de ett unikt inflytande som är fristående från den politiska sfären och som bara bygger på juridiska överväganden. [10] Genom att ge de nationella domstolarna särskilda befogenheter i fördragen har man försökt att stärka auktoriteten hos den unga rättsordning som har skapats för en unik internationell organisation.

30. Det är uppenbart att man har lyckats med detta instrument. Tack vare dialogen mellan domstolar har de genetiska egenskaperna hos den nya rättsordningen successivt bekräftats: dess direkta effekt, [11] företräde, [12] ansvar, [13] ändamålsenliga verkan, [14] likvärdighet [15] och många andra drag som har kommit att utgöra stommen i unionens rättssystem. [16] Eftersom dessa organ är oberoende och det finns medel för att verkställa avgörandena, har tillämpningen av gemenskapsrätten underlättats av den auktoritet som opartiskheten ger. [17]

31. De nationella domstolarnas strategiska betydelse minskar om tolkningsfrågor får ställas av organ av administrativ karaktär som är underställda den verkställande makten och som inte har samma ställning som en jurisdiktion. Även om vissa av den verkställande maktens organ utför uppgifter som liknar domstolarnas, kan förvaltningsmyndigheternas verkliga sida inte döljas enbart genom att de tillämpar ett slags förfarande som har inslag av domstolsprocess.

8 — Förslag till avgörande i det ovannämnda målet De Coster, punkterna 75–79.

9 — Robert Lecourt har i en klassisk studie beskrivit det så att den rättsliga gemenskapen karaktäriseras av att det finns en och samma regel, en och samma domare och en och samma befogenhet. Detta tydliga trinom innebär att de nationella domstolarna intar en särställning (”L’Europe des juges”, Bruylant, Bryssel, 1976, s. 221).

10 — Dubos, O., ”Les juridictions nationales, juge communautaire”, Dalloz, Paris, 2001, s. 723.

11 — Dom av den 5 februari 1963 i mål 26/62, Van Gend en Loos (REG 1963, sidan 1 och följande sidor; svensk specialutgåva, volym 1, s. 161).

12 — Dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Costa mot ENEL (REG 1964, s. 585; svensk specialutgåva, s. 211), och av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, s. 75).

13 — Dom av den 19 november 1991 i mål C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl. (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, s. I-435).

14 — Dom av den 14 juli 1977 i mål 8/77, Sagulo m.fl. (REG 1977, s. 1495; svensk specialutgåva, s. 403).

15 — Dom av den 15 september 1998 i mål C-231/96, Edis (REG 1998, s. I-4951).

16 — Vissa författare har hävdat att domstolssamarbetets historia är liktydig med den europeiska integrationens historia. Martinico, G., ”L’integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo”, Jovene, 2009, s. 138. Beträffande domarna i målen Van Gend en Loos och Costa mot Enel påpekas i Dubos, O., a. a., s. 74, helt riktigt följande: ”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?”

17 — Dehousse, R., ”The European Court of Justice”, MacMillan, London, 1998, s. 109–114.

Detta blir än tydligare om man beaktar att dessa pseudodomstolars avgöranden ofta kan överklagas till medlemsstaternas riktiga domstolar. Om nu artikel 234 EG ger ett maktorgan i medlemsstaterna privilegiet att begära förhandsavgöranden, är det ologiskt att utsträcka denna möjlighet till att omfatta andra organ, vilkas avgöranden så småningom kan komma att prövas av domstol. Därför föreslog jag också i mitt förslag till avgörande i målet De Coster att undantag görs från huvudregeln i de fall då ett administrativt beslut inte kan överklagas till domstol. [18] Det är då fullt berättigat att låta artikel 234 EG omfatta andra organ, för att inte riskera att försämra gemenskapsrättens enhetlighet och stringens och inskränka den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd.

32. Domstolarna har således stor betydelse för gemenskapsrättens auktoritet. Det är inte orimligt att anse att Europeiska gemenskapernas domstol har det yttersta ansvaret för gemenskapsrätten tack vare de nationella domstolarna.

33. Domstolen har inte alltid varit konsekvent i ovanstående frågor. Efter mitt förslag till avgörande i målet De Coster förefaller det ha funnits en vilja att bringa reda i rättspraxis, men det råder fortfarande en viss förvirring i dagsläget. I målen Schmid [19] och Syfait [20] beslutade domstolen visserligen att inte ta upp två tolkningsfrågor som hänskjutits av organ som stod förvaltningen nära till sakprövning, men det berodde på de bristande dragen av oberoende hos dessa organ. Det krävs stor fantasi för att se att domstolen i dessa domar skulle ha eftersträvat den institutionella jämvikt som krävs enligt artikel 234 EG.

34. Likafullt finns det en viss samstämmighet mellan mitt förslag till avgörande i målet De Coster och nu gällande rättspraxis. Jag ska redogöra för denna symbios, även om jag då löper risk för att på ett otillbörligt vis tolka domstolens centrala avsikt.

2. Kriterierna i domen i målet Vaassen-Göbbels ur konstitutionell synvinkel

35. Genom artikel 234 EG möjliggörs en dialog mellan domstolar för att säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten i alla medlemsstater. [21] Domstolen har låtit de mest skiftande organ delta i denna dialog, vilket har medfört en alltför generös tolkning av domen i målet Vaassen-Göbbels. Det finns visst fog för detta, trots de ovan beskrivna problem som det medför. Domstolsorganisationerna i unionens 27 medlemsstater är uppbyggda på mycket olika sätt. Det är svårt

18 — Förslag till avgörande i det ovannämnda målet De Coster, punkterna 87–95.

19 — Dom av den 30 maj 2002 i mål C-516/99, Schmid (REG 2002, s. I-4573), punkt 34.

20 — Dom av den 31 maj 2005 i mål C-53/03, Syfait (REG 2005, s. I-4609), punkterna 31–35.

21 — Detta har formulerats på ett träffsäkert sätt i Mancini, G. F., ”Democracy and Constitutionalism in the EU”, Hart, Oxford-Portland, 2001, s. 23, där tolkningsfrågornas strategiska roll i den europeiska rättsliga arkitekturen betonas: ”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].”

att tänka sig en samlad modell som innefattar domstolsfunktionerna i alla dessa länder och det är därför som domen i målet Vaassen-Göbbels har fått en sådan vid och allmän tolkning. [22] I vissa rättstraditioner är förvaltningsdomstolarna dessutom knutna till den verkställande makten för att skapa maktdelning. Det är oomtvistat att det franska Conseil d'État, en institution som har varit oumbärlig för den moderna offentliga rättens utveckling, är en domstol i den mening som avses i artikel 234 EG. I den maktdelning som har fastställts i de olika franska grundlagarna har Conseil d'État emellertid aldrig placerats i domstolspelaren. Detsamma gäller i de stater som inte har några specialiserade förvaltningsdomstolar utan i stället har domstolar som står utanför domstolsorganisationen, men som bara har formella kopplingar till förvaltningen. [23]

36. Att EG-domstolen lät dessa organ begära förhandsavgöranden var inte i första hand för att öka antalet tolkningsfrågor, utan för att bevara medlemsstaternas institutionella autonomi. Med andra ord utvidgade domstolen artikel 234 EG i en strävan att beakta de gemensamma konstitutionella traditionerna vid skapandet av dialog mellan domstolarna i gemenskapen. Jag håller inte med dem som hävdar att det bakom denna rättspraxis döljer sig en önskan från domstolens sida att kontrollera tillströmningen av mål till domstolen. Om det hade funnits något slags *docket control,* hade detta kriterium kunnat vändas till domstolens nackdel och medföra att den översvämmades av mål. Jag anser att domstolens praxis präglas av en vilja att respektera och i viss mån visa hänsyn mot de skilda sätt att se på dömande verksamhet som finns i de olika medlemsstaterna. Det är därför en avvägning måste göras mellan tolkningsfrågornas strikt judiciella karaktär och maktfördelningen i de olika medlemsstaterna.

37. Innehållet i mitt förslag till avgörande i målet De Coster bör således betonas, samtidigt som vissa nyanseringar görs för att precisera innebörden av det.

3. Ett förslag som är förenligt med rättspraxis

38. Först och främst bör syftet med artikel 234 EG tydliggöras, nu när mer än ett halvt sekel har gått. Jag ska precisera vissa konsekvenser

22 — Jag har hävdat att man både måste ta hänsyn till hur systemet fungerar och till att den dialog som föreskrivs i artikel 234 EG ska vara en dialog mellan domstolar. Ruiz-Jarabo Colomer, D., "El juez nacional como juez comunitario", Civitas, Madrid, 1993, s. 71 och 72. Se även Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G., och Tomkins, A., "European Union Law", Cambridge University Press, 2006, s. 293.

23 — Till exempel brittiska Immigration Adjudicators (dom av den 2 mars 1999 i mål C-416/96, Eddline El-Yassini, REG 1999, s. I-1209), disciplinära yrkesorganisationer (dom av den 6 oktober 1981 i mål 246/80, Broekmeulen, REG 1981, s. 2311, svensk specialutgåva, s. 199), den tyska federala kommissionen för tillsyn av offentliga upphandlingar (dom av den 17 september 1997 i mål C-54/96, Dorsch Consult, REG 1997, s. I-4961) eller skattenämnder (den ovannämnda domen i målet De Coster).

av mitt förslag till avgörande i målet De Coster, [24] så att de bättre överensstämmer med den inriktning som domstolen har valt.

a) Huvudregeln: en dialog mellan domstolar, på de villkor som fastställts genom domen i målet Vaassen-Göbbels

39. Analysen bygger på tolkningsfrågornas judiciella karaktär. Innan de villkor som fastslagits genom domen i målet Vaassen-Göbbels granskas närmare, måste det klarläggas huruvida det hänskjutande organet ingår i medlemsstatens domstolsorganisation. Därefter prövar domstolen om organet är upprättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om det tillämpar ett kontradiktoriskt förfarande, om dess jurisdiktion är av tvingande art och om det tillämpar rättsregler. Av de skäl som redovisas i punkterna 35 och 36 i detta förslag till avgörande har dessa villkor inte tillämpats särskilt strikt. Såsom jag gör gällande i mitt förslag till avgörande i målet La Roda Golf är en begäran om förhandsavgörande avsedd att vara ett samarbete mellan domstolar. [25] Den utgör således en konstruktiv relation *mellan domstolar* och inte *mellan tvister,* vilket förklarar varför inställningen har varit mer flexibel när det väl har fastställts vilka parter som är involverade i detta samarbete. [26]

40. Ett organ som inte ingår i en medlemsstats domstolsorganisation får således inte begära förhandsavgöranden. Det finns emellertid två viktiga undantag från denna regel och de ska behandlas här nedan.

b) Det första undantaget: avgörandet kan inte överklagas till domstol

41. I mitt förslag till avgörande i målet De Coster förklarade jag att om ett organ som står utanför domstolsorganisationen fattar beslut som inte kan överklagas till någon riktig domstol, måste rätten till ett effektivt domstolsskydd beaktas, liksom behovet av en konsekvent och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten. [27] Det innebär att domstolen bör besvara tolkningsfrågor från organ som har till uppgift att pröva tvister och vilkas avgöranden inte kan överklagas, för att dessa avgöranden inte ska strida mot gemenskapsrätten.

42. Det bör tilläggas att villkoren i domen i målet Vaassen-Göbbels här måste vara strikt uppfyllda, till skillnad från när det rör sig om en dialog mellan domstolar. Det ställs här helt andra krav än dem som ställs på domstolar som ingår i domstolsorganisationen. Det är rimligt att ett sådant uppenbart undantag från bestämmelserna i artikel 234 EG vägs upp av strängare krav på att de villkor som är

24 — Mitt förslag till avgörande av den 24 maj 2007 i mål C-195/06, Österreichischer Rundfunk (dom av den 18 oktober 2007, REG 2007, s. I-8817), och av den 22 november 2007 i mål C-393/06, Ing. Aigner (dom av den 10 april 2008, REG 2008, s. I-2339).

25 — Förslag till avgörande av den 5 mars 2009 i mål C-14/08 (i vilket dom ännu inte har meddelats).

26 — Det i ovanstående fotnot nämnda förslaget till avgörande, punkterna 51–53.

27 — Det ovannämnda förslaget till avgörande i målet De Coster, punkterna 83–86.

förknippade med begreppet jurisdiktion är uppfyllda. Denna ståndpunkt har stöd i rättspraxis. Domstolen har fastslagit att organ som inte är domstolar och som inte uppfyller minimikraven på oberoende inte får begära förhandsavgöranden i enlighet med artikel 234 EG, även om deras avgöranden inte kan överklagas. [28]

c) Det andra undantaget: när organ som inte är domstolar tillerkänns domstolsfunktioner genom en formell eller, i huvudsak, konstitutionell bestämmelse

43. Det finns ett annat undantag från huvudregeln och detta ligger utan tvekan närmare rättspraxis utveckling. Det är uppenbart att domstolen av tradition, och utan förbehåll, har tagit upp tolkningsfrågor från organ som står utanför domstolsorganisationen i en medlemsstat till sakprövning. Detta gäller i synnerhet det förvaltningsrättsliga området, där det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna beträffande hur domstolsprövning sker.

44. Den moderna europeiska förvaltningsrätten är ett resultat av den revolutionära process som ägde rum i Frankrike i slutet av 1700-talet, då den rättsliga kontrollen över förvaltningen byggde på en rigid syn på maktdelning. [29] Eftersom en rättslig prövning av förvaltningen också kan vara ett sätt att förvalta, växte det i Europa fram förvaltningsdomstolar vid sidan om domstolsväsendet (i annat fall skulle denna pelare ha tillhört den verkställande makten), vilka dock för att värna om principen om oberoende inte kom att ingå i den offentliga förvaltningen. Professor García de Enterría har på ett mästerligt sätt formulerat det på följande vis: ”Från att till en början ha använts på ett egennyttigt vis utvecklades ur principen om delning ett särskilt förvaltningsrättsligt system …, vilket redan från början utformades som en kontroll utförd av specialiserade organ inom förvaltningen och inte av utomstående oberoende domare... Genomförandet av denna mekanism som snart kom att kallas det förvaltningsprocessrättsliga systemet var ett verk av Napoleon, som var mer framstående som lagstiftare än som krigsherre.” [30]

45. Ur denna syn på ”justice retenue” växte det fram ett system med särskilda oberoende domstolar som skulle säkerställa att förvaltningen följde lagen och det har fortfarande kvar sina ursprungliga drag. [31]

28 — Beslut den 14 maj 2008 i mål C-109/07, Pilato (REG 2008, s. I-3503), i vilket domstolen prövade huruvida Prud'homie de pêche de Martigues är en ”domstol” trots att den inte ingår i den franska domstolsorganisationen. Helt riktigt granskade domstolen villkoren i domen i målet Vaassen-Göbbels ingående och beslutade att inte ta upp målet till sakprövning.

29 — Beträffande den revolutionära processen och hur den påverkade det franska rättsväsendet, se E. Seligmans klassiska verk ”La Justice en France pendant la Révolution, 1789–1792”, Plon, Paris, 1913.

30 — García de Enterría, E., ”Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?”, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, s. 37 och 38.

31 — Beträffande den historiska utvecklingen av denna företeelse i Europa fram till i dag, se Bouineau, J., ”Traité d'histoire européenne des institutions. XVI–XX siècle”, volym II, Litec, Paris, 2009.

46. Detta var inte den enda förvaltningsprocessrättsliga modellen i Europa, men den var ett viktigt uttryck och utgjorde en föregångare till den moderna förvaltningsrätt som har kommit att tillämpas i många medlemsstater. Frankrike, Nederländerna, Belgien, Italien och Grekland har valt en modell med fullständig separation, medan andra stater som Tyskland, Österrike, Tjeckien, Polen och Litauen har skapat självständiga domstolar som är avskilda från de allmänna domstolarna som av tradition handlägger civilrättsliga och straffrättsliga mål. [32] Det är således förståeligt att domstolen har tagit upp tolkningsfrågor från förvaltningsdomstolar av det här slaget till sakprövning utan några invändningar.

47. Bakom denna bedömning finns en tanke som har fungerat som drivkraft vid tolkningen av artikel 234 EG. Genom att luckra upp kraven för att få begära förhandsavgöranden har domstolen bekräftat värdet av de konstitutionella beslut som medlemsstaterna har fattat. Genom att låta organ som befinner sig utanför domstolsorganisationen i strikt mening delta i dialogen mellan domstolar, erkänner domstolen att unionens medlemsstater är suveräna vad gäller att i sina grundlagar fastställa hur maktdelningen ska se ut. Om en medlemsstat ger organ som inte är domstolar dömande funktioner och fastställer detta i grundlagen, innebär det att det finns en vilja som är nära knuten till den nationella identiteten och den nationella konstitutionella autonomin och detta respekterar domstolen. [33] Följaktligen ger artikel 234 EG möjlighet till kommunikation med myndigheter i medlemsstaterna *som enligt grundlagen är behöriga att skipa rätt.* I vissa medlemsstater ligger denna uppgift enbart hos domstolsväsendet, medan den i andra är fördelad mellan olika myndigheter i en legitim utformning av den institutionella organisationen som gemenskapsrätten inte ifrågasätter.

48. Efter denna kortfattade redogörelse för förvaltningsdomstolarnas ursprung ska jag nu koncentrera mig på det andra undantaget från huvudregeln, nämligen att organ som inte är domstolar får begära förhandsavgöranden om de utövar dömande verksamhet med stöd av en formell eller, i huvudsak, konstitutionell bestämmelse.

49. Som påpekas i punkt 42 i detta förslag till avgörande måste ett sådant undantag från huvudregeln vägas upp av en striktare tillämpning av kriterierna i domen i målet Vaassen-Göbbels. Om det hänskjutande organet inte

32 — Fromont, M., ”Droit administratif des États européens”, PUF, Paris, 2006, s. 120–135.

33 — I enlighet med bestämmelserna i artikel 6.3 i fördraget om Europeiska unionen har domstolen vid ett stort antal tillfällen visat att den respekterar medlemsstaternas konstitutionella traditioner. Se bland annat dom av den 2 juli 1996 i mål C-473/93, kommissionen mot Luxemburg (REG 1996, s. I-3207), och av den 14 oktober 2004 i mål C-36/02, Omega (REG 2004, s. I-9609). Se även generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande i mål C-213/07, Michaniki (dom av den 16 december 2008, REG 2008, s. I-9999) och Berranger, T., ”Constitutions nationales et construction communautaire”, LGDJ, Paris, 1995, s. 249–492.

ingår i domstolsorganisationen utan omfattas av andra processregler, kan det hända att det använder sig av andra förfaringssätt än dem som normalt brukar tillämpas vid tvister. Domstolen måste därför skärpa kontrollen av de ovannämnda kraven, särskilt kravet på oberoende, för att det inte ska strida mot den ursprungliga utformningen av artikel 234 EG. Detta har fastslagits i domstolens senare rättspraxis och det förklarar utgången i de ovannämnda målen Schmid och Syfait.

4. Slutsats

50. Artikel 234 EG möjliggör en dialog mellan domstolar. Endast under särskilda omständigheter får undantag göras från detta. Det gäller dels då ett avgörande inte kan överklagas till en nationell domstol och dels när det hänskjutande organet inte är en domstol men har getts domstolsfunktioner med stöd av en formell eller, i huvudsak, konstitutionell bestämmelse. I båda fallen måste kriterierna i domen i målet Vaassen-Göbbels tillämpas strikt för att inte urholka grundvalarna för en mekanism som är av avgörande betydelse för gemenskapsrättens utveckling, nämligen möjligheten att begära förhandsavgöranden.

51. En sådan tolkning av artikel 234 EG, vilken har stöd i domstolens rättspraxis, medför fördelar inom andra områden som förtjänar att i någon mån granskas på nytt. Gemenskapsrättens företräde innebär en skyldighet att inte tillämpa nationell rätt vid en normkonflikt. I domen i målet Fratelli Costanzo [34] fastställde domstolen att denna princip omfattar förvaltningsmyndigheter, vilka inte får tillämpa nationella bestämmelser som är oförenliga med gemenskapsrätten. [35] Trots den kritik som har riktats mot domstolen har denna rättspraxis bekräftats och befästs i mål som CIF [36] och Ciola. [37] Den främsta invändningen handlar just om förfarandet med förhandsavgöranden enligt artikel 234 EG, eftersom det förefaller märkligt att en förvaltningsmyndighet som inte har rätt att begära förhandsavgöranden ändå ska vara skyldig att avstå från att tillämpa inhemska bestämmelser. En nationell domstol kan alltid räkna med tolkningsstöd från EG-domstolen genom förfarandet med förhandsavgöranden, men förvaltningsorgan får klara sig utan sådant stöd. [38]

52. Denna motsättning skulle kunna undanröjas om domstolen begränsade räckvidden av domen i målet Fratelli Costanzo till att

34 — Dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo (REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, s. 83).

35 — ”Det skulle för övrigt vara motsägelsefullt att fastställa att de enskilda är berättigade att åberopa bestämmelserna i ett direktiv, som uppfyller ovan angivna villkor, vid de nationella domstolarna för att påtala en förvaltningsmyndighets agerande, men samtidigt företräda den uppfattningen att denna förvaltningsmyndighet inte är skyldig att tillämpa bestämmelserna i direktivet och att avstå från att tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som är oförenliga med bestämmelserna i direktivet. Av detta följer att när de enligt domstolens rättspraxis erforderliga villkoren för att de enskilda vid de nationella domstolarna skall kunna åberopa bestämmelserna i ett direktiv är uppfyllda, är alla förvaltningsorgan, inbegripet lokala myndigheter såsom kommuner, skyldiga att tillämpa dessa bestämmelser” (den ovannämnda domen i målet Fratelli Costanzo, punkt 31).

36 — Dom av den 9 september 2003 i mål C-198/01, CIF (REG 2003, s. I-8055), punkt 49.

37 — Dom av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola (REG 1999, s. I-2517), punkt 26.

38 — Alonso García, R., kritiserar detta förhållande i ”Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea”, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, s. 332 och 333. Möjligheten att tillämpa den praxis som följer av domen i målet Fratelli Costanzo i unionens nya medlemsstater ifrågasätts också av Bobek, M., i ”Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member Status”, *Review of European Administrative Law*, vol. 1, nr 1, 2008, s. 62 och 63.

omfatta organ som har rätt att begära förhandsavgöranden. Artikel 234 EG har tolkats så att även organ som inte är domstolar får delta i förfarandet för förhandsavgörande. Begränsas rätten att avstå från att tillämpa bestämmelser som strider mot gemenskapsrätten till myndigheter som får begära förhandsavgöranden, undanröjs riskerna med domen i målet Fratelli Costanzo. Bortsett från de praktiska svårigheter som det medför om organ som omfattas av principen om förvaltningshierarki ges rätt att avstå från att tillämpa sådana bestämmelser, skulle de frågetecken som ovannämnda dom ger upphov till kunna rätas ut. På så sätt begränsas gemenskapsrättens företräde till att omfatta domstolar, på samma sätt som författningens eller lagens företräde. Därmed skulle man undvika att tjänstemän struntar i beslut eller i de administrativa bestämmelser som reglerar deras behörighetsområde. [39]

53. Efter denna redogörelse för bakgrunden till domstolens tolkning av artikel 234 EG och de fördelar det skulle innebära om denna tolkning gavs en annan inriktning, ska jag nu övergå till att granska huruvida det hänskjutande organet i förevarande mål uppfyller ovannämnda kriterier.

B. *Rättspraxis rörande definitionen av begreppet domstol, tillämpad på Umweltsenat*

54. Umweltsenat är ett av de kollegiala organ som omfattas av artikel 133.4 i Österrikes grundlag. Denna bestämmelse medger ett undantag från huvudregeln att behörigheten ligger hos Verwaltungsgerichtshof (högsta förvaltningsdomstolen). Detta undantag innebär att självständiga myndigheter får pröva talan mot förvaltningsmyndigheters beslut. Umweltsenat har också fått ett särskilt erkännande i artikel 11.7 i grundlagen, även om det inte innebär att detta organ undantas från det *genus* som föreskrivs i artikel 133.4.

55. Verfassungsgerichtshof (den österrikiska författningsdomstolen) har tolkat möjligheten att inrätta självständiga organ inom det förvaltningsrättsliga området restriktivt, eftersom det innebär ett åsidosättande av den princip som ger Verwaltungsgerichtshof behörighet att pröva talan mot förvaltningsmyndigheternas beslut. [40] Verfassungsgerichtshof har dock fastställt materiella villkor för dessa myndigheter för att de mer ska likna domstolar än förvaltningsorgan som omprövar beslut. Ett tecken på det är att de domstolar som har inrättats med stöd av artikel 133.4 bland annat följer bestämmelserna i artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och den praxis som Europadomstolen för de mänsk-

39 — Bobek, M., *cit. supra*, anser att domen i målet Fratelli Costanzo är ”mycket oroväckande” från maktdelningssynpunkt.

40 — Dom av den 14 oktober 1987 i mål B267/86 (VfSlg. 11.500), av den 24 februari 1999 i mål B1625/98-32 (VfSlg. 15.427), av den 29 juni 2000 i mål G175/95 (VfSlg. 15.886) och av den 13 juni 2001 i mål G141/00 (VfSlg. 16.189).

liga rättigheterna har utvecklat rörande denna bestämmelse.

56. Umweltsenat inrättades år 1993 som en oberoende domstol i enlighet med artikel 133.4 i Österrikes grundlag, för att pröva talan mot beslut som fattats av miljömyndigheter enligt första och andra avsnitten i UVP-G 2000. Umweltsenat har 42 lagfarna ledamöter, av vilka tio är yrkesdomare. Deras mandat kan inte återkallas och de åtnjuter en oberoende ställning.

57. Umweltsenats interna arbetsordning liknar en vanlig domstols med objektiva regler för fördelning av mål, även om ordföranden har särskilda befogenheter att utse referenter och en tredje avdelningsledamot. [41] Överläggningarna är hemliga och ledamöterna har fullständig tystnadsplikt. [42]

58. Förfarandet vid Umweltsenat regleras av de allmänna bestämmelserna i Verwaltungsverfahrensgesetz (lagen om förvaltningsförfarandet, nedan kallad AVG) och de särskilda bestämmelser som införts genom USG 2000. Talan ska väckas vid den berörda myndigheten inom fyra veckor från det att beslutet delgavs. [43] Verkställigheten av beslutet skjuts då upp *ex lege,* såvitt inget annat uttryckligen förordnas. [44] Talan får väckas av den som har medverkat i myndighetsärendet, samt av en rad olika institutioner som räknas upp i UVP-G 2000. [45] Handläggningen är i första hand skriftlig, den kontradiktoriska principen tillämpas och muntlig förhandling får hållas på domstolens initiativ eller på yrkande av part. [46] Parterna har rätt att låta sig företrädas av en advokat, men det föreligger inte någon skyldighet att göra det. [47]

59. Umweltsenat har full prövningsrätt. Även om dess avgöranden har karaktären av förvaltningsbeslut äger de rättskraft. De måste vara motiverade och meddelas vid offentlig förhandling, de är verkställbara och får bara överklagas till Verwaltungsgericht. [48]

60. Enligt de kriterier som redovisas i punkterna 54–59 i detta förslag till avgörande är Umweltsenat ett organ som inte ingår i den österrikiska domstolsorganisationen, men som är uttryckligen erkänt i landets grundlag. Enligt artiklarna 133.4 och 11.7 i den österrikiska grundlagen får dömande verksamhet utövas av institutioner som inte ingår i

41 — Artiklarna 9 och 10 USG 2000.
42 — Artikel 67f.2 AVG.
43 — Artikel 40.2 UVP-G 2000.
44 — Artikel 64.1 AVG.
45 — Artikel 19.1 UVP-G 2000.
46 — Artikel 67d.1 AVG.
47 — Artikel 10 AVG.
48 — I undantagsfall får dess avgöranden överklagas till Verfassungsgerichtshof, men bara om det rör sig om en överträdelse av grundlagsbestämmelser.

domstolsorganisationen men som har sådana väsentliga inslag att deras verksamhet kan jämställas med en vanlig domstols. Som jag gör gällande i punkt 49 i detta förslag till avgörande måste villkoren i domen i målet Vaassen-Göbbels tillämpas synnerligen strikt när organ som inte är domstolar ges domsrätt. Av ovannämnda punkt följer att Umweltsenat är inrättat enligt lag, är av stadigvarande karaktär, tillämpar ett kontradiktoriskt förfarande, har en jurisdiktion som är av tvingande art och tillämpar rättsregler. En viktig indikation, som dock inte är avgörande, är att den österrikiska författningsdomstolen kräver att Umweltsenat ska respektera rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

61. Mot bakgrund av detta finner jag att Umweltsenat är ett organ som inte är en domstol men som utövar dömande verksamhet, att det formellt erkänts i den österrikiska grundlagen och att det strikt uppfyller kriterierna i domen i målet Vaassen-Göbbels. Det innebär att det hänskjutande organet är fullt behörigt att begära ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 234 EG.

VI. Prövning i sak

62. Den fråga som ställs i förevarande mål bör ges ett enkelt och entydigt svar. I huvudsak undrar Umweltsenat om gränsvärdet för ett projekt som berör mer än en medlemsstat och som omfattas av direktiv 85/337 endast avser den del som ligger inom respektive medlemsstat eller om hela den fysiska längd som avses med projektet ska beaktas. Domstolens avgörande får stora praktiska konsekvenser. Väljer domstolen det första alternativet, innebär det att en miljökonsekvensbedömning ska göras för varje enskilt land som om det handlade om olika projekt. Väljs det andra alternativet, innebär det att miljökonsekvensbedömningen omfattar projektet som helhet, oavsett gränser, och att de olika staternas myndigheter måste samarbeta med varandra.

63. Som kommissionen helt riktigt har påpekat i punkt 20 i sitt yttrande handlar förevarande mål enbart om skyldigheten att göra en miljökonsekvensbedömning och inte om innehållet i eller konsekvenserna av en sådan bedömning. Enkelt uttryckt handlar målet om en behörighetstvist där det ska avgöras huruvida en myndighetstillsyn ska ske. Det måste således avgöras vilka ”projekt” som direktiv 85/337 omfattar, på vilka villkor gränsvärdena ska tillämpas och vilken myndighet som ska ha de förebyggande administrativa uppgifter som föreskrivs i detta direktiv.

A. *Begreppet projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön i direktiv 85/337*

64. Europeiska gemenskapen har som riktlinje fastställt att den bästa miljöpolitiken ”är att hindra uppkomsten av förore-

ningar och olägenheter vid källan i stället för att senare försöka motverka deras effekter". [49] Med denna föresats antogs direktiv 85/337, enligt vilket de administrativa förfarandena för bedömning av miljökonsekvenserna av vissa projekt bör harmoniseras. Filosofin bakom direktivet framgår av artiklarna 2 och 4, där det föreskrivs att en bedömning ska göras innan projekt genomförs. Projekten delas in i två grupper: projekt med en odiskutabel påverkan (vilka redovisas i bilaga I), för vilka en bedömning alltid ska göras, och projekt med mindre konsekvenser (vilka redovisas i bilaga II), för vilka varje medlemsstat får fastställa kriterier för när en bedömning ska ske, mot bakgrund av kriterierna i bilaga III. [50]

65. Mot bakgrund av vad det kostar att göra en miljökonsekvensbedömning definieras de projekt som anges i bilaga I noggrant i direktiv 85/337. I bilaga II specificeras varje kategori mer generellt, men medlemsstaterna måste noga ange under vilka förutsättningar en bedömning av miljöpåverkan måste göras. [51] Det är inte förvånande att domstolen har tolkat de nationella lagstiftarnas utrymme restriktivt, för att bilaga II inte ska åsidosättas genom alltför diffusa eller ytliga nationella kriterier. De olika typerna av projekt är således mycket noggrant beskrivna i direktiv 85/337, för att de nationella myndigheterna inte ska kunna undgå sin skyldighet att göra bedömningar genom att hänvisa till oklara bestämmelser.

66. Samtidigt som denna noggranna beskrivning görs ges begreppet projekt en mycket vid definition i direktiv 85/337. Enligt artiklarna 1.2 och 2.1 avses med projekt utförande av "byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten" och andra "ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet". Vidare föreskrivs att en miljökonsekvensbedömning ska göras om projektet "kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering". Slutligen anges i bilaga IV vilka uppgifter exploatören ska lämna till den behöriga myndigheten för att en relevant bedömning ska kunna göras. [52]

67. Sammantaget får detta flera olika konsekvenser:

49 — Första skälet i direktiv 85/337. Beträffande den europeiska miljöpolitikens förebyggande syften, se Jans, J.H., och Vedder, H.H.B., "European Environmental Law", 3:e upplagan, European Law Publishing, Groningen, 2008, s. 40–42.

50 — Denna bilaga innehåller formuleringar som "projektens karakteristiska egenskaper", deras "lokalisering" och "de potentiella effekternas" karakteristiska egenskaper, och för varje block anges kriterier som begränsar medlemsstaternas utrymme för att skönsmässigt skapa egna bedömningsmallar.

51 — Beträffande detta hänvisar jag till dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 50, av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 65, av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 36, av den 13 juni 2002 i mål C-474/99, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-5293), punkt 31, av den 16 mars 2006 i mål C-332/04, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-40), punkt 76, och av den 23 november 2006 i mål C-486/04, kommissionen mot Italien (REG 2006, s. I-11025), punkt 53.

52 — Enligt bilaga IV krävs en beskrivning av projektet, en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören har övervägt, samt en beskrivning av sådan miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till och av de mer betydande miljöeffekterna. Vidare måste exploatören tillhandahålla en beskrivning av planerade åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av projektet och en redovisning av de eventuella svårigheter som exploatören stött på i samband med att de begärda uppgifterna sammanställts.

68. För det första måste de projekt som anges i bilagorna I och II tolkas mot bakgrund av de ovannämnda artiklarna 1.2 och 2.1, eftersom den detaljerade beskrivningen av åtgärder faller inom en vidare rättslig ram och de specifika bestämmelserna måste tillämpas i enlighet med de mer generella. [53] När det i punkt 20 i bilaga I talas om anläggning av ”starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km”, förutsätter det därför att dessa medför ”en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering”.

69. För det andra är, i enlighet med ovanstående, den allmänna definitionen viktig för att kunna precisera innebörden av gränsvärdena för projekten, det vill säga de värden som anges i bilagan beträffande produktionsnivåer, [54] lagringskapacitet [55] och längd [56]. Dessa gränsvärden brukar även benämnas ”tröskelvärden för miljöpåverkan”. [57] De specifikationer som utarbetas för varje typ av projekt fungerar som sådana tröskelvärden och dessa avgör i sin tur huruvida det föreligger en skyldighet att påbörja en miljökonsekvensbedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktiv 85/337. Eftersom det handlar om faktorer som begränsar direktivets tillämpningsområde, måste de tolkas utifrån två olika kriterier: dels enligt den i rättspraxis etablerade principen att undantag ska tolkas restriktivt [58] och dels utifrån de totala konsekvenser som projektet medför, särskilt med hänsyn till artikel 2.1 i direktivet där det talas om projektets ”art”, ”storlek” och ”lokalisering”. Dessa kriterier avser projektets totala miljöpåverkan. Grundar sig gränsvärdena i bilagorna I och II på något av dessa kriterier är direktiv 85/337 således konsekvent i sin helhet och avser samma förhållanden som beskrivs i artikel 2.1.

70. För det tredje och sista måste tolkningar som urholkar andra bestämmelser i direktiv 85/337 undvikas. Detta innebär att en galvaniserad och geografiskt uppstyckad tolkning gör det svårare att använda bilaga IV. Som redovisas i punkt 66 i detta förslag till avgörande, anges i bilagan vilka uppgifter som exploatören måste tillhandahålla. Bland annat talas det om ”projektets fysiska karakteristika”, [59] en uppskattning av den ”mängd av restprodukter och utsläpp som uppkommer när verksamheten pågår” [60] och en beskrivning av ”sådan väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till”]. [61] Det är svårt att tänka sig att dessa skyldigheter uppfylls om man bara tar hänsyn till de delar som är lokaliserade till den stat i vilken myndigheten som tar initiativ till miljökonsekvensbedömningen finns. För att klarlägga ”projektets fysiska karakteristika” måste hänsyn tas till hela projektet och inte

53 — Detta synsätt innebär ett krav på att en rättsakt måste vara konsekvent i sin helhet, vilket domstolen bland annat har fastslagit i sin dom av den 27 januari 2000 i mål C-164/98 P, DIR International Film m.fl. mot kommissionen (REG 2000, s. I-447), punkterna 21–30, och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, MATRA mot kommissionen (REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, s. I-213), punkt 41.

54 — Punkterna 1, 2, 5 och 18.b.

55 — Punkterna 10, 12, 13, 15, 18.b och 21.

56 — Punkterna 7, 8, 16, 19 och 20.

57 — Moreno Molina, A.M., ”Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España”, Marcial Pons, Madrid, 2006, s. 201.

58 — Dom av den 10 december 1968 i mål 7/68, kommissionen mot Italien (REG 1968, s. 617; svensk specialutgåva, s. 357), av den 28 oktober 1999 i mål C-6/98, ARD (REG 1999, s. I-7599), punkterna 9–31, och av den 17 juni 1998 i mål C-321/96 (REG 1998, s. I-3809), punkt 25.

59 — Punkt 1 första strecksatsen i bilaga IV.

60 — Punkt 1 tredje strecksatsen i bilaga IV.

61 — Punkt 3 i bilaga IV.

bara till den del som hänför sig till den egna statens territorium. Föroreningspotentialen kan bara bedömas ordentligt om samtliga föroreningar beaktas, inte bara dem som sker i den egna staten.

71. Det finns även andra skäl som talar för en vid tolkning av begreppet projekt. Dessa handlar inte bara om direktiv 85/337 utan även om domstolens arbete.

B. *Uppdelning av projekt som ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning i rättspraxis*

72. Även om detta är första gången frågan väcks huruvida en gräns mellan stater också utgör en gräns för de projekt som omfattas av direktiv 85/337, finns det i rättspraxis exempel på fall där stater försökt att dela upp projekt som ska bli föremål för bedömning för att kringgå gemenskapsrätten. Det finns ingen rättspraxis som är adekvat för förevarande mål, men de mål i vilka domstolen har prövat förlängningar av projekt, delgenomföranden av projekt med transportnät och tidsmässigt uppdelade projekt är belysande. I samtliga fall har domstolen förespråkat en vid tolkning av direktiv 85/337 och vänt sig mot försöken att begränsa dess tillämpningsområde.

73. I målet kommissionen mot Spanien [62] väckte kommissionen talan på grund av att ingen miljökonsekvensbeskrivning hade upprättats avseende en 13 kilometer lång järnvägssträcka mellan städerna Las Palmas och Oropesa. Projektet utgjorde en del av programmet ”Medelhavskorridoren”, en 251 kilometer lång järnväg utmed den spanska Medelhavskusten från Tarragona till Valencia. Den spanska regeringen hävdade att prövningen bara avsåg den aktuella sträckan och att den med hänsyn till sin längd inte kunde anses utgöra en ”järnvägslinje för fjärrtrafik” enligt punkt 7 i bilaga I till direktiv 85/337. Domstolen förkastade fullständigt detta argument och menade att direktivet då riskerade att förlora sin ändamålsenliga verkan. Enligt domstolen ”är [det då] tillräckligt att de berörda nationella myndigheterna delar upp ett projekt som avser en lång sträcka i flera mindre delar för att inte behöva tillämpa bestämmelserna på vare sig projektet i dess helhet eller delsträckorna till följd av uppdelningen”. [63] I sitt förslag till avgörande i detta mål framhöll också generaladvokaten Poiares Maduro att storskaliga projekt som det som målet i fråga avsåg brukar genomföras i flera etapper. [64] Om den spanska regeringens argument hade godtagits skulle inte bara den aktuella järn-

62 — Dom av den 16 september 2004 i mål C-227/01 (REG 2004, s. I-8253).

63 — Den ovannämnda domen, punkt 53.

64 — I punkt 48 i sitt förslag till avgörande av den 24 mars 2004 anger generaladvokaten följande: ”Om man skulle tillämpa det resonemang som har framförts av Konungariket Spanien så skulle en anläggning av en järnvägslinje på 251 km i etapper kunna medföra att ett visst projekt aldrig kan anses avse fjärrtrafik, eftersom de på varandra följande delsträckorna av järnvägslinjen alla skulle avse korta avstånd och knyta samman närliggande samhällen. En sådan tolkning av direktivet skulle riskera att begränsa dettas tillämpningsområde avsevärt och riskera att förhindra att ändamålet med direktivet uppnås.”

vägssträckan ha fallit utanför tillämpningsområdet för direktiv 85/337, det skulle även ha gällt en stor del av alla de offentliga anläggningsarbeten som medlemsstaterna utför.

74. Svårigheterna med projekt som tidsmässigt delas upp i olika delar belystes i målen Wells, [65] kommissionen mot Förenade kungariket [66] och Barker, [67] i vilka domstolen underströk behovet av att göra en samlad bedömning. För att en uppdelning i administrativa etapper inte ska förvränga projektets innehåll och leda till att direktiv 85/337 inte kan tillämpas, fastställde domstolen att miljökonsekvensbedömningen ”skall vara av allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som inte ännu har bedömts eller som behöver bedömas på nytt”. [68] Kort sagt får den bedömning som föreskrivs i direktiv 85/337 inte splittras upp och en uppdelning av ett projekt i olika administrativa faser får inte hindra att målen med direktivet uppnås.

75. Något liknande inträffar när en miljökonsekvensbedömning inte görs på grund av att projektet innebär en förändring eller en utveckling av ett annat projekt som redovisas i bilagorna till direktiv 85/337 och därmed i princip undgår miljöprövning. Så var fallet i målet Abraham m.fl., [69] vilket rörde en tvist mellan flera boende vid flygplatsen Liège-Bierset och de myndigheter som ville bygga ut flygplatsen för att kunna använda den dygnet runt och 365 dagar om året. Enligt punkt 7 i bilaga I ska en miljökonsekvensbedömning göras vid ”anläggning av flygplatser … med en banlängd av 2 100 meter eller mer”. Ingenting föreskrivs emellertid beträffande utbyggnad av flygplatser, särskilt inte när utbyggnaden inte påverkar banans längd. I det aktuella fallet innebar projektet en förändring av flygplatsens infrastruktur, anläggning av ett kontrolltorn, nya avfarter och parkeringsområden, samt en ombyggnad och breddning av start- och landningsbanorna, som dock inte påverkade deras längd. Domstolen var medveten om att detta projekt medförde stor påverkan på miljön och att myndigheterna försökte undvika en miljökonsekvensbedömning genom att hävda att banlängden inte ändrades. För att åstadkomma en samlad bedömning och värna om den ändamålsenliga verkan av direktiv 85/337, fastställde domstolen att ”ändringsarbeten på en flygplats med en banlängd på 2 100 m eller mer således inte bara inbegriper arbeten som utförs för att förlänga banan utan alla arbeten som utförs på en flygplats byggnader, installationer eller utrustning, om dessa kan anses – bland annat på grund av deras karaktär, betydelse och särdrag – utgöra en ändring av flygplatsen i sig”. [70]

76. Ovannämnda domar avspeglar en strävan att förhindra att skyldigheten att göra miljökonsekvensbedömningar kringgås genom att projekt delas upp. Genom att förespråka en *samlad* bedömning av projekt visar domstolen att miljökonsekvenserna inte styrs av projektets längd, produktionsnivåer eller lagringskapacitet. I målet Ecologistas en Acción-CODA erinrade domstolen om att ”syftet med bestämmelserna i direktivet [85/337] [inte kan] kringgås genom att ett

65 — Dom av den 7 januari 2004 i mål C-201/02 (REG 2004, s. I-723).
66 — Dom av den 4 maj 2006 i mål C-508/03 (REG 2006, s. I-3969).
67 — Dom av den 4 maj 2006 i mål C-290/03 (REG 2006, s. I-3949).
68 — Domen i målet Barker, se föregående fotnot, punkt 48.
69 — Dom av den 28 februari 2008 i mål C-2/07 (REG 2008, s. I-1197).
70 — Punkt 36.

projekt delas upp. Underlåtenheten att ta hänsyn till den kumulativa effekten av flera projekt får inte heller leda till att dessa i praktiken i alla delar undantas från kravet på att underställas en bedömning av deras miljöpåverkan, då projekten sammantagna, kan medföra en betydande miljöpåverkan.” [71]

C. De nationella gränserna som gränser för miljökonsekvensbedömning

77. Domstolen har upprepade gånger gett uttryck för denna uppfattning i sin rättspraxis, som en välbekant kanon i alla mål som rör direktivet i fråga. Således betonar domstolen att ”dess tillämpningsområde är vidsträckt och... dess ändamål är mycket omfattande”. [72] Just av detta skäl skulle det vara ologiskt att inskränka bestämmelserna i direktivet, inte minst om en utebliven miljökonsekvensbedömning leder till att projekt som potentiellt kan ge skadliga effekter på miljön godkänns.

78. Om bestämmelserna i direktiv 85/337 är tillämpliga på projekt i bilaga I som genomförs i flera etapper, vilkas administrativa handläggning omfattar olika förfaranden eller som ändras, är direktivet följaktligen även tillämpligt när ett projekt delas upp mellan flera olika staters territorier. Under alla förhållanden är det lämpligt att avslutningsvis granska hur den geografiska faktorn påverkar tillämpningen av direktiv 85/337.

79. Europas murar vittnar om ett dramatiskt gemensamt förflutet. Det var just för att riva staket och barriärer som Europeiska gemenskaperna skapades, i övertygelse om att gränserna utgjorde hinder för tillväxt, utveckling, kommunikation och kontakter mellan folken. ”Vi förenar människor, inte stater”, förklarade Jean Monnet då han beskrev den integrerande drivkraften bakom sitt projekt. I detta gemensamma projekt har ländernas fysiska åtskillnad gradvis minskat och de har nu smält samman genom ikraftträdandet av Schengenavtalet. [73]

80. Om nu personer, varor, tjänster och kapital kan röra sig fritt inom unionen, vore det paradoxalt att återupprätta dessa gränser för ett fenomen som till själva sin natur inte

71 — Dom av den 25 juli 2008 i mål C-142/07 (REG 2008, s. I-6097), punkt 44.

72 — Domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl., punkt 31, det ovannämnda målet WWF m.fl., punkt 40, det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 46, samt det ovannämnda målet Abraham, punkt 32.

73 — Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), undertecknad den 19 juni 1990 i Schengen (Luxemburg).

känner till vare sig länder eller kontinenter: föroreningarna. Om gemenskapens miljöpolitik innebär en gemensam kamp mot föroreningar mellan olika stater i vetskap om att de inte är begränsade till en enda plats, vore det inkonsekvent att dela upp projekt som ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning mellan de olika stater i vilka de ska genomföras.

81. Detta stöder sig på artikel 7 i direktiv 85/337, där det anges hur det mellanstatliga samarbetet ska se ut när ett projekt omfattar flera medlemsstater i unionen. Samma sak följer av Esbokonventionen av den 25 februari 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. [74] Ovannämnda artikel 7 i direktiv 85/337 följer bestämmelserna i konventionen och enligt artikel 7.1 och 7.2 får en medlemsstat medverka i ett förfarande för miljökonsekvensbedömning som påbörjats i en annan medlemsstat, förutsatt att projektet även berör den förstnämnda staten. [75] Detta är dock inte den enda samarbetsform som direktivet medger. Om ett projekt genomförs gemensamt av flera medlemsstater ska var och en av dem göra en miljökonsekvensbedömning, samtidigt som de hjälper varandra i de olika förfaranden. Eftersom det inte sker någon bedömning på gemenskapsnivå krävs det samarbete. [76]

82. I detta samarbete bör dock gemensamma kriterier användas, exempelvis en gemensam helhetssyn på begreppet projekt. I annat fall förvandlas samarbetet till en fars och skyldigheterna i direktiv 85/337 kan kringgås i projekten. I förevarande mål kan det förutsättas att en föreskriven miljökonsekvensbedömning har gjorts i Italien, eftersom ledningen där är mer än 15 kilometer lång. Följande variant i ett mål som detta ger dock anledning till oro: ett gränsöverskridande projekt som är sammanlagt 29 km långt, varav 14,5 km i varje stat. Enligt bilaga I behöver då ingen miljökonsekvensbedömning göras i något att länderna och risken finns att projektet inte blir föremål för någon bedömning alls. Detta visar vilka oroväckande konsekvenser som Alpe Adrias ståndpunkt skulle medföra.

83. Jag anser således att en gräns mellan stater inte utgör en begränsning vid definitionen av

74 — En konvention som Europeiska gemenskapen har tillträtt genom rådets beslut av den 15 oktober 1996 om godkännande av konventionen om miljökonsekvensbeskrivning i ett gränsöverskridande sammanhang (ej publicerat).

75 — Denna förutsättning följer av punkt 2 i samma artikel: ”Om en medlemsstat som mottar upplysningar i enlighet med punkt 1 anger att den avser att delta i förfarandet för miljökonsekvensbedömning, skall den medlemsstat på vars territorium projektet är avsett att genomföras, om den inte redan har gjort det, till den utsatta medlemsstaten översända de uppgifter som samlats in i enlighet med artikel 5 …” Artikel 7 avser dock situationer där ett projekt genomförs i en enda medlemsstat, men får konsekvenser i en eller flera grannstater.

76 — I annat fall skulle det vara meningslöst att utforma en gemensam miljöpolitik för EU. Med de federala staterna som förebild har gemenskapen utarbetat en agenda inom detta område för att undvika de svårigheter som de olika lagstiftningarna medför och en territorialisering av deras tillämpning. Förenta staterna utgör ett mycket talande exempel. Liksom inom gemenskapen kombineras där harmoniserade rättsliga instrument med en uppmaning till samarbete delstaterna emellan. Hall, N.D., ”Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy”, *Harvard Environmental Law Review*, nr 32, 2008, och Revesz, R. L., ”Environmental Regulation in Federal Systems”, *Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2000, s. 10–14.

begreppet projekt enligt direktiv 85/337. En medlemsstat måste således ställa krav på miljökonsekvensbedömning för sådana projekt som anges i bilaga I till direktivet, särskilt punkt 20, i samband med en anläggning som ska uppföras i ett område som tillhör två eller flera medlemsstater, även när gränsvärdet för kravet på en miljökonsekvensbedömning visserligen inte uppnås vad gäller den del av anläggningen som ligger på medlemsstatens eget territorium men uppnås när de delar av den planerade anläggningen som ligger på angränsande medlemsstaters territorium medräknas.

VII. Förslag till avgörande

84. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som ställts av Umweltsenat på följande sätt:

Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ska tolkas på så sätt att en medlemsstat måste ställa krav på miljökonsekvensbedömning för sådana projekt som anges i bilaga I till direktivet, särskilt punkt 20, i samband med en anläggning som ska uppföras i ett område som tillhör två eller flera medlemsstater, även när gränsvärdet för kravet på en miljökonsekvensbedömning visserligen inte uppnås vad gäller den del av anläggningen som ligger på medlemsstatens eget territorium men uppnås när de delar av den planerade anläggningen som ligger på angränsande medlemsstaters territorium medräknas.