FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 22 januari 2009 [1]

I — Inledning

1. Domstolen har än en gång att tolka rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [2] (nedan kallat direktivet om miljöpåverkan). Det är den här gången dock fråga om den lydelse som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG [3], som domstolen endast sällan har haft att tolka.

2. Det gäller närmare bestämt att klargöra om beslutet att inte göra någon miljökonsekvensbedömning måste motiveras och hur en sådan eventuellt nödvändig motivering ska se ut.

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.
3 — EUT L 156, s. 17.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. I artikel 2.1 i direktivet om miljöpåverkan anges följande om direktivets syfte:

”Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.”

4. I artikel 3 beskrivs föremålet för bedömningen av miljöpåverkan enligt följande:

”Miljökonsekvensbedömningen skall i varje enskilt fall och i enlighet med artiklarna 4–11 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

— människor, fauna och flora,

— mark, vatten, luft, klimat och landskap,

— materiella tillgångar och kulturarv,

— samspelet mellan faktorerna i första, andra och tredje strecksatserna.”

5. I artikel 4 definieras i huvudsak vilka projekt som ska bli föremål för bedömning.

”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.

2) Om inte annat följer av artikel 2.3 skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma genom

a) granskning från fall till fall

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten,

om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa förfarandena i både a och b.

3) Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2, skall de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.

4) Medlemsstaterna skall säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgöranden enligt punkt 2 görs tillgängliga för allmänheten.”

6. I punkt 10 b i bilaga II regleras projekt för tätortsbebyggelse.

7. I bilaga III anges kriterier för beslutet om huruvida en miljökonsekvensbedömning är nödvändig. Här nämns till exempel projektets karaktäristiska egenskaper, dess lokalisering och dess eventuella inverkan.

III — Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

8. I målet vid den nationella domstolen är det fråga om ett projekt med syftet att bygga ut en före detta marinbas som ligger i ett område som anses särskilt naturskönt. Där ska det byggas ett sjukhus. Det klagomål som riktades mot det första tillståndet bifölls, eftersom det inte hade gjorts någon prövning av huruvida det var nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning.

9. I det anslutande förvaltningsförfarandet tog den behöriga kommunorganisationen ställning till nödvändigheten av en miljökonsekvensbedömning. En sådan bedömning ansågs inte vara nödvändig, eftersom projektet inte skulle komma att medföra betydande inverkan på miljön.

10. Christopher Mellor, klaganden i målet vid den nationella domstolen, bestred detta. Bland annat riskerade en fladdermuskoloni att försvinna. Kommunen ändrade därefter sin bedömning.

11. Secretary of State for Communities and Local Government i Förenade kungariket meddelade dock genom skrivelse av den 4 december 2006 att det inte var nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning. Detta beslut motiverades med att projektet på grund av faktorer som dess art, storlek och lokalisering inte förväntades medföra betydande inverkan på miljön. Några närmare grunder angavs ej.

12. Christopher Mellor väckte talan mot detta beslut. Målet är anhängigt vid Court of appeal som andra instans och denna domstol har ställt följande frågor till domstolen i en begäran om förhandsavgörande:

”1. Innebär artikel 4 i rådets direktiv 85/337/EEG, i dess lydelse enligt direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG, att medlemsstaterna måste låta allmänheten få tillgång till skälen för ett beslut att ett sådant projekt som avses i bilaga 2 inte behöver bli föremål för en bedömning enligt artiklarna 5–10 i direktivet?

2. Om svaret på fråga 1 är jakande, uppfylldes i så fall denna skyldighet genom innehållet i skrivelsen av den 4 december 2006 från Secretary of State?

3. Om svaret på fråga 2 är nekande, vilken är då omfattningen av motiveringsskyldigheten i detta sammanhang?”

IV — Rättslig bedömning

A — *Det rättsliga sammanhanget i begäran om förhandsavgörande*

13. Målet vid den nationella domstolen gäller förhandskontrollen av huruvida ett visst projekt ska föregås av en miljökonsekvensbedömning.

14. Enligt artikel 4.2 och punkt 10 b i bilaga II till direktivet om miljöpåverkan ska medlemsstaterna, med hjälp av en granskning från fall till fall eller av gränsvärden eller kriterier som fastställts av dem, avgöra huruvida miljöpåverkan av tätortsbebyggelse ska bedömas. Enligt fast rättspraxis ger artikel 4.2 i direktivet om miljöpåverkan medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning. Detta utrymme begränsas dock genom den i artikel 2.1 föreskrivna skyldigheten att göra en bedömning av inverkan på miljön av projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. [4]

4 — Se, vad gäller de tidigare lydelserna av direktivet, 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 64, av den 29 april 2004 i mål C-117/02, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-5517), punkt 82, av den 2 juni 2005 i mål C-83/03, kommissionen mot Italien (REG 2005, s. I-4747), punkt 19, av den 8 september 2005 i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7569), punkt 87, av den 16 mars 2006 i mål C-332/04, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-40), punkt 76, av den 28 februari 2008 i mål C-2/07, Abraham m.fl. (REG 2008, s. I-1197), punkterna 37 och 42, och av den 25 juli 2008 i mål C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (REG 2008, I-6097), punkt 38.

15. För att kunna avgöra om ett projekt kan medföra betydande inverkan på miljön måste medlemsstaterna ta hänsyn till projektens art, storlek och lokalisering. [5] I detta avseende är direktivet om miljöpåverkan förknippat med en helhetsbedömning av den miljöpåverkan som projekt eller ändringen av dessa har. [6] I det enskilda fallet ska såväl de direkta effekterna av de planerade arbetena som den miljöpåverkan som skulle kunna uppstå genom användandet och utnyttjandet av de konstruktioner som uppstår genom dessa arbeten beaktas. [7]

16. I förevarande fall kom de behöriga myndigheterna, efter en granskning från fall till fall, fram till att projektet med avseende på faktorer som dess art, storlek eller lokalisering inte skulle medföra betydande inverkan på miljön. Någon miljökonsekvensbedömning var således inte nödvändig.

17. Christopher Mellor anser att detta beslut ska ogiltigförklaras, eftersom det inte är motiverat eller i vart fall inte tillräckligt motiverat.

5 — Domarna i målen kommissionen mot Spanien (C-332/04) (ovan fotnot 4), punkt 76, och Abraham m.fl. (ovan fotnot 4), punkt 38.

6 — Domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 4), punkt 42.

7 — Domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 4), punkt 43.

B — *Fråga 1*

18. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida ett beslut att inte göra en miljökonsekvensbedömning måste motiveras.

19. I artikel 9 i direktivet om miljöpåverkan föreskrivs att allmänheten ska få tillgång till omfattande information när en tillståndsansökan för ett projekt har beviljats i samband med en miljökonsekvensbedömning. För det fall en ansökan om miljökonsekvensbedömning avslås krävs det enligt artikel 4.4 i direktivet om miljöpåverkan dock endast att avslagsbeslutet görs tillgängligt för allmänheten.

20. Såsom Förenade kungariket har gjort gällande är det enligt direktivet om miljöpåverkan inte ett uttryckligt krav att ange skälen för ett beslut att inte göra en miljökonsekvensbedömning. I stället krävs det uttryckligen i direktivet att andra beslut ska motiveras.

Domen i mål C-87/02

21. Domstolen har emellertid påpekat att ett beslut, i vilket den behöriga nationella myndigheten har fastställt att ett projekt inte är av den karaktären att det krävs en miljökonsekvensbedömning, ska innehålla eller åtföljas av alla uppgifter som krävs för att det ska kunna kontrolleras att beslutet är grundat på en adekvat förhandskontroll i enlighet med de krav som uppställs i direktivet om miljöpåverkan. [8]

22. Förenade kungariket har dock med rätta invänt att detta fastställande endast är ett *obiter dictum.* I det ifrågavarande fördragsbrottsförfarandet var det inte fråga om huruvida ett beslut att inte göra en miljökonsekvensbedömning hade motiverats. I stället anmärkte kommissionen på att det inte gjorts någon kontroll av huruvida det var nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning.

23. Parterna i det ovannämnda målet anförde heller ingenting avseende en eventuell motiveringsskyldighet, och andra medlemsstater, som Förenade kungariket, hade inte heller någon anledning att intervenera i förfarandet för att motsätta sig antagandet av en motiveringsskyldighet. Därför ska det, trots domen i målet kommissionen mot Italien, kontrolleras om en motivering är nödvändig.

Motiveringsskyldigheten enligt primärrätten

24. Enligt artikel 253 EG ska beslut vara motiverade. Såsom Christopher Mellor har anfört ingår även skyldigheten för förvaltningen att motivera sina beslut som en del i principen om god förvaltningssed enligt artikel 41.2 tredje strecksatsen i stadgan över de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen. [9] Eftersom Lissabonfördraget ännu inte har ratificerats, har stadgan som sådan visserligen inte någon bindande rättsverkan som kan jämföras med primärrätten. Som rättskunskapskälla ger den emellertid upplysning om de grundläggande rättigheterna, [10] som ska beaktas vid tolkningen av gemenskapsrätten. [11]

8 — Dom av den 10 juni 2004 i mål C-87/02, kommissionen mot Italien (REG 2004, s. I-5975), punkt 49.

9 — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tillkännagavs till att börja med högtidligt den 7 december 2000 i Nice (EGT C 364, s. 1) och därefter ännu en gång den 12 december 2007 i Strasbourg (EUT C 303, 2007, s. 1).

10 — Se också dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet (familjeåterförening) (REG 2006, s. I-5769), punkt 38, och av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkt 37.

11 — Dom av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock (REG 1994, s. I-955), punkt 16, av den 18 maj 2000 i mål C-107/97, Rombi och Arkopharma (REG 2000, s. I-3367), punkt 65, och av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist (REG 2003, s. 12971), punkt 87, samt domen i målet familjeåterförening (ovan fotnot 10), punkt 105. Se även artikel 52.5 i stadgan över de grundläggande rättigheterna.

25. Det framgår av ordalydelsen i artikel 41.1 i stadgan, liksom av artikel 253 EG, att motiveringsskyldigheten gäller gemenskapens institutioner. Den kan således inte utan vidare överföras på gemenskapsstaternas myndigheter, även om dessa genomför gemenskapsrätten. [12]

Principerna om effektivitet och likvärdighet

26. I princip reglerar medlemsstaterna själva förfarandet med att genomföra gemenskapsrätten, om denna inte innehåller närmare bestämmelser i detta avseende. Visserligen finns det bestämmelser om motiveringen av medlemsstaternas beslut vid tillämpningen av vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser, [13] också inom miljörätten, [14] men några särskilda bestämmelser om motivering av beslut angående förhandskontroll finns inte.

27. Medlemsstaterna är emellertid inte helt fria när de antar bestämmelser för förfarandet med att tillämpa gemenskapsrätten. Förfaranderegler får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande situationer av intern art (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen). [15]

28. Jag ser det inte som troligt att det gentemot rent inhemska omständigheter skulle vara fråga om ett missgynnande att inte ha någon motiveringsskyldighet. Det är emellertid tveksamt om gränserna för likvärdighetsprincipen har beaktats. Principen om ett effektivt rättsmedel är ett konkret uttryck för likvärdighetsprincipen. Principen om ett effektivt rättsmedel kräver att de rättigheter som följer av gemenskapsrätten kan åberopas inför domstol. I synnerhet ska domstolarna kunna pröva myndigheters beslut som innebär att en sådan rättighet inte beaktas. Domstolsprövningen ska också avse frågan huruvida skälen med motiveringen är lagenliga. [16]

12 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2003 i mål C-233/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2003, s. I-6625), punkt 109.

13 — Se, vad gäller utvisning av unionsmedborgare, artikel 30.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77).

14 — Se, vad gäller avslag på begäran om miljöinformation, artikel 4.5 andra meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EGT L 41, s. 26) eller, vad gäller beviljande av projekt efter en miljökonsekvensbedömning, artikel 9.1 andra strecksatsen i direktivet om miljöpåverkan.

15 — Dom av den 2 oktober 2003 i mål C-147/01, Weber's Wine World m.fl. (REG 2003, s. I-11365), punkt 103, av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 67, av den 19 september 2006 i de förenade målen C-392/04 och C-422/04, i-21 Germany och Arcor (REG 2006, s. I-8559), punkt 57, och av den 15 mars 2007 i mål C-35/05, Reemtsma (REG 2007, s. I-2425), punkt 37.

16 — Dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl. (REG 1987, s. 4097; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223), punkt 15, och av den 15 februari 2007 i mål C-239/05, BVBA Management, Training en Consultancy (REG 2007, s. I-1455), punkt 36.

29. I detta sammanhang kan domstolens fastställanden i domen i målet C-87/02, kommissionen mot Italien tillämpas på motiveringsskyldigheten. Domstolen betonade att det utan de begärda uppgifterna i det ifrågavarande målet hade varit omöjligt att kontrollera om det har gjorts någon förhandskontroll avseende nödvändigheten av en miljökonsekvensbedömning. [17]

30. Jag delar domstolens uppfattning. Om ett beslut saknar dessa uppgifter är det efteråt i vart fall mycket svårt att fastställa om den beslutande myndigheten över huvud taget har bedömt den eventuella inverkan som projektet kan få på miljön. Det skulle ofta finnas kvar tvivel om huruvida beslut har fattats av andra skäl när de motiverats först i efterhand i samband med domstolsförfarandet.

31. Dessutom skulle motiveringsskyldigheten medföra att enskilda med kännedom om samtliga omständigheter skulle kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan inför domstol. [18] I förevarande fall skulle en motivering visa vilka miljörisker som beaktats. Med en talan skulle man kunna göra invändningar mot att dessa risker bedömts felaktigt eller att andra relevanta risker inte beaktats.

32. Skälen till ett beslut anges för övrigt inte enbart i den enskildes intresse, utan de har också som syfte att vara en första självkontroll i förvaltningen, vilket kan lugna de enskilda. Om motiveringen är övertygande kan nämligen befintliga konflikter avslutas och onödiga rättsliga tvister förhindras.

33. I detta avseende har domstolen nyligen slagit fast att de nationella myndigheterna är skyldiga att motivera beslut om avslag avseende rättigheter som följer av gemenskapsrätten. [19] Artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller således inte enbart regler om god förvaltningssed inom institutionerna, utan förankrar också en allmän rättsprincip som även medlemsstaternas myndigheter ska beakta vid tillämpning av gemenskapsrätten. [20]

17 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 8).

18 — Se domen i målet Heylens (ovan fotnot 16) och mitt förslag till avgörande av den 27 januari 2005 i mål C-186/04, Housieaux, där domstolen meddelade dom den 21 april 2005 (REG 2005, s. I-3299), punkt 32.

19 — Domen i målet BVBA Management, Training en Consultancy (ovan fotnot 16), punkt 36, vad gäller varumärkesrätt. Se även generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande av den 15 februari 2007 i mål C-426/05, Tele2 Telecommunication, där domstolen meddelade dom den 21 februari 2008 (REG 2008, s. I-685), punkt 49, generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande av den 6 juli 2006 i målet BVBA Management, Training en Consultancy, punkt 40, och mitt förslag till avgörande i målet Housieaux (ovan fotnot 18).

20 — Se, vad gäller andra krav på god förvaltningssed vid medlemsstaternas tillämpning av gemenskapsrätten, dom av den 21 juni 2007 i mål C-428/05, Laub (REG 2007, s. I-5069), punkt 25, och generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av den 27 november 2007 i de förenade målen C-147/06 och C-148/06, SECAP, där domstolen meddelade dom den 15 maj 2008 (REG 2008, s. I-3565), punkt 49 och följande punkter.

34. Sammanfattningsvis vidhåller jag att medlemsstaterna måste låta allmänheten få tillgång till skälen för ett beslut om avslag avseende rättigheter som följer av gemenskapsrätten.

Möjligheten att det föreligger ett rättsligt åsidosättande

35. Jag ska således pröva om beslutet att inte göra en miljökonsekvensbedömning utgör avslag avseende en rättighet som följer av gemenskapsrätten.

36. Att förvägra en rättighet kan i detta avseende inte uppfattas som att det de facto måste finnas en rätt till en miljökonsekvensbedömning. I sådant fall skulle motiveringsskyldigheten praktiskt sett urholkas. Oavsett motivering är det nämligen rättsstridigt att förvägra en faktiskt befintlig rättighet.

37. Motiveringen ska snarare göra det möjligt att kontrollera beslut om att en rättighet som i princip följer av gemenskapsrätten inte föreligger i detta fall. Därför ska förvaltningen motivera ett beslut när gemenskapen har beviljat de enskilda en rättsställning som skulle kunna åsidosättas genom detta beslut.

38. I målet vid den nationella domstolen har exploatörens rättigheter inte inskränkts eftersom denne begärt att få genomföra tillståndsförfarandet utan någon miljökonsekvensbedömning. Det är därför inte nödvändigt att motivera beslutet i förhållande till exploatören.

39. Tredje mans rättigheter är emellertid också relevanta för motiveringsskyldigheten. Inom ramen för gemenskapsförfaranden ska kravet på motivering nämligen också bedömas med hänsyn till det intresse som andra personer som direkt eller personligen berörs av åtgärden, kan ha av att få förklaringar. [21] På samma sätt är det nödvändigt med en motivering när kommissionen i konkurrensrättsliga mål inte har gjort några invändningar mot en företagskoncentration [22] eller mot ett stöd. [23]

40. Detta borde också gälla beslut som medlemsstaternas myndigheter fattar vid tillämpning av gemenskapsrätten. Beslutet

21 — Dom av den 10 juli 2008 i mål C-413/06 P, Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala (REG 2008, s. I-4951), punkt 166.

22 — Domen i målet Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala (ovan fotnot 21), punkt 171 och följande punkter.

23 — Dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval (REG 1998, s. I-1719), punkt. 64, och av den 1 juli 2008 i mål C-341/06 P, Chronopost mot UFEX m.fl. (REG 2008, s. I-4777), punkt 89.

att inte göra någon miljökonsekvensbedömning berör nödvändigtvis inte enbart exploatören utan även tredje man, i vart fall om denna senare i princip kan kräva att en sådan bedömning ska göras.

41. Domstolen har redan slagit fast att tredje man har rätt att få till stånd en miljökonsekvensbedömning. I de fall de lagstiftande organen eller förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat har gått utöver det utrymme för eget skön som de tilldelas i artiklarna 4.2 och 2.1 i direktivet om miljöpåverkan, kan enskilda åberopa dessa bestämmelser gentemot de nationella organen och myndigheterna i en medlemsstats domstolar och på så sätt få till stånd att nationella regler eller åtgärder som är oförenliga med dessa bestämmelser inte tillämpas. Om så är fallet ankommer det på myndigheterna i en medlemsstat att, inom ramen för deras behörighet, vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att projekten prövas, i syfte att bedöma om de kan antas medföra betydande inverkan på miljön, och i så fall om de ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning. [24]

42. Dessutom föreskrivs numera i artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan att medlemmar av den berörda allmänheten eller icke-statliga organisationer under särskilda omständigheter kan kräva att få beslut som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet om miljöpåverkan prövade. Denna rätt skulle äventyras om dessa sökande inte hade möjlighet att rikta klagomål mot beslut att inte tillämpa bestämmelsen om allmänhetens deltagande.

43. Gemenskapen har således tilldelat de enskilda en rättighet genom artiklarna 4.2, 2.1 och 10a i direktivet om miljöpåverkan. Eftersom ett beslut att inte göra en miljökonsekvensbedömning skulle kunna åsidosätta denna rättighet, ska det motiveras.

Rättsverkningarna av bristande motivering

44. Jag vill dessutom tillägga att effektivitetsprincipen inte kräver att rättsverkningarna av bristande motivering görs enhetliga i medlemsstaternas olika rättsordningar. Medlemsstaterna måste till exempel inte överta de bestämmelser som gäller för institutionernas bristande motivering.

24 — Dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 71.

45. I gemenskapssystemet ska den berörde i princip underrättas om skälen för en rättsakt samtidigt som denne mottar den rättsakt som går denne emot. En bristfällig eller uppenbart otillräcklig motivering kan (i princip) inte rättas till genom att den berörde underrättas om skälen för rättsakten under förfarandet vid gemenskapsdomstolen. [25] Detta stämmer överens med den strikta faktiska och rättsliga avgränsningen av föremålet för talan genom systemet med att anföra grunder. Eftersom sökanden som utgångspunkt inte kan utöka sin talan [26] skulle jämlikheten i processuella medel äventyras om den svarande institutionen utan vidare [27] kunde utöka sina grunder under målets gång.

46. Det är dock inte uteslutet att det inom ramen för en annorlunda strukturerad processrätt skulle vara möjligt att hantera avhjälpandet av en bristande motivering på ett mer generöst sätt. Detta skulle kunna vara fallet när föremålet för talan är tvetydigt på grund av till exempel rättsliga grunder, det vill säga rättsliga invändningar mot det angripna beslutet, eller om det är tillåtet att utöka talan i det rättsliga förfarandet. Detta är dock en fråga för den nationella processrätten.

25 — Domstolens dom av den 26 november 1981 i mål 195/80, Michel mot parlamentet (REG 1981, s. 2861), punkt 22, av den 26 september 2002 i mål C-351/98, Spanien mot kommissionen (REG 2002, s. I-8031), punkt 84, av den 22 januari 2004 i mål C-353/01 P, Mattila mot rådet och kommissionen (REG 2004, s. I-1073), punkt 32, av den 29 april 2004 i de förenade målen C-199/01 P och C-200/01 P, IPK-München mot kommissionen (REG 2004, s. I-4627), punkt 66, och av den 28 juni 2005 i de förenade målen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mot kommissionen (REG 2005, s. I-5425), punkt 463, samt förstainstansrättens dom av den 12 december 2006 i mål T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet (REG 2006, s. II-4665), punkt 139, och av den 23 oktober 2008 i mål T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet (REG 2008, s. II-3019), punkt 182.

26 — Se artikel 42.2 i domstolens rättegångsregler och dom av den 30 september 1982 i mål 108/81, Amylum mot rådet (REG 1982, s. 3107), punkt 24 och följande punkter. Se också, vad gäller fördragsbrottsförfarandet, mitt förslag till avgörande i mål C-350/02, kommissionen mot Nederländerna, där domstolen meddelade dom den 24 januari 2004 (REG 2004, s. I-6213) punkt 31 och följande punkter.

27 — I dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351), punkt 350, lämnas dock möjligheten att avhjälpa en bristande motivering öppen under extraordinära omständigheter.

Svaret på fråga 1

47. Således innebär artikel 4 i direktivet om miljöpåverkan att medlemsstaterna måste låta allmänheten få tillgång till skälen för ett beslut om att ett sådant projekt som avses i bilaga 2 inte behöver bli föremål för en bedömning enligt artiklarna 5–10 i direktivet.

C — *Frågorna 2 och 3*

48. Eftersom domstolen inte kan kontrollera om Secretary of State motiverat sitt beslut i tillräcklig omfattning, ska frågorna 2 och 3 tolkas på så sätt att fråga är om vilka krav som gäller för motiveringen av ett beslut att inte

göra en miljökonsekvensbedömning och i synnerhet om det räcker med att endast nämna de kriterier med hänsyn till vilka det inte förväntas någon betydande inverkan på miljön.

49. Innehållet i motiveringen ska anpassas till ändamålet för motiveringsskyldigheten. I detta avseende har domstolen i sin dom i det ovannämnda målet C-87/02, kommissionen mot Italien, fastställt att beslutet att inte göra en miljökonsekvensbedömning ska innehålla eller åtföljas av alla uppgifter som krävs för att det ska kunna kontrolleras att beslutet grundar sig på en adekvat förhandskontroll i enlighet med de krav som uppställs i direktivet om miljöpåverkan. [28] Avgörande är därför om de angivna skälen visar att det har gjorts en adekvat förhandskontroll.

50. Vad gäller räckvidden av en adekvat förhandskontroll vill jag erinra om att direktivet om miljöpåverkan går ut på att det ska ske en helhetsbedömning av den miljöpåverkan som projekt har och att medlemsstaterna måste ta hänsyn till projektens art, storlek och lokalisering för att kunna avgöra om ett projekt kan medföra betydande inverkan på miljön. [29]

51. Om det är uppenbart att projektet inte kommer att medföra någon betydande inverkan på miljön, kan en sådan kontroll bekräftas på ett tillräckligt sätt genom en enda mening. Om en viss potentiell inverkan på miljön dock redan har diskuterats, behövs det ytterligare klargöranden för att bevisa att denna inverkan har kontrollerats tillräckligt. I detta avseende ger rättspraxis avseende den primärrättsliga motiveringsskyldigheten vägledning. Enligt denna rättspraxis ska tillräckliga skäl anges för varför de rättsliga och faktiska omständigheter som framställts redan under det administrativa förfarandet utesluter en möjlig betydande inverkan på miljön. Det är emellertid inte nödvändigt att ta ställning till omständigheter som är klart ovidkommande eller som uppenbart saknar samband med saken eller föregripa möjliga invändningar. [30]

52. I detta sammanhang uppkommer i synnerhet två omständigheter i målet vid den nationella domstolen, nämligen dels projektets lokalisering i ett område som enligt nationell rätt är klassificerat som särskilt naturskönt, dels den möjliga inverkan, som Christopher Mellor angett i det administrativa förfarandet, på en fladdermuskoloni. Båda omständigheter avser projektets lokalisering. Enligt artikel 4.3 i och punkt 2

28 — Ovan fotnot 8.

29 — Se ovan, punkt 15.

30 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovan i fotnot 23 nämnda målen kommissionen mot Sytraval och Chronopost mot UFEX m.fl. Se också dom av den 25 oktober 2005 i de förenade målen C-465/02 och C-466/02, Tyskland och Danmark mot kommissionen (REG 2005, s. I-9115), punkt 106, och domen i målet Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala (ovan fotnot 21), punkt 167.

i bilaga III till direktivet om miljöpåverkan ska miljöns känslighet i det geografiska området beaktas. Härvid ska vissa uttryckligen nämnda punkter beaktas särskilt.

53. Lokaliseringens naturskönhet, som är en estetisk fråga, omfattas enbart antydningsvis av miljöns känslighet. I punkt h i tredje strecksatsen i punkt 2 i bilaga III till direktivet nämns historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden. Om inget av dessa kriterier är tillämpligt är estetiken mer en fråga om mänsklig smak än ett miljökriterium. I detta fall är den eventuella inverkan på landskapsbilden inget absolut tecken på eventuellt betydande inverkan på miljön. Denna uppfattning har i så fall en underordnad betydelse, vilket innebär att man kan bortse från den.

54. Däremot är den eventuella inverkan på fladdermuskolonin en fråga om den naturliga miljöns tålighet i enlighet med tredje strecksatsen i punkt 2 i bilaga III till direktivet om miljöpåverkan. Visserligen omfattas dessa kolonier endast uttryckligen när de i enlighet med punkt e ingår i ett skyddsområde, i synnerhet i skyddsområden i den mening som avses i livsmiljödirektivet. [31] Medlemsstaterna måste dock enligt artikel 12.1 d i och bilaga 4 till livsmiljödirektivet införa ett strikt skydd för *alla* fladdermuskolonier, eftersom det är fråga om parningsplatser och rastplatser för noggrant skyddade arter. [32] Det är endast under bestämda och strikt begränsade villkor som det skulle kunna vara tillåtet att påverka fladdermuskolonierna. [33] Mot denna bakgrund är en inverkan på fladdermuskolonierna i princip en betydande inverkan på miljön, som ska föregås av en miljökonsekvensbedömning. [34]

55. Ett beslut att inte göra en miljökonsekvensbedömning ska alltså innehålla eller åtföljas av alla uppgifter som krävs för att det ska kunna kontrolleras att beslutet är grundat på en adekvat förhandskontroll i enlighet med de krav som uppställs i direktivet om miljöpåverkan. I detta avseende ska tillräckliga skäl anges för varför de rättsliga och faktiska omständigheter som framställts redan under det administrativa förfarandet utesluter en möjlig betydande inverkan på miljön.

31 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

32 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2005, s. I-9017), punkt 79, av den 10 januari 2006 i mål C-98/03, kommissionen mot Tyskland (REG 2006, s. I-53), punkt 55, och av den 11 januari 2007 i mål C-183/05, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-137), punkt 47.

33 — Se, vad gäller undantag från skyddssystem avseende vargjakt, dom av den 14 juni 2007 i mål C-342/05, kommissionen mot Finland (REG 2007, s. I-4713), punkt 25 och följande punkter.

34 — Se domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 33), punkt 34 och följande punkter.

V — Förslag till avgörande

56. Jag föreslår därför att domstolen besvarar förhandsavgörandet enligt följande:

1. Artikel 4 i rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG innebär att medlemsstaterna måste låta allmänheten få tillgång till skälen för ett beslut om att ett sådant projekt som avses i bilaga 2 inte behöver bli föremål för en bedömning enligt artiklarna 5–10 i direktivet.

2. Detta beslut ska innehålla eller åtföljas av alla uppgifter som krävs för att det ska kunna kontrolleras att beslutet är grundat på en adekvat förhandskontroll i enlighet med de krav som uppställs i direktiv 85/337. I detta avseende ska tillräckliga skäl anges för varför de rättsliga och faktiska omständigheter som framställts redan under det administrativa förfarandet utesluter en möjlig betydande inverkan på miljön.