

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 7 mars 2002¹

I — Inledning

1. I detta mål, som grundar sig på artikel 226 EG, har Europeiska gemenskapernas kommission begärt att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt,² (nedan kallat direktivet) genom att inte anta alla de lagar, förordningar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra detta direktiv. Kommissionen har särskilt begärt att domstolen skall fastställa underlåtenheten att införliva artiklarna 2.1 och 4.2, jämförda med bilaga 2, i direktivet.³

2. Det fördragsbrott som kommissionen har kritiserat avser införandet av miljölagstiftningen i Konungariket Spanien, varvid

de grundläggande reglerna har fastställts i den nationella lagstiftningen och de självstyrande regionerna (comunidades autónomas) haft behörighet att anta lagstiftning med stöd av dessa regler. Enligt kommissionen är den spanska lagstiftningen bristfällig av två med varandra nära sammanhängande skäl. För det första är det endast en mycket begränsad del av de projektgrupper som omfattas av bilaga 2 till direktivet som enligt den nationella lagstiftningen måste undergå en miljökonsekvensbeskrivning. För det andra framgår det av kommissionens undersökning av de självstyrande regionernas lagstiftning att regionerna eller merparten av dem visserligen har antagit bestämmelser avseende miljökonsekvensbeskrivning för vissa projektgrupper men att bristerna i den nationella lagstiftningen endast delvis ändras genom dessa bestämmelser.

3. Den spanska regeringen har på ett stort antal punkter bestridit kommissionens ställningstagande. Den har därvid gjort gällande att införlivandet innehåller avsevärt fler faktorer än vad kommissionen har anfört. Rättssäkerheten kräver därför att domstolen — för den händelse Konungariket Spanien skulle dömas — konkret ange vari fördragsbrottet består.

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

3 — Direktivet har genomgripande ändrats genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 73, s. 5). Föreliggande förfarande avser underlåtenhet att införliva direktivet i dess version före ändringen.

II — Tillämpliga bestämmelser

indirekta effekterna av ett projekt beträffande

Europeisk rätt

— människor, fauna och flora,

4. I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs följande:

— mark, vatten, luft, klimat och landskap,

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

— samspelet mellan faktorerna i första och andra strecksatsen,

— materiella tillgångar och kulturarv.”

De projekt som skall omfattas av sådan bedömning anges i artikel 4.”

6. I artikel 4 föreskrivs följande:

5. I artikel 3 föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 1 bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5—10.

”Bedömningen av miljöpåverkan skall i varje enskilt fall och i enlighet med artikel 4—11 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och

2. Projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning

(miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5—10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. I detta syfte kan medlemsstaterna bland annat bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5—10.”

7. Bilaga 2 som det hänvisas till i artikel 4.2 innehåller flera grupper av projekt som har delats upp efter bestämda verksamhetsområden. Som exempel vill jag här nämna punkterna 1—6, nämligen jordbruk, gruvdrift, kraftindustri, metallbearbetning, glas-tillverkning och kemisk industri.

Nationell rätt

8. Enligt den spanska författningen är behörigheten på miljöområdet uppdelad mellan den spanska staten och de självstyrande regionerna.⁴ Detta gäller såväl beträffande lagstiftningen som genomförandet härav på detta område. Staten är behörig att anta grundläggande lagstiftning, medan de självstyrande regionerna kan anta rättsakter med stöd av denna lagstiftning. Regionerna har möjlighet att anta kompletterande skyddsåtgärder. Genomförandet ingår i princip i de självstyrande regionernas behörighet. Den

spanska Tribunal Constitucional har emellertid fastställt att staten i särskilda fall får vidta sådana genomförandeåtgärder som är nödvändiga för att förhindra att oersättliga skador uppstår och för att säkerställa att de objektiva målsättningarna i den grundläggande lagstiftningen kan förverkligas. Tribunal Constitucional har även fastställt att den här beskrivna behörighetsfördelningen gäller på liknande sätt vid genomförandet av gemenskapsrätten.

9. Denna behörighetsfördelning har lett till att nästan alla självstyrande regioner i Spanien har antagit lagstiftning om bedömning av miljöpåverkan som kompletterar den nationella lagstiftningen. Detta är inte fallet beträffande de självstyrande städerna Ceuta och Melilla, vilka — till skillnad från vad som angivits i föregående punkt — inte har någon behörighet att utfärda lagar på miljöområdet. Vidare har den självstyrande regionen Rioja inte använt den behörighet som den tilldelats.

10. På det nationella planet utgör det kungliga lagdekretet 1302/1986 av den 28 juni 1986 beträffande bedömning av miljöpåverkan och den kungliga förordningen nr 1131/1988 av den 30 september 1988, som innehåller tillämpningsföreskrifter, de första åtgärderna för införlivande av direktivet. I bilagan till det kungliga lagdekretet nr 1302/1986 anges projekten från

⁴ — I detta förslag till avgörande omfattar dessa även de självstyrande städerna Ceuta och Melilla.

bilaga 1 till direktivet samt fyra projektgrupper från bilaga 2.

11. Vidare måste varje projekt som anges i bilaga 2 till direktivet och som berör ett särskilt skyddsområde, med tillämpning av artikel 6.3 i kunglig förordning 1997/1995 av den 7 december 1995, undergå en miljökonsekvensbeskrivning. Det är därvid fråga om de speciella skyddsområden som avses i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter,⁵ (nedan kallat livsmiljödirektiv). I förevarande mål har kommissionen för övrigt bestridit att den i den ovan nämnda förordningen föreskrivna miljökonsekvensbeskrivningen motsvarar kraven i direktivet.

12. Vid sidan härav finns det för ett stort antal sektorer en specifik nationell lagstiftning med bestämmelser om bedömningen av inverkan på miljön. Ett exempel härpå är lag nr 54/97 av den 27 november 1997 om elektricitetssektorn.

13. För att införliva direktiv 97/11⁶ antogs en kunglig förordning om bedömningen av inverkan på miljön, genom vilken direktivet, som trädde i kraft den 8 oktober 2000, har ändrats avsevärt.

5 — EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114.

6 — Se fotnot 2.

III — Bakgrund och förfarande

14. Genom skrivelse av den 28 februari 1990 översände kommissionen en formell underrättelse till Konungariket Spanien, eftersom kommissionen ansåg att de flesta av de i bilaga 2 till direktivet angivna projekten inte underställts någon miljökonsekvensbeskrivning i Spanien. Den spanska regeringen bestred i skrivelse av den 2 maj 1990 kommissionens uppfattning och gjorde gällande att artikel 4.2 i direktivet ger medlemsstaterna en stor befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar vid avgörandet av vilka projektgrupper i bilaga 2 som skall underställas en obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning. Den spanska regeringen angav även vilka lagstiftande åtgärder som skulle säkerställa ett införlivande av direktivet.

15. Den 23 december 1992 översände kommissionen ett motiverat yttrande på vilket den spanska regeringen svarade genom skrivelse av den 3 mars 1993. Den spanska regeringen vidhöll sin ståndpunkt och angav därvid att ett visst antal projekt omfattades av det kungliga dekretet nr 1302/1986, att de flesta projekten omfattades av de självstyrande regionernas lagstiftning och att ett informellt förfarande dessutom ofta användes.

16. Först mycket senare, den 18 december 1998, följde ett kompletterande motiverat yttrande. Detta besvarades genom skrivelse av den 25 februari 1999. Den spanska regeringen bifogade dessutom en kopia av

ett utkast till lag om bedömning av inverkan på miljön samt olika lagstiftande åtgärder som vidtagits av de självstyrande regionerna. Två andra skrivelser av den 9 april och den 22 april 1999 kompletterade de uppgifter som hade överlämnats till kommissionen.

17. Detta föranledde kommissionen att den 9 december 1999 väcka talan hos domstolen. Kommissionen ansåg nämligen att endast en obetydlig del av de tidigare konstaterade bristerna hade undanröjts.

18. I det skriftliga förfarandet vid domstolen har kommissionen bland annat kritiserat den spanska regeringen för att den inte till kommissionen har sänt några kopior av en stor del av åtgärderna för införlivande av direktivet. Detta gällde särskilt de åtgärder som de självstyrande regionerna i Spanien har vidtagit. Denna invändning föranledde den spanska regeringen att till sin duplik bifoga ett omfattande antal lagregler, utan att det för övrigt särskilt angavs vilka bestämmelser som avsåg införlivandet av direktivet. Den 10 januari 2002 hölls en muntlig förhandling i målet.

IV — Parternas argument

19. I sin ansökan har kommissionen gjort gällande att artikel 4.2 i direktivet skall tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i

artikel 2.1 i direktivet. Enligt artikel 2.1 skall medlemsstaterna från fall till fall bedöma huruvida en bedömning av miljöpåverkan skall göras. Enligt artikel 4.2 ges medlemsstaterna möjlighet att fastställa kriterier och/eller gränsvärden för denna bedömning. Medlemsstaterna har emellertid inte rätt att från början undanta vissa projektgrupper från denna bedömning. Kommissionen har i detta avseende åberopat domen i målet kommissionen mot Belgien,⁷ som jag skall återkomma till i avdelning V i detta förslag till avgörande.

20. Kommissionen har därefter hänvisat till de projektgrupper som den spanska regeringen inte har beaktat. Till följd av den spanska regeringens argument att bristerna hade undanröjts genom de självstyrande regionernas lagstiftning har kommissionen undersökt innehållet i de texter som överlämnats till den. Kommissionen har fastställt att det föreligger uppenbara brister.

21. Kommissionen har även bestridit det spanska argumentet enligt vilket vissa projekt i bilaga 2 skall undersökas enligt det informella förfarande som liknar det som används för projekten i bilaga 1. Enligt domstolens fasta rättspraxis är enbart administrativ praxis emellertid inte tillräcklig såsom en åtgärd för införlivande av direktiv.

7 — Dom av den 2 maj 1996 i mål C-133/94, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-2323).

22. Den spanska regeringen har i sitt svaromål lämnat en utförlig förteckning över den nationella lagstiftningen och de självstyrande regionernas lagstiftning. Enligt den spanska regeringen har Spanien med alla dessa åtgärder uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet och därför yrkat att talan skall ogillas. Denna slutsats har till stor del stöd i den kungliga förordningen nr 1997/1995 av den 7 december 1995. I denna förordning hänvisas till samtliga projekt i bilaga 2. Om dessa projekt berör de så kallade särskilda skyddsområdena måste de alla underställas en miljökonsekvensbeskrivning. Den spanska regeringen har därmed använt ett projekts "lokalisering" som kriterium i den mening som avses i artikel 4.1 i direktivet. Enligt den spanska regeringen är detta kriterium tillåtet enligt gemenskapsrätten.

23. Kommissionen har i sin replik och vid den muntliga förhandlingen närmare förklarat sina anmärkningar.

24. Kommissionen har ifrågasatt det sätt på vilket den spanska regeringen har meddelat kommissionen åtgärderna för införlivande. De bestämmelser som den spanska regeringen har angivit har nämligen aldrig delgivits kommissionen såsom åtgärder för införlivande. I sitt svaromål har den spanska regeringen endast angivit att det i dessa bestämmelser föreskrivs en bedömning av miljöpåverkan, utan att det preciseras vilka projektgrupper i bilaga 2 som skall underställas bedömningen. Enligt kommissionen har vidare kopior av

bestämmelserna bifogats först när dupliken inlämnats utan att det därvid angivits vilka bestämmelser som avser införlivandet av direktivet, trots att de självstyrande regionernas miljölagstiftning är mycket omfattande. Allt detta har enligt kommissionen försvårat en exakt bedömning av bestämmelserna. Den spanska regeringens förfarande strider enligt kommissionen även mot medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 12.2 i direktivet att till kommissionen överlämna texten till bestämmelser i nationell lagstiftning som omfattas av detta direktiv. Kommissionen har yrkat att domstolen vid fastställandet av bevisbördan skall ta hänsyn till denna taktik från den spanska regeringen.

25. Kommissionen har angivit fyra kriterier som måste uppfyllas för att lagstiftningen skall kunna beaktas:

- Lagstiftningen måste ha trätt i kraft senast den 25 februari 1999.
- Lagstiftningen måste hänvisa till de projekt som anges i bilaga 2 till direktivet.

- Den i lagstiftningen föreskrivna bedömningen av miljöpåverkan måste uppfylla kraven enligt direktivet på såväl förfarandet som informationen till allmänheten.
- Den obligatoriska bedömningen av miljöpåverkan får inte begränsas till vissa (känsliga) områden.

26. Kommissionen har påpekat att den spanska regeringen har angivit 25 nationella lagstiftningsåtgärder för införlivande av direktivet.⁸ Kommissionen har inte uteslutit att lag nr 54/97 av den 27 november 1997 om reglering av elektricitetssektorn, i vilken det föreskrivs en bedömning av miljöpåverkan för elektriska luftledningarna av en viss storlek, utgör ett införlivande av bestämmelsen i bilaga 2, punkt 3 b, andra gruppen (befordran av elenergi via luftledningarna). Kommissionen har dock påpekat att den informerats om denna lagstiftning först efter utgången av den frist som angivits i det kompletterande motiverade yttrandet.

27. Beträffande den övriga nationella lagstiftning som den spanska regeringen har

hänvisat till — både den allmänna och den sektoriella lagstiftningen — har kommissionen invänt att det i dessa inte hänvisas till förfarandet enligt direktivet. Kommissionen har dessutom framfört följande specifika anmärkningar:

- Kunglig förordning nr 1997/1995 av den 7 december 1995, som innehåller åtgärder till skydd för den biologiska mångfalden kan inte innebära något korrekt införlivande av direktivet, eftersom den endast avser vissa skyddsområden. Denna lagstiftning innehåller inte heller någon bedömning av miljöpåverkan i den mening som avses i direktivet, utan utgör ett införlivande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

- Det förfarande som föreskrivs i dekret nr 2114/61 av den 30 november 1961 om skadlig, hälsovådlig och farlig verksamhet,⁹ uppfyller inte förutsättningarna enligt direktivet. Kommissionen har påpekat att alla de faktorer som anges i artikel 3 i direktivet inte beaktats i dekretet, vilket enligt kommissionen inte är förvånande med tanke på den tidpunkt då denna lagstiftning har kommit till stånd.

8 — Jag skall här inte undersöka var och en av dessa åtgärder utan endast de åtgärder beträffande vilka kommissionen har uttalat sig särskilt.

9 — Dekret 2114/1961 av den 30 november 1961 för godkännande av förordningen angående störande, hälsovådliga, skadliga och farliga verksamheter.

- Lag nr 46/1999 av den 13 december 1999 om vatten och kunglig förordning nr 1836/1999 av den 3 december 1999 om kärnkraftsanläggningar har antagits efter utgången av den frist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet.
- Lag nr 25/1988 av den 29 juli 1988 och kunglig förordning nr 1812/1994 av den 2 september 1994 om tillämpning av allmänna vägbestämmelser kan inte anses som åtgärder för införlivande, då de endast innehåller undantag från skyldigheten att göra en bedömning av miljöpåverkan.
- I lag nr 22/1988 av den 28 juli 1988 om kusterna föreskrivs en preliminär bedömning av vissa verksamheter. Varken i lagen eller i förordningen för genomförandet av denna hänvisas det till projektgrupperna i bilaga 2 till direktivet.
- I lag nr 34/1998 av den 7 oktober 1998 om kolvåtesektorn föreskrivs det en preliminär bedömning av miljöpåverkan. Med hänsyn bland annat till den allmänna karaktären av denna bestämmelse kan det inte säkerställas att lagstiftningen uppfyller förutsättningarna i direktivet. Det hänvisas inte till projektgrupperna i bilaga 2 till direktivet.
- Kommissionen har upprepat sin uppfattning om enbart administrativ praxis. Kommissionen har dessutom påpekat att inhemska politiska omständigheter enligt domstolens rättspraxis aldrig kan anföras som motivering för att ett direktiv inte har införlivats.
- 28. Kommissionen har på grundval av de uppgifter som den haft tillgång till framfört att bedömningen av miljöpåverkan avseende 6 av de 83 grupper som anges i bilaga 2 till direktivet regleras på ett tillfredsställande sätt i den spanska lagstiftningen.
- 29. Vad avser de självstyrande regionernas lagstiftning har kommissionen följande uppfattning:
 - Det framgår allmänt av den lagstiftning som framlagts att de självstyrande regionerna har utövat sin befogenhet på miljöområdet utan att det framgår att bilaga 2 har införlivats korrekt i de olika regionala rättsordningarna.
 - Det finns inte någon enda självstyrande region där samtliga projektgrupper i bilaga 2 har underställts en miljökonsekvensbeskrivning.

30. Kommissionen har vid den muntliga förhandlingen kommit fram till följande indelning av de självstyrande regionerna:

- I de självstyrande städerna Ceuta och Melilla och i Rioja har det överhuvudtaget inte utfärdats några bestämmelser.
- I Navarra har det inte utfärdats några bestämmelser om bedömning av miljöpåverkan, som hänvisar till grupperna i bilaga 2.
- I Katalonien, Extremadura, Aragonien, Galicien och Asturien har visserligen särskilda bestämmelser för bedömning av miljöpåverkan utfärdats. Dessa bestämmelser begränsar sig till vissa sektorer. Kompletterande åtgärder är nödvändiga för att bland annat föreskriva en sådan obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning även för andra sektorer.
- I de övriga självstyrande regionerna har specifika bestämmelser utfärdats, i vilka det föreskrivs en obligatorisk bedömning av miljöpåverkan. En första undersökning av dessa bestämmelser visar dock att det är nödvändigt med vissa korrigeringar och, i förekommande fall, kompletteringar.

Det ovan anförda har i detalj angivits i en tabell som kommissionen bifogat sin replik.¹⁰

31. I sin duplik har den spanska regeringen till att börja med anført att kommissionen har missuppfattat fördelningen av behörigheter mellan staten och de självstyrande regionerna. Den spanska författningen ger staten behörighet att utfärda allmänna regler på miljöområdet. I en dom av den 4 juli 1991,¹¹ har Tribunal Constitucional fastställt att statens skyldighet att i de allmänna reglerna lämna de självstyrande regionerna ett utrymme för skönsmässig bedömning på miljöområdet är mindre stark än på andra områden. Enligt Tribunal Constitucional har miniminivån för miljöskyddet på det nationella planet¹² angivits i de allmänna reglerna, en nivå som kan höjas i de självstyrande regionernas lagstiftning. Det kan enligt den spanska regeringen även förekomma att vissa fall enligt bilaga 2 till direktivet blir föremål för lagstiftning på både det nationella och det regionala planet. Bestämmelser som har upptagits i den (generella) nationella lagstiftningen är även tillämpliga i de självstyrande regionerna, även om de sistnämndas lagstiftning inte specifikt hänvisar därtill. Av den tabell som kommissionen har

10 — Under den muntliga förhandlingen preciserade (ändrade) kommissionen sin inställning till lagstiftningen i Murcia och i Kastilien-León.

11 — Dom nr 149/91.

12 — Och, såsom den spanska regeringen har preciserat, även i fråga om regionalpolitik.

uppställt framgår det enligt den spanska regeringen att kommissionen har missuppfattat denna karaktär.

32. Den spanska regeringen har svarat på kommissionens invändning att någon kopia av gällande lagstiftning inte har överlämnats till kommissionen. Enligt den spanska regeringen var detta inte nödvändigt, eftersom kommissionen kunde söka uppgifter om samtliga relevanta bestämmelser i de spanska officiella tidningarna. I vart fall har hänvisningarna till dessa angivits. Den spanska regeringen har inte endast ansett att översändandet av texterna är onödigt utan även att det inte är meningsfullt. Den spanska regeringen har på kommissionens uttryckliga begäran bifogat texterna i sin duplik.

33. Den spanska regeringen har skilt mellan skyldigheten att införliva direktivet och skyldigheten enligt artikel 12.2 i direktivet att till kommissionen överlämna texten till åtgärder för införlivande. Underlåtenheten att uppfylla den sistnämnda skyldigheten har inte nämnts i ansökan och skall därför inte beaktas i detta förfarande.

34. Under den muntliga förhandlingen har den spanska regeringen påpekat att definitionen av projekt i bilaga 2 inte har tolkats entydigt av de sakkunniga. Härtill skall

läggas att medlemsstaten, genom att gemenskapslagstiftaren har valt att anta ett direktiv och inte en förordning, därigenom ges en möjlighet att vid införlivandet beakta särskilda geografiska omständigheter.

35. Den spanska regeringen har, likaså i den muntliga förhandlingen, bestridit att kommissionen har något berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom det i Spanien under tiden har tillkommit bestämmelser för att införliva direktiv 97/11. Enligt den spanska regeringen uppfyller dessa bestämmelser — med förbehåll för en övergångsperiod — kraven i gemenskapsrätten avseende bedömningen av miljöpåverkan, såsom framgår av en skrivelse från kommissionen.

36. Den spanska regeringen har därför hävdad att införlivandet innehåller betydligt fler faktorer än vad kommissionen har framfört. I ett sådant fall kräver rättssäkerheten att domstolen, om Konungariket Spanien skulle dömas, konkret anger vari fördragsbrottet består, i överensstämmelse med domen i målet kommissionen mot Irland.¹³

37. Enligt den spanska regeringen har kommissionen en mycket restriktiv tolkning av bestämmelserna i bilaga 2. Den har

13 — Dom av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901).

till stöd för sin vidare tolkning hänvisat till mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Tyskland.¹⁴ Bilaga 2 behöver till skillnad från bilaga 1 inte återges exakt i den nationella lagstiftningen. De omständigheter som medlemsstaterna måste beakta vid uppställandet av kriterier och/eller gränsvärden, nämligen projektens art, omfattning och lokalisering, är likvärdiga. Medlemsstaterna kan enligt den spanska regeringen därför begränsa tillämpningen av bedömningen av miljöpåverkan till vissa känsliga områden. Enligt den spanska regeringen får kommissionens tolkning obefogat följden att bestämmelser i Kataloniens eller Kanarieöarnas lagstiftning inte godtas.

38. I sin duplik har den spanska regeringen bestridit kommissionens uppfattning om de nationella lagstiftningsåtgärderna på en specifik punkt. Den har anfört att den kungliga förordningen nr 1997/1995 om åtgärder till skydd för den biologiska mångfalden uppfyller kraven i direktivet. En medlemsstat kan i enlighet med artikel 4.2 i direktivet uppställa kriterier och/eller gränsvärden. I detta fall har följande uppställts som kriterium: projekt som avsevärt kan inverka på känsliga skyddsområden. I den muntliga förhandlingen har kommissionen på denna punkt ännu en gång hänvisat till domstolens rättspraxis. Enligt denna skall den omständigheten att en medlemsstat — vid fastställandet av kriterier eller gränser — använder sitt utrymme för skönsmässig bedömning inte leda till att vissa projekt

alltid undantas från miljökonsekvensbeskrivningen.¹⁵

39. Enligt den spanska regeringen har kommissionen inte heller godtagit det förenklade förfarandet för bedömning av miljöpåverkan som tillämpas i Murcia och i Kastilien-León, medan kommissionen enligt dupliken har godtagit ett jämförbart förfarande i Baskien.

40. Den spanska regeringen har därefter undersökt de bestämmelser som de olika självstyrande regionerna har utfärdat. Den har i detta syfte ställt samman en tabell som den överlämnat till domstolen. I jämförelse med kommissionens tabell täcks ett betydligt större antal projektgrupper i de olika regionerna. Detta gäller inte alla grupper.

V — Domstolens rättspraxis avseende artikel 4.2

41. Domstolen har i sin dom i målet kommissionen mot Belgien¹⁶ i huvudsak

¹⁵ — Se även punkt 19 ovan.

¹⁶ — Se punkterna 41—43 i den ovan i fotnot 7 nämnda domen kommissionen mot Belgien. Kommissionen har i sin ansökan åberopat denna dom.

¹⁴ — Förslag till avgörande av den 12 juli 2001 i mål C-24/99, kommissionen mot Tyskland (ännu ej publicerat i rättsfallsamlingen).

tolkat artikel 4.2 så, att medlemsstaterna inte tillerkänns rätten att fullständigt och definitivt undanta en eller flera av de grupper som avses i bilaga 2 från en möjlig bedömning, I domen i målet kommissionen mot Tyskland¹⁷ har domstolen i detta sammanhang fastställt att begreppet projektkategori inte hänvisar till de tolv huvudsakliga projektgrupperna i bilagan, utan till alla projekt som med en bokstavs-beteckning förekommer som undergrupper till dessa projektgrupper.

42. Domstolen fastslog i den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Belgien att gemenskapslagstiftaren själv har bedömt att alla de grupper av projekt som redovisas i bilaga 2, beroende på projektens art när de utarbetas, eventuellt kan få en betydande inverkan på miljön.

43. Medlemsstaternas utrymme för sköns-mässig bedömning begränsar sig till att kunna ange vissa typer av projekt som skall underställas en bedömning eller fastställa kriterier och/eller gränsvärden för att kunna avgöra vilka projekt som skall bli föremål för en bedömning.

44. Denna tolkning har bekräftats och preciserats i domen i målet Kraaijeveld m.fl.,¹⁸ som avsåg arbeten i samband med anläggning eller i förekommande fall förstärkning av en vall längs vattenvägar.¹⁹ Domstolen har fastslagit att användningen av befogenheten att fastställa bestämmingar, kriterier och gränsvärden inte befriar medlemsstaterna från skyldigheten att göra en konkret bedömning av varje projekt för att kontrollera om det uppfyller kriterierna i artikel 2.1 i direktivet.

45. Medlemsstaterna har en befogenhet att företa en skönsmässig bedömning som begränsas av skyldigheten enligt artikel 2.1 att göra en miljöbedömning av projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering. En medlemsstat som fastställer kriterier och/eller gränsvärden på ett sådant sätt att samtliga projekt (i en viss grupp) i praktiken redan i förväg är undantagna från skyldigheten att företa en miljöbedömning, överskrider den befogenhet att företa en skönsmässig bedömning som föreskrivs i artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet, om inte samtliga de projekt som har undantagits, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådana att de inte kan ha betydande inverkan på miljön.

17 — Dom av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-6135), punkt 43.

18 — Dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkterna 49—53.

19 — Domstolen anser att dessa verksamheter omfattas av bilaga 2, punkt 10 c till direktivet.

46. I domen i målet kommissionen mot Irland²⁰ har domstolen utvecklat sin rättspraxis. En medlemsstat som fastställer kriterier och/eller gränsvärden som endast beaktar projektens storlek, utan att även ta hänsyn till deras art och lokalisering, överskrider således den befogenhet att företa en skönmässig bedömning som föreskrivs i artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet. Även ett projekt som inte är särskilt stort kan medföra betydande miljöpåverkan om det är beläget på en plats där sådana faktorer som fauna och flora, mark, vatten, luft, klimat och kulturarv, vilka anges i artikel 3 i direktivet, är känsliga för minsta förändring.²¹ Dessutom måste medlemsstaten säkerställa att lagstiftningens målsättning inte kringgås genom en uppdelning av projekten.²²

47. Som komplettering till denna översikt hänvisar jag även — egentligen enbart för säkerhets skull — till domen i målet WWF m.fl.,²³ i vilken domstolen har fastslagit sin tidigare rättspraxis och dessutom undersökt den direkta verkan av de ifrågavarande bestämmelserna i direktivet i ett fall då en medlemsstat överskrider sin befogenhet att företa en skönmässig bedömning.

VI — Bedömning

48. Till att börja med vill jag med hjälp av fyra inledande anmärkningar undersöka

sakförhållandet i detta mål. Jag skall där efter fastställa tvistens omfattning. Först därefter skall jag undersöka föremålet för tvisten, nämligen den påstådda underlåtenheten att iakttä vissa skyldigheter enligt direktivet.

Inledande anmärkningar

49. I den muntliga förhandlingen vid domstolen har frågan väckts varför kommissionen har drivit det föreliggande förfarandet vidare, eftersom en ny lagstiftning för genomförande av direktiv 97/11 under tiden trätt i kraft i Spanien.²⁴ Kommissionen har anfört två skäl till att den trots allt drivit förfarandet vid domstolen vidare. För det första hänför sig de nya bestämmelserna inte till projekt som godtagits redan innan bestämmelserna trätt i kraft. För det andra föreskriver de nya bestämmelserna långa övergångsperioder.

50. Enligt domstolens rättspraxis har kommissionen befogenheten att företa skönmässig bedömning för att bestämma huruvida den skall inleda ett förfarande enligt artikel 226 EG, och även huruvida den skall driva detta förfarande vidare. Domstolen prövar endast huruvida en skyldighet enligt fördraget har åsidosatts, men prövar inte huruvida kommissionen har använt sin

20 — Ovan fotnot 13.

21 — Punkterna 65 och 66 i domen.

22 — Punkt 82 i domen.

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

24 — Se punkterna 13 och 35 i detta förslag till avgörande.

befogenhet att företa skönsmässig bedömning på ett ändamålsenligt sätt. Jag vill för säkerhets skull i detta fall tillägga att kommissionens argument förefaller vara fullständigt övertygande.

51. Som andra inledande anmärkning vill jag hänvisa till medlemsstatens skyldigheter när införlivandet av ett direktiv sker på decentraliserad nivå. I domen i målet kommissionen mot Tyskland,²⁵ fastställde domstolen att Tyskland, genom att inte föreskriva någon skyldighet för delstaterna att säkerställa genomförandet av olika åtgärder för införlivande, inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt fördraget. För de statliga myndigheterna i en medlemsstat, i vilken genomförandet av ett direktiv helt eller delvis har överlåtits till decentraliserade myndigheter, föreligger det enligt min mening enligt gällande gemenskapsrätt åtminstone följande skyldighet. De statliga myndigheterna måste se till att detta genomförande på decentraliserad nivå faktiskt äger rum. I förekommande fall måste denna kontroll leda till att de statliga myndigheterna ingriper om de regionala myndigheterna inte korrekt har utfört den uppgift som den tilldelats, det vill säga införlivande av direktivet. I föreliggande fall har det inte bevisats att de spanska nationella myndigheterna har utfört en sådan kontroll eller att de har ingripit till följd av bristfälligt införlivande på decentraliserad nivå.

52. För övrigt får en medlemsstat enligt fast rättspraxis inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iakttä skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv.²⁶ Sammanfattningsvis kan man i gemenskapsrätten inte tillmäta svårigheter som följer av ett komplicerat och decentraliserat införlivande någon avgörande betydelse.

53. För säkerhets skull vill jag påpeka att det av den spanska statens organisation inte med nödvändighet framgår att direktivet (delvis) skall införlivas på decentraliserad nivå. Den spanska staten har nämligen behörighet att utfärda allmänna regler. Det finns inget som hindrar att de allmänna reglerna innehåller alla de bestämmelser som krävs i syfte att införliva direktivet. Jag vill erinra om att den spanska regeringen vid införlivandet av direktiv 97/11 faktiskt även valde att ta in alla regler för införlivande i sin nationella lagstiftning. I detta sammanhang har den spanska regeringen kritiserat kommissionen för att den missuppfattat systemet för uppdelning av behörigheten mellan den spanska staten och de självstyrande regionerna. Denna invändning är enligt min mening grundlös. Kommissionen har undersökt både den nationella lagstiftningen och de självstyrande regionernas lagstiftning. Det är endast på så sätt som kommissionen har kunnat dra slutsatsen att inte ens om de två lagstiftningsnivåerna beaktas tillsammans kan det leda till ett fastställande av att direktivet har införlivats helt och hållet.

25 — Dom av den 24 november 1992 i mål C-237/90, kommissionen mot Tyskland (REG 1992, s. I-5973), punkt 35.

26 — Se exempelvis dom av den 15 juni 2000 i mål C-470/98, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-4657).

54. Den tredje inledande anmärkningen avser förfarandet, såsom det har drivits hittills. Jag erinrar om att förfarandet enligt artikel 226 EG — som i förevarande fall avser det otillräckliga införlivandet av ett direktiv — inte har karaktären av ett brottmål. I ett brottmål ankommer det i allmänhet på den myndighet som väcker åtal att framlägga bevis för brottet. Den åtalade kan förhålla sig passiv och inskränka sig till att ifrågasätta det bevismaterial som denna myndighet lägger fram.

55. Förfarandet för fördragsbrott enligt artikel 226 EG är däremot den i vissa fall nödvändiga följden av själva införlivandet av direktivet, som regleras genom artikel 10 EG. Vid införlivandet är samverkan mellan medlemsstaten och kommissionen det viktiga. Kravet på samarbete är viktigt även sedan det kontradiktoriska förfarandet inletts. Medlemsstaten får visserligen, såsom jag har påpekat i mitt förslag till avgörande i målet Finland mot kommissionen, i första hand agera som part i förfarandet, men detta innebär emellertid inte att det är tillåtet att hindra förfarandets gång.²⁷

56. Jag vill i detta sammanhang betona att medlemsstaterna enligt EG-fördraget är medansvariga för att gemenskapens rättsordning fungerar väl. Medansvaret kommer bland annat till uttryck i artikel 10 EG. Medlemsstaterna skall göra det lättare för

institutionerna att fullgöra sina uppgifter. Denna skyldighet för medlemsstaterna kräver ibland ett aktivt samarbete med institutionerna, i den utsträckning som detta kan bidra till att deras uppgifter fullgörs väl eller till och med är nödvändigt för detta. I föreliggande fall är det självklart fråga om kommissionens uppgift att kontrollera införlivandet av ett direktiv. Medlemsstatens ansvar att bereda största möjliga insyn när det gäller införlivandet av samtliga bestämmelser i ett direktiv följer av artikel 10 EG. Det samarbete som krävs av en medlemsstat är naturligtvis större ju mer komplicerat införlivandet är, när det exempelvis sker på decentraliserad nivå.

57. Det ankommer naturligtvis på kommissionen — såsom i förfarandet om fördragsbrott enligt artikel 226 EG — att framlägga nödvändiga bevis till stöd för dess uppfattning att en medlemsstat inte har uppfyllt sina skyldigheter. Enligt artikel 10 EG däremot åläggs medlemsstaten en skyldighet, som beskrivits i föregående punkt. Konkret måste medlemsstaten lämna kommissionen nödvändiga upplysningar, med vars hjälp denna kan pröva i vilken mån skyldigheterna i ett direktiv har uppfyllts. Dessa upplysningar skall följaktligen möjliggöra för kommissionen att bevisa vad den anför.

58. Av utvecklingen av detta förfarande kan jag inte dra slutsatsen att den spanska regeringen har haft artikel 10 EG i åtanke.

27 — Förslag till avgörande av den 20 september 2001 i mål C-170/00, Finland mot kommissionen (REG 2001, s. I-1007, s. I-1010), punkt 27.

Den spanska regeringen skall särskilt kritiseras för den omständigheten att de självstyrande regionernas mycket omfattande lagstiftning överlämnades till kommissionen först i samband med dupliken — och detta utan att det specifikt hänvisades till de specifika bestämmelserna för införlivandet av direktivet. Att kommissionen inte i detalj har undersökt samtliga bestämmelser i de spanska regionerna är därför fullständigt följdriktigt. Det kan för övrigt inte förväntas av kommissionen att den själv skall söka efter de självstyrande regionernas relevanta lagstiftning i de olika spanska officiella tidningarna.

59. I en situation som den föreliggande är det inte heller domstolens sak att i detalj pröva samtliga regionala bestämmelser. En sådan prövning ingår nämligen inte i föremålet för detta förfarande. Om den spanska regeringen under det administrativa förfarandet hade lämnat kommissionen de nödvändiga uppgifterna, med vilka denna hade kunnat precisera sin ansökan, hade det kunnat vara annorlunda. En ingående prövning av de spanska självstyrande regionernas lagstiftning skulle för övrigt kräva en oproportionerligt stor undersökning av domstolen. Den spanska regeringen har nämligen även under förfarandet vid domstolen underlåtit att systematiskt ange var i den lagstiftning som överlämnats som de olika projektgrupperna i bilaga 2 till direktivet anges. I förfarandet vid domstolen ankommer det i första hand på parterna — och inte på domstolen — att lägga fram bevis för de faktiska omständigheter som de framför.

60. Den spanska regeringens begäran under den muntliga förhandlingen att domstolen skall göra en ingående undersökning av den spanska nationella och regionala lagstiftningen strider enligt min mening mot dess tidigare inställning under förfarandet. I sitt yrkande har den spanska regeringen hänvisat till domen i målet kommissionen mot Irland.²⁸ Av denna dom har den dragit slutsatsen att rätts säkerheten kräver att domstolen i detalj skall ange vari fördragsbrottet består. Jag förstår inte riktigt vad den spanska regeringen åsyftar. Domen innehåller en rad faktorer som är relevanta för detta mål, men ändock ingen detaljerad undersökning av samtliga instrument för införlivande.

61. Min fjärde inledande anmärkning grundar sig på den tredje. Den spanska regeringens inställning har även medfört att det administrativa förfarandet i detta mål inte har kunnat utnyttjas fullt ut. Jag erinrar om att förfarandet enligt artikel 226.1 EG inte endast avser att skydda medlemsstaternas rättigheter, utan även att avgränsa föremålet för domstolsförfarandet.²⁹ I föreliggande fall var det omöjligt för kommissionen att koncentrera förfarandet på de brister som faktiskt existerar i den spanska lagstiftningen.

62. Härtill kommer att den spanska regeringen under förfarandet uppenbarligen har

28 — Ovan fotnot 13.

29 — Se även mitt förslag till avgörande av den 31 maj 2001 i mål C-127/99, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-8305, s. I-8307).

ändrat ståndpunkt. I det administrativa förfarandet gjorde den spanska regeringen gällande att det inte behövde föreskrivas någon miljökonsekvensbeskrivning för samtliga projektgrupper i bilaga 2 till direktivet. I sitt svaromål har den spanska regeringen ändrat uppfattning. Den har därefter hävdad att den helt och hållet har införlivat artikel 4.2 i direktivet. I kunglig förordning 1997/1995 av den 7 december 1995 fastställs nämligen att varje projekt som anges i bilaga 2 till direktivet och som avsevärt inverkar på en särskild skyddszone skall underställas en miljökonsekvensbeskrivning.

63. I den muntliga förhandlingen har den spanska regeringen ändock uppenbarligen ändrat även denna uppfattning och medgivit att talan delvis är välgrundad. Å ena sidan har den spanska regeringen begärt att domstolen skall göra en ingående undersökning — vilket inte vore nödvändigt om ansökan ogillades i sin helhet — å andra sidan bestrider den inte att kommissionen med ett motiverat yttrande vederlagt den spanska uppfattningen vad gäller karaktären av det förfarande som anges i kunglig förordning 1997/1995 av den 7 december 1995.

64. Sammanfattningsvis har dessa fyra inledande anmärkningar följande konsekvenser för tvistens omfattning:

- Det ankommer inte på domstolen att bedöma kommissionens skäl till för-

farandet. Följaktligen skall domstolen besluta i saken.

- De svårigheter som sammanhänger med ett decentraliserat genomförande av direktivet kan inte få någon betydelse vid bedömningen.
- Den spanska regeringens passiva och således klandervärda inställning i detta förfarande medför att domstolen inte skall göra någon ingående prövning av alla åtgärder för genomförande.
- Detta följer även av den omständigheten att det administrativa förfarandet inte har kunnat utnyttjas fullt ut.

Tvistens omfattning

65. Den första begränsningen som jag vill framföra avser omfattningen av de frågor som ställts i målet.

66. Kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har införlivat artiklarna 2.1 och 4.2, jämförda med bilaga 2, i direktivet på ett otillräckligt sätt. Enligt min mening kan domstolen därvid inskränka sig till att fastställa att Konungariket Spanien har genomfört direktivet på ett ofullständigt sätt, och behöver inte ingående pröva i vilken utsträckning de olika spanska självstyrande regionerna har genomfört direktivet. Som jag redan har anfört behöver domstolen inte pröva samtliga åtgärder för genomförande. Jag har även redan påpekat att staten måste kontrollera huruvida direktivet har genomförts på ett korrekt sätt inom hela det nationella territoriet.

67. Den första frågan syftar till att få klarhet i huruvida artikel 4.2, jämförd med bilaga 2, i direktivet, enligt vilken alla projektgrupper i bilaga 2 till direktivet skall underställas en miljökonsekvensbeskrivning, fullständigt har införlivats i den nationella spanska lagstiftningen. Om denna fråga besvaras nekande är den andra frågan följande: Möjliggör de bestämmelser som de självstyrande regionerna har antagit och som avser miljökonsekvensbeskrivning för projektgrupperna i bilaga 2 att bristerna i den nationella lagstiftningen helt och hållet undanröjs?

68. En andra begränsning av tvistens omfattning avser den tidsperiod under

vilken undersökningen utförs. I detta sammanhang erinrar jag om domstolens fasta rättspraxis enligt vilken frågan huruvida fördragsbrott föreligger skall bedömas mot bakgrund av läget i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. Förändringar som har skett därefter kan domstolen inte beakta.³⁰ Av denna rättspraxis framgår i vart fall att den kungliga förordningen, som trädde i kraft den 8 oktober 2000 och genom vilken den spanska lagstiftningen kunde ha gjorts förenlig med direktivet, inte kan tas med i bedömningen.

69. I föreliggande mål är skälen att inte beakta lagstiftning som antagits för sent, det vill säga som antagits efter utgången av den frist som anges i det motiverade yttrandet, fler än i andra mål. Införlivande av direktivet skulle följa inom tre år efter anmälan, det vill säga den 3 juli 1988.³¹ Kommissionen hade redan den 28 februari 1990 tillställt den spanska regeringen en formell underrättelse. Det kompletterande motiverade yttrandet, som är avgörande i målet, översändes den 18 december 1998. Med andra ord hade den spanska regeringen gott om tid att avhjälpa eventuella brister i sin lagstiftning.

70. Jag vill helt kort nämna en tredje begränsning. Såsom den spanska regeringen med rätta har påpekat avser detta

30 — Se särskilt dom av den 29 oktober 1998 i mål C-185/96, kommissionen mot Grekland (REG 1998, s. I-6601), punkt 18.

31 — Se artikel 12 i direktivet.

mål inte ett eventuellt åsidosättande av artikel 12.2 i direktivet angående medlemsstaternas skyldighet att till kommissionen överlämna texten till bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom direktivets område. Detta betyder att domstolen inte behöver pröva frågan huruvida åtgärderna för införlivande har anmälts till kommissionen i rätt tid.

72. Det handlar i huvudsak om att fastställa att den kungliga förordningen nr 1997/1995 av den 7 december 1995, som innehåller föreskrifter till skydd för den biologiska mångfalden, utgör ett korrekt införlivande av direktivet. Enligt denna förordning skall projekt i bilaga 2 som avsevärt påverkar en särskild skyddszon underställas en miljökonsekvensbeskrivning. Domstolen har att besvara frågan huruvida begränsningen av projekt med detta specifika kännetecken är ett kriterium som är tillåtet enligt artikel 4.2 i direktivet.

Prövning i sak

71. Enligt punkt 67 i detta förslag till avgörande skall i första hand den nationella spanska lagstiftningen behandlas. Kommissionen anser att ett korrekt införlivande har skett avseende 6 av de 83 projektgrupper som anges i bilaga 2, och för vilka det föreskrivs en miljökonsekvensbeskrivning. Tvisten avser följaktligen de övriga 77 grupperna. Jag utgår därvid ifrån att lag nr 54/97 av den 27 november 1997 om reglering av elektricitetssektorn, enligt vilken luftledningarna av viss storlek måste underställas en miljökonsekvensbeskrivning, utgör ett korrekt införlivande av bestämmelserna i bilaga 2, punkt 3 b andra gruppen (överföring av elenergi via luftledningar). Kommissionen har inte uttalat sig entydigt på denna punkt. Jag anser dock att den omständigheten att lagstiftningen överlämnades för sent till kommissionen — vilket inte betyder att lagstiftningen har trätt i kraft för sent! — på intet sätt ändrar detta konstaterande.

73. Enligt domstolens rättspraxis begränsas medlemsstaternas befogenhet att företa skönsmässig bedömning genom skyldigheten enligt artikel 2.1 i direktivet att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan.

74. Medlemsstaterna kan därför inte på förhand undanta projekt, trots att dessa kanske kan ha en betydande inverkan på miljön. Enligt min mening är det fastställt att även projekt som överhuvudtaget inte befinner sig inom ett skyddszonområde, i den mening som avses i livsmiljödirektivet, kan ha en betydande inverkan på miljön. Jag anser att det därvid är av avgörande betydelse att det i artikel 3 i direktiv 85/337 används en vidsträckt definition av miljöbegreppet, trots att livsmiljödirektivet

endast avser skyddet av den biologiska mångfalden och följaktligen att, på grundval av detta, endast de områden nämns som är av betydelse för den biologiska mångfalden.

75. Följande skall härvid tilläggas. I domen i målet kommissionen mot Irland³² har domstolen fastslagit att medlemsstaterna vid fastställandet av kriterier och/eller gränsvärden inte enbart skall beakta betydelsen av ett projekt. Med stöd av en analog tillämpning av denna dom anser jag att medlemsstaterna inte heller enbart skall beakta lokaliseringen av ett projekt. Trots lokaliseringen kan ett projekt — exempelvis på grund av dess betydelse — nämligen ha en betydande inverkan på miljön.

76. Min slutsats är därför att direktivet genom den kungliga förordningen nr 1997/1995 av den 7 december 1995 inte har införlivats på ett fullständigt sätt. Jag skall i detta avseende inte undersöka kommissionens argument att förfarandet för en miljökonsekvensbeskrivning som anges i förordningen inte motsvarar kraven i direktivet.

77. Inte ens om övrig nationell lagstiftning undersöks gemensamt leder det till slut-

satsen att den nationella lagstiftaren har införlivat direktivet på ett fullständigt sätt. I detta sammanhang erinrar jag om de fyra kriterier som kommissionen har uppställt. För att kunna anses som en åtgärd för införlivande skall en lagbestämmelse ha trätt i kraft före utgången av den frist som anges i det motiverade yttrandet. Den skall dessutom hänvisa till projekt i bilaga 2, uppfylla de (processuella) kraven i direktivet och inte begränsas till vissa sektorer. Enligt min mening är dessa kriterier otvivelaktigt riktiga kriterier.

78. Kommissionen har därefter anfört att ingen av de nationella åtgärder som den spanska regeringen har åberopat uppfyller samtliga dessa fyra kriterier.³³ Den spanska regeringen har inte bestridit denna punkt med undantag av den kungliga förordningen nr 1997/1995, som undersökts ovan.

79. Nu övergår jag till frågan huruvida den lagstiftning som de självstyrande regionerna har antagit har gjort det möjligt att totalt avhjälpa bristerna i den nationella lagstiftningen.

32 — Se punkt 46 i detta förslag till avgörande.

33 — Med förbehåll för lagstiftningen avseende de sex godtagna grupperna.

80. Det är enligt min mening tydligt att denna fråga, även utan en genomgripande prövning, måste besvaras nekande.

81. I första hand har det inte bestridits att de självstyrande städerna Ceuta och Melilla och den självstyrande regionen Rioja inte har antagit någon lagstiftning avseende bedömning av miljöpåverkan. Projekt som utförs på dessa områden underställs därmed, i strid med direktivet, inte någon miljökonsekvensbeskrivning.

82. För det andra framgår det av den tabell som den spanska regeringen har överlämnat till domstolen att det även i andra regioner finns betydande brister när det gäller skyldigheten att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Till att börja med vill jag hänvisa till läget i den självstyrande regionen Navarra. Kommissionen har konstaterat att det i denna region överhuvudtaget inte har utfärdats några bestämmelser för en miljökonsekvensbeskrivning som hänvisar till projekten i bilaga 2. Enligt den spanska regeringen finns det en laglig skyldighet i fråga om elva projektgrupper, det vill säga en mycket liten del av projekten i bilaga 2. Ett betydande antal projektgrupper fattas enligt tabellen även i andra regioner. Som exempel nämner jag Asturien, Kantabrien, Kanarieöarna och Balearerna, där de största bristerna förefaller finnas.

83. Geografiska omständigheter kan i sig få till följd att det i vissa regioner för vissa projektgrupper inte har föreskrivits någon miljökonsekvensbeskrivning, dock enbart om dessa grupper av projekt inte kan genomföras i de berörda regionerna. Jag tänker till exempel på utvinning av vissa råvaror (se del 2 i bilaga 2), om dessa råvaror inte förekommer i de berörda regionerna. De faktiska undantagen i de självstyrande regionerna är emellertid mycket vidare. Jag vill nämna ett exempel. Projekt inom industri för livsmedelsprodukter är undantagna i Asturien, på Kanarieöarna, på Balearerna och i Kastilien-León,³⁴ trots att det enligt samma tabell inte heller på det nationella planet finns någon reglering på området.

84. Slutligen vill jag återkomma till den informella praxis som den spanska regeringen har anfört till stöd för sin uppfattning att direktivet har införlivats. Såvitt den spanska regeringen fortfarande åberopar detta argument hänvisar jag till domstolens fasta rättspraxis enligt vilken enbart administrativ praxis, som är av sådan art att den fritt kan ändras av myndigheten, och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, inte kan anses som ett korrekt införlivande av bestämmelser i ett direktiv.³⁵

34 — Med undantag av slakterierna på Kanarieöarna och i Kastilien-León.

35 — Se exempelvis dom av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-825).

VII — Förslag till avgörande

85. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen skall

- a) fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt genom att inte vidta alla de lagar, förordningar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra artiklarna 2.1 och 4.2, jämförda med bilaga 2, i direktivet, och

- b) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.