

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 25 september 2003¹

1. I förevarande mål har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket) ställt fem frågor angående tolkningen av rådets direktiv 85/337/EEG.² Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Delena Wells och myndigheterna i Förenade kungariket beträffande det förhållandet att utvinningen av Conygar Quarry, ett stenbrott för utvinning av byggmaterial beläget i närheten av Delena Wells bostad, har återupptagits.

3. Den nationella domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i direktiv 85/337 är tillämpliga i förevarande mål och huruvida Delena Wells kan väcka talan mot staten på grund av underlåtenheten att tillämpa nämnda direktiv.

I — Tillämpliga bestämmelser

2. Tillstånd till utvinning i detta stenbrott beviljades år 1947 och år 1984 när Delena Wells förvärvade sitt hus hade verksamheten legat nere i flera år. Åren 1997 och 1999 fastställde behöriga myndigheter villkoren för ett återupptagande av utvinningen av Conygar Quarry. Myndigheternas beslut föregicks emellertid inte av någon miljökonsekvensbeskrivning i den mening som avses i direktiv 85/337.

A — *Gemenskapsrätten*

4. Direktiv 85/337 ingår bland gemenskapens åtgärdsprogram för miljön, enligt vilka det är viktigt att hindra uppkomsten av föroreningar och olägenheter vid källan i stället för att senare försöka motverka deras effekter.³ Syftet med direktivet är att se till att tillstånd för offentliga och enskilda

1 — Originalspråk: franska.

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, s. 23; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

3 — Första skälet.

projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan ges först efter det att denna påverkan har bedömts.⁴ Tanken är vidare att denna bedömning skall ske med utgångspunkt i de uppgifter som exploatören, myndigheterna och den allmänhet som berörs av projektet lämnar.⁵

5. Begreppet tillstånd definieras i artikel 1.2 i direktiv 85/337 som ”den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet”. Enligt samma bestämmelse skall ”projekt” bland annat förstås som ”ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive minervutvinning”.

6. I artikel 2.1 i direktiv 85/337 stadgas att ”[m]edlemsstaterna 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”.

7. I artikel 4.1 i nämnda direktiv anges att projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 1 skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning.⁶ I artikel 4.2 anges att projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för bedömning ”när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär”. Utvinning av byggmaterial hänförs till bilaga 2.

8. I artiklarna 5–10 i och i bilaga 3 till direktiv 85/337 anges vilka uppgifter som är nödvändiga för denna bedömning och hur den skall ske. Enligt dessa bestämmelser skall bedömningen göras med utgångspunkt i de uppgifter som exploatören lämnar. Uppgifterna skall överlämnas till berörda myndigheter och göras tillgängliga för allmänheten. Dessa myndigheter och allmänheten skall ges möjlighet att yttra sig. När den behöriga myndigheten beviljar tillstånd till projektet i fråga skall den beakta samtliga uppgifter som inhämtats under bedömningsförfarandet. Slutligen skall allmänheten informeras om innehållet i det beslut som fattats och varje villkor som eventuellt är knutet till detta.

4 — Sjätte skälet.

5 — Ibidem.

6 — Det rör sig exempelvis om oljeraffinaderier, värme- eller kärnkraftverk, kemiska anläggningar eller anläggning av motorvägar.

B — *Den nationella rätten*

9. För att tillgodose behoven av återuppbyggnad efter andra världskriget antog Förenade kungariket, från och med år 1946, Interim Development Orders (IDO) (tillfälliga utvinningsbeslut), som på ett snabbt sätt innebar tillstånd till utvinning av byggmaterial.⁷

10. År 1991 trädde Planning and Compensation Act 1991 (lag om fysisk planering och ersättning)⁸ i kraft. I avsnitt 22 i denna lag föreskrivs ett särskilt system för äldre tillstånd till utvinning i dagbrott som beviljats genom IDO.

11. Enligt detta system är innehavaren av ett äldre tillstånd till utvinning i dagbrott tvungen att registrera tillståndet hos Mineral Planning Authority (myndighet med ansvar för fysisk planering med avseende på mineraler)⁹ före den 25 mars 1992, annars förlorar det sin giltighet.¹⁰ Vidare

krävs, för att giltigheten skall bestå, att innehavaren inom tolv månader efter registreringen begär att MPA med utgångspunkt i de omständigheter som anges i ansökan fastställer villkoren för detta tillstånd.

12. I 1991 års lag görs åtskillnad mellan "aktiva" och "vilande" tillstånd. Ett tillstånd bedöms som vilande om utvinningsverksamheten under de två åren närmast före den 1 maj 1991 varit obetydlig. I det fall tillståndet är aktivt kan verksamheten fortskrida och tillståndet kommer att underkastas nya villkor så snart sådana har fastställts. I det fall tillståndet är vilande får verksamheten inte återupptas förrän villkoren har fastställts slutligt.

13. MPA är skyldig att fastställa villkoren för tillståndet inom tre månader, annars anses de villkor som föreslås i ansökan vara gällande. Om MPA fastställer villkoren inom den föreskrivna tidsfristen kan dessa omfatta "alla villkor som går att förena med ett tillstånd som avser utvinning och bearbetning av mineral eller som innebär deponering av mineralavfall".¹¹

7 — Beslutet om hänskjutande, fotnot s. 2.

8 — Nedan kallad 1991 års lag.

9 — Nedan kallad MPA.

10 — Beslutet om hänskjutande, punkterna 16 och 42.

11 — Beslutet om hänskjutande, punkt 46.

14. Om villkoren skiljer sig från dem som anges i ansökan kan sökanden anföra klagomål till Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions.¹² Beslutet från Secretary of State kan överklagas inom sex veckor.¹³ På samma sätt kan tillstånd som beviljats genom IDO och för vilka nya villkor har fastställts med stöd av 1991 års lag ändras eller återkallas innan de åtgärder som tillståndet avser har fullbordats.¹⁴

utvinning registrerat enligt 1991 års lag. Tillståndet betraktades som vilande, eftersom verksamheten hade legat nere under de två åren närmast före den 1 maj 1991. Exploatörerna hade även inkommit med en ansökan till MPA om fastställelse av nya villkor för tillståndet. Genom beslut av den 22 december 1994 fastställde MPA villkor som var mer restriktiva än dem som sökanden hade föreslagit i sin ansökan.¹⁶

II — De faktiska omständigheterna

A — Bakgrund till tvisten

15. År 1947 beviljades tillstånd att utvinna Conygar Quarry genom IDO. I juni 1991 återupptogs verksamheten vid detta stenbrott under en kort period. Verksamheten hade då legat nere i flera år. Detta återupptagande innebar dynamitsprängningar, transporter med tunga fordon på vägen utanför Delena Wells hus och stenkrossning. Arbetena i fråga orsakade sprickor i Delena Wells hus och tvingade henne att hålla sina fönster stängda.¹⁵

16. Den 24 augusti 1992 fick Conygar Quarrys exploatörer sitt äldre tillstånd till

17. Exploatörerna utövade sin rätt att anföra klagomål till Secretary of State. Den 25 juni 1997 meddelade Secretary of State sitt beslut genom vilket utvinningstillståndet underkastades femtiofyra villkor. Vissa detaljer skulle dessutom godkännas av MPA, såsom planerna för ljud- och sprängningskontroll. Sistnämnda detaljer godkändes av MPA den 8 juli 1999.¹⁷

18. Det hade inte upprättats någon miljökonsekvensbeskrivning i den mening som avses i direktiv 85/337 innan Secretary of States beslut av den 25 juni 1997 och MPA:s beslut av den 8 juli 1999 fattades. Vid den tidpunkten ansåg myndigheterna i Förenade kungariket att bestämmelserna i nämnda direktiv inte var tillämpliga när nya utvinningvillkor fastställdes med tillämpning av 1991 års lag.¹⁸ I beslut av den 11 februari 1999 i målet R. mot North

12 — Nedan kallad Secretary of State.

13 — Beslutet om hänskjutande, punkt 50.

14 — Beslutet om hänskjutande, punkt 52.

15 — Beslutet om hänskjutande, punkt 12.

16 — Beslutet om hänskjutande, punkt 17.

17 — Beslutet om hänskjutande, punkterna 27 och 29.

18 — Beslutet om hänskjutande, punkt 20.

Yorkshire County Council, ex parte Brown [2000] 1 A.C. 398, fann emellertid House of Lords att fastställelsen av sådana villkor utgjorde ett beviljande av tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/377.¹⁹ Till följd av detta beslut ändrades Förenade kungarikets lagstiftning så att fastställelsen av nya villkor enligt 1991 års lag skall föregås av en miljökonsekvensbeskrivning i överensstämmelse med nämnda direktiv. Denna ändring trädde i kraft den 15 december 2000.

det berörda utvinningstillståndet. Secretary of State gick inte heller med på att förordna om att stoppa all utvinningsverksamhet. Som skäl för beslutet angavs bland annat att gemenskapsrätten inte ger Secretary of State rätt att vidta åtgärder direkt mot Conygar Quarrys exploatörer och återkalla deras utvinningstillstånd. Secretary of State anförde vidare att Delena Wells i stället borde ha överklagat de nya utvinningsvillkoren som fastställdes år 1997, med tillägget att det med hänsyn till den tid som föflutit skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen och vara oproportionerligt att ifrågasätta dessa villkor.

B — *Twisten i målet vid den nationella domstolen*

19. Genom skrivelse av den 10 juni 1999 begärde Delena Wells att Secretary of State skulle vidta åtgärder för att avhjälpa bristen på miljökonsekvensbeskrivning avseende återupptagandet av utvinningen av Conygar Quarry. Eftersom Delena Wells begäran inte besvarades, väckte hon talan vid High Court.

20. Secretary of State besvarade i skrivelse av den 28 mars 2001 begäran av den 10 juni 1999 till följd av att talan väckts vid nämnda domstol. Secretary of State avslog begäran om att återkalla eller ändra

21. Delena Wells har yrkat att High Court skall ogiltigförklara detta beslut.

III — Tolkningsfrågorna

22. High Court har beslutat att vilande-förklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Skall godkännandet av ett antal nya villkor för ett gällande tillstånd som har beviljats genom [IDO] med tillämpning av avsnitt 22 och bilaga 2 i [1991 års lag] anses utgöra ett 'tillstånd' i den mening som avses i direktiv [85/377]?

19 — Beslutet om hänskjutande, fotnot nederst på s. 6.

2) Kan godkännandet av ytterligare förhållanden, vilket krävs enligt de nya villkor som fastställts för ett 'äldre tillstånd till utvinning' beviljat genom IDO med tillämpning av [1991 års lag], i sig anses utgöra ett tillstånd i den mening som avses i direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt?

kan Förenade kungariket lagligen vidta enligt direktiv [85/337]?"

3) Om fråga [1] skall besvaras jakande, men fråga [2] skall besvaras nekande, är då medlemsstaten alltjämt skyldig att avhjälpa det förhållandet att den inte har krävt en miljökonsekvensbeskrivning och, om så är fallet, på vilket sätt?

4) Kan i) enskilda anföra klagomål mot staten för dess underlåtenhet att kräva en miljökonsekvensbeskrivning, eller ii) föreligger hinder för detta enligt de begränsningar som domstolen har infört i fråga om principen om direkt effekt, exempelvis genom regeln om 'horisontell direkt effekt', eller genom att staten lägger bördor på de enskilda eller ålägger dem skyldigheter?

5) Om fråga 4 ii) skall besvaras jakande, vilka begränsningar medför då dessa undantag från principen om direkt effekt mot bakgrund av de aktuella omständigheterna och vilka åtgärder

IV — Bedömning

A — Inledande synpunkter

23. Det förefaller nödvändigt att klargöra två saker innan tolkningsfrågorna prövas. Skall för det första utvinningen av Conygar Quarry anses vara ett projekt som fordrar en miljökonsekvensbeskrivning enligt direktiv 85/337? Det har nämligen klarlagts att projekt avseende utvinning av byggmaterial enligt artikel 4.2 och bilaga 2 till nämnda direktiv skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning bara när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. Av detta följer att medlemsstaterna har befogenhet att efter eget skön bedöma huruvida sådana projekt skall underkastas den omtvistade bedömningen.²⁰

20 — Detta utrymme för skönsmässig bedömning är inte obegränsat. I dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), fastställde domstolen att befogenheten att företa en skönsmässig bedömning begränsas av skyldigheten enligt artikel 2.1 i direktiv 85/337 att göra en miljökonsekvensbeskrivning av projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering. Domstolen angav vidare att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida behöriga nationella myndigheter har överskridit sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning med avseende på projektet ifråga, genom att undanta det från bedömningsförfarandet.

24. I förevarande mål har Secretary of State, i det beslut som föranlett målet vid den nationella domstolen, inte angett att utvinningsprojektet i Conygar Quarry skall undantas från bedömningsförfarandet med stöd av artikel 4 i direktiv 85/337. Förenade kungarikets regering har i sitt yttrande till domstolen för övrigt inte förnekat betydelsen av ett sådant projekts inverkan på miljön. Utgångspunkten, vilken parterna i målet vid den nationella domstolen underförstått har medgett, är således att den återupptagna utvinningen av byggmaterial i Conygar Quarry kan antas innebära en betydande miljöpåverkan.

25. Kan för det andra de två första tolkningsfrågorna upptas till sakprövning? Kommissionen har ifrågasatt denna möjlighet av det skälet att frågorna inte skulle vara relevanta för lösningen på tvisten i målet vid den nationella domstolen. Kommissionen har för det första gjort gällande att tvisten rör Secretary of States vägran att återkalla eller ändra tillståndet till utvinning av Conygar Quarry, vilket innebär att tillstånd faktiskt har beviljats vid något tillfälle. För det andra har kommissionen anfört att dessa frågor utgår från den principen att angivelsen av den exakta tidpunkten för ett tillstånds beviljande utgör en gemenskapsrättslig fråga, trots att domstolen, i punkterna 20 och 21 i domen av den 18 juni 1998 i målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,²¹ fastställde att den frågan skall avgöras enligt nationell rätt.

26. Jag anser att det saknas fog för dessa argument. Det skall för det första påpekas att det enligt fast rättspraxis, vid samarbetet mellan domstolen och de nationella domstolarna enligt artikel 234 EG, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas om det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten eller prövningen av en viss gemenskapsrättslig bestämmelses giltighet inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen.²²

27. Så förhåller det sig emellertid inte i förevarande mål. Det framgår nämligen av skälen för beslutet om hänskjutande att den första tolkningsfrågan syftar till att klargöra huruvida fastställelsen av villkor för utvinning av Conygar Quarry med tillämpning av 1991 års lag skall betraktas som ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337. Svaret på den frågan ankommer på om direktiv 85/337 är tillämpligt i målet vid den nationella domstolen och om de behöriga myndigheterna i Förenade kungariket i så fall var skyldiga

21 — Dom av den 18 juni 1998 i mål C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (REG 1998, s. I-3923).

22 — Se, för en aktuell tillämpning, dom av den 21 november 2002 i mål C-473/00, Cofidis (REG 2002, s. I-10875), punkt 20, och där angiven rättspraxis.

att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

28. I den andra tolkningsfrågan hänvisas till den omständigheten att villkoren för utvinning av Conygar Quarry fastställdes i två etapper, först den 25 juni 1997 genom Secretary of States beslut och därefter den 8 juli 1999 genom MPA:s godkännande av uppställda villkor. Den nationella domstolen vill med denna fråga veta vilket av dessa beslut som utgör tillståndet i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337. Svaret på den frågan ankommer på om de behöriga myndigheterna i Förenade kungariket borde ha upprättat en miljökonsekvensbeskrivning innan det andra beslutet fattades.

29. Dessa två frågor förefaller därför vara relevanta för avgörandet i målet vid den nationella domstolen.

30. När det gäller argumentet att domstolen redan har tolkat begreppet tillstånd i direktiv 85/337 som en fråga som skall

avgöras enligt nationell rätt, kan jag svårigen se hur detta skulle kunna medföra att de två omtvistade frågorna inte kan tas upp till sakprövning. Frågorna avser nämligen tolkningen av en gemenskapsbestämmelse och det är klarlagt att de är relevanta för avgörandet i målet vid den nationella domstolen. Domstolens tidigare tolkning skulle därför eventuellt kunna leda till att frågorna besvaras på ett förenklat sätt, enligt det förfarande som avses i artikel 104.3 i domstolens rättegångsregler, men inte till att de avvisas.

31. Jag anser därför att frågorna skall tas upp till sakprövning och besvaras.

B — *Den första tolkningsfrågan*

32. Den nationella domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 1.2 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att fastställelsen av utvinningsvillkor för ett äldre tillstånd till utvinning utgör ett till-

stånd i den mening som avses i denna bestämmelse när det äldre tillståndet löpte ut år 1991 och verksamheten inte får återupptas förrän nämnda utvinningsvillkor har fastställts slutligt.

33. Det bör påpekas att begreppet tillstånd definieras i artikel 1.2 i direktiv 85/337 som "den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet" i fråga.

34. Kommissionen har i huvudsak hävdad att nämnda begrepp skall tolkas enligt nationell rätt. Kommissionen har grundat sin bedömning på såväl punkterna 20 och 21 i domskälen i domen i det ovannämnda målet *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland* som på ordalydelsen i begreppets definition. Denna bedömning delas varken av Förenade kungarikets regering eller Delena Wells. Jag delar den inte heller.

35. Det framgår visserligen av ordalydelsen i definitionen av begreppet tillstånd att

tidpunkten för när exploatören får påbörja det aktuella projektet fastställs i enlighet med medlemsstaternas nationella rättsordningar. Förfaranderegler och villkor för tillståndsgivningen fastställs således enligt nationell rätt. Enligt min mening kan denna hänvisning till nationell rätt emellertid inte tolkas på så sätt, att varje medlemsstat skall bedöma räckvidden av ett sådant tillstånd. Direktiv 85/337 syftar nämligen till att avlägsna skillnaderna i de olika medlemsstaternas rättsordningar när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar av offentliga och privata projekt.²³ I direktivet anges dessutom att det är nödvändigt att harmonisera "[p]rinciperna för en bedömning av miljöpåverkan ... särskilt med avseende på vilka projekt som bör bli föremål för bedömning".²⁴ Det skulle uppenbarligen strida mot såväl ändamålen med direktiv 85/337 som principen om en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten att anse att medlemsstaterna, med stöd av en mycket snäv tolkning av begreppet tillstånd, kan underlåta att tillämpa direktivet på projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

36. Denna bedömning förefaller inte strida mot den lösning som domstolen valde i domen i det ovannämnda målet *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*. Den fråga som hade hänskjutits till domstolen i det målet var huruvida direktiv 85/337 skall tolkas så, att en medlemsstat kan bevilja undantag från skyldigheten att upp-

23 — Andra skälet.

24 — Sjunde skälet.

rätta en miljökonsekvensbeskrivning för sådana projekt som redovisas i bilaga 1 till direktivet om, för det första, tillstånd till dessa projekt har beviljats före den 3 juli 1988, som var sista dag för direktivets införlivande, och, för det andra, tillståndet inte har föregåtts av en miljöutredning som motsvarar kraven i direktivet och, för det tredje, ett nytt tillståndsförfarande formellt har inletts efter den 3 juli 1988.

37. Enligt vad domstolen angav i punkt 21 i domen hade den nationella domstolen utgått från att det omtvistade projektet varit föremål för ett nytt tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337. Det var mot bakgrund av dessa omständigheter som domstolen, i punkt 20, inledningsvis angav att "det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall och på grundval av tillämpliga nationella bestämmelser avgöra om godkännandet av en fysisk plan är ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i [nämnda direktiv]". Detta påstående utesluter således inte, enligt min mening, att begreppet tillstånd kan tillerkännas en självständig ställning. Det är med andra ord riktigt att det ankommer på den nationella domstolen att på grundval av tillämpliga nationella bestämmelser och med beaktande av de tolkningskriterier som domstolen har fastställt avgöra huruvida ett tillstånd har utfärdats i den mening som avses i artikel 2.1 i direktivet 85/337.

38. Domstolen har dessutom redan fastställt tolkningskriterier för begreppet tillstånd, vilket indirekt bekräftar att begreppet skall anses ha ett gemenskapsrättsligt innehåll. I domen i det ovannämnda målet WWF m.fl. preciserade domstolen vad som krävs för att undantaget i artikel 1.5 i direktivet, enligt vilket det sistnämnda "inte skall tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning", skall anses vara uppfyllt. Domstolen fastställde bland annat att lagstiftningen i fråga måste uppfylla samma krav som ett tillstånd enligt den definition som anges i artikel 1.2 i direktiv 85/337. Domstolen tydliggjorde att projektet måste regleras i detalj i lagstiftningen, det vill säga på ett precist och slutgiltigt sätt, "så att lagstiftaren när lagstiftningen antas, i likhet med vad som är fallet med ett tillstånd, har beaktat samtliga uppgifter som är relevanta vad avser bedömningen av projektets inverkan på miljön".²⁵

39. Begreppet tillstånd i direktiv 85/337 intar på så sätt även en självständig ställning.

40. Det finns, när det gäller svaret på den första tolkningsfrågan, två motstridiga teorier. Förenade kungariket anser att fastställelsen av nya villkor för ett befintligt

25 — Punkt 59.

tillstånd som har beviljats genom IDO inte utgör ett tillstånd i den mening som avses i direktiv 85/337. Förenade kungariket har påstått att situationen i förevarande mål kan jämföras med situationen för "pipelineprojekten", det vill säga projekt för vilka tillstånd söktes före den 3 juli 1988, som var sista dag för direktivets införlivande, och som vid denna tidpunkt fortfarande var föremål för handläggning. Förenade kungariket har påpekat att domstolen medgett att direktivet inte är tillämpligt på sådana projekt.

en betydande miljöpåverkan skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan, inte tillämplig på projekt för vilka tillståndsförfaranden hade inletts före den 3 juli 1988 och fortfarande pågick vid denna tidpunkt. Denna lösning valdes av det skälet att direktiv 85/337 inte föreskriver några övergångsbestämmelser för sådana projekt. Dessutom avser nämnda direktiv till stor del projekt av en viss omfattning som ofta tar lång tid att genomföra. Enligt domstolen skulle det inte vara lämpligt att redan komplicerade nationella förfaranden som formellt har inletts före den 3 juli 1988 skulle belastas och försenas av särskilda krav i direktivet och att situationer som redan har skapats skulle beröras av detta.²⁷

41. Delena Wells och kommissionen anser för deras del att situationen i förevarande mål inte kan jämföras med situationen för pipelineprojekten och att ett nytt tillstånd i den mening som avses i direktiv 85/337 faktiskt har utfärdats. Jag delar den bedömningen.

42. Det bör påpekas att rättspraxis rörande pipelineprojekten utarbetades av domstolen i dom av den 11 augusti 1995 i målet kommissionen mot Tyskland²⁶ för att sedan förtydligas i domen i det ovan nämnda målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. Enligt denna rättspraxis är principen i artikel 2.1 i direktiv 85/337, enligt vilken projekt som kan antas medföra

43. Återupptagandet av utvinningen av Conygar Quarry till följd av de beslut som Secretary of State och MPA fattade år 1997 respektive år 1999 kan i förevarande fall inte betraktas som ett projekt för vilket ett tillståndsförfarande hade inletts före den 3 juli 1988 och fortfarande pågick vid denna tidpunkt. Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att Conygar Quarrys exploatörer beviljades ett regelrätt tillstånd till utvinning år 1947 genom IDO och att detta tillstånd fortfarande gällde den 3 juli 1988. Tillståndet blev emellertid ogiltigt med tillämpning av 1991 års lag. I denna lag föreskrivs nämligen att om utvinningsverksamheten under de två åren närmast före den 1 maj 1991 varit obetyd-

26 — Dom av den 11 augusti i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-2189), punkt 32.

27 — Domen i det ovan nämnda målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, punkterna 23 och 24.

lig får verksamheten inte återupptas förrän nya villkor har fastställts slutligt.²⁸

44. Det framgår vidare av de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet vid den nationella domstolen att Conygar Quarrys exploatörer, efter den 3 juli 1988, vidtog nödvändiga åtgärder hos behöriga nationella myndigheter för att återigen få tillstånd att utvinna byggmaterial på denna plats. Det framgår vidare att det var Secretary of States beslut av den 25 juni 1997 och MPA:s beslut av den 8 juli 1999 som gav dem rätt att återuppta denna verksamhet och att dessa beslut på ett precist och detaljerat sätt angav de villkor på vilka verksamheten fick bedrivas. Beslutet kunde dessutom överklagas. Min slutsats blir därför att de behöriga myndigheterna fattade ett nytt beslut till förmån för Conygar Quarrys exploatörer som gav dem rätt att genomföra sitt projekt att utvinna byggmaterial, såsom begreppet tillstånd definieras i artikel 1.2 i direktiv 85/337.²⁹

45. Denna bedömning tycks vara förenlig med ändamålen med detta direktiv, som enligt sjätte skälet och artikel 2 är att

säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljökonsekvensbeskrivning. Vidare överensstämmer den med domstolens rättspraxis enligt vilken direktivet anses ha ett vidsträckt tillämpningsområde. I dom av den 24 oktober 1996 i målet Kraaijeveld m.fl.³⁰ ansåg domstolen att det förhållandet att ändringar av projekt som avses i bilaga 2 — till skillnad från ändringar av projekt som avses i bilaga 1 — inte uttryckligen nämns i direktiv 85/337, inte kan leda till slutsatsen att de inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Domstolen ansåg att begreppet ändringar av projekt omfattas av direktivets bestämmelser, även vad avser projekt som omfattas av bilaga 2, med motiveringen att direktivets ändamål skulle åsidosättas om det med stöd av definitionen av ändringar av projekt skulle vara möjligt att underlåta att uppfylla skyldigheten att studera inverkan på miljön av vissa arbeten eller anläggningar, samtidigt som dessa arbeten eller anläggningar på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra en betydande inverkan på miljön.³¹

46. Av vad anförts följer att den första tolkningsfrågan skall besvaras enligt följande. Artikel 1.2 i direktiv 85/337 skall tolkas på så sätt, att fastställelsen av utvinningsvillkor för ett äldre tillstånd till utvinning utgör ett tillstånd i den mening som avses i denna bestämmelse när det äldre tillståndet löpte ut år 1991 och verksam-

28 — Se punkt 12 i detta förslag till avgörande.

29 — House of Lords drog samma slutsats i sin dom i det ovannämnda målet R. mot North Yorkshire County Council, ex parte Brown.

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

31 — Punkt 39.

heten inte får återupptas förrän nämnda utvinningsvillkor har fastställts slutligt.

hade verksamheten emellertid inte kunnat återupptas.³²

C — Den andra tolkningsfrågan

47. För det fall den första tolkningsfrågan skall besvaras jakande och utvinningsvillkoren för ett äldre tillstånd till utvinning i dagbrott har fastställts i två etapper, vill den nationella domstolen med sin andra tolkningsfråga få klarhet i huruvida fastställelsen av detaljerade villkor under den sista etappen kan utgöra ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337.

48. Enligt den nationella domstolen har frågan uppkommit på grund av att rätten att återuppta utvinningen enligt dess nationella rättsordning uppstod när Secretary of State fastställde huvudvillkoren den 25 juni 1997. Detta innebär att MPA:s fastställelse av förbehållna villkor inte kunde överskrida de parametrar som Secretary of State hade fastslagit. Om MPA inte hade godkänt dessa förbehållna villkor den 8 juli 1999

49. Det framgår av domstolens rättspraxis att det förhållandet, att verksamheten i Conygar Quarry inte fick återupptas innan MPA hade godkänt de förbehållna villkoren, inte tillmäts så stor betydelse vid bedömningen av huruvida nämnda villkor eventuellt utgör ett tillstånd i den mening som avses i direktiv 85/337. Den avgörande frågan i det fall det tillämpliga administrativa förfarandet för genomförande av projekt som omfattas av direktiv 85/337 består av flera etapper är vid vilken tidpunkt under förfarandet direktivets syften kan anses ha uppnåtts.

50. I dom av den 19 september 2000 i målet Linster³³ hade domstolen blivit ombedd att tolka begreppet särskild nationell lagstiftning i artikel 1.5 i direktiv 85/337, vars verkningar kan jämföras med verkningarna av ett tillstånd i den mening som avses med detta. I det målet handlade det om att få klarhet i huruvida begreppet särskild nationell lagstiftning omfattar en lag som ett parlament antagit efter en offentlig parlamentsdebatt, genom vilken tillstånd till byggande av en motorväg ges, dock utan angivande av

³² — Beslutet om hänskjutande, punkt 8.

³³ — Dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster (REG 2000, s. I-6917).

motorvägens sträckning. Domstolen fastställde att nämnda begrepp omfattar en sådan lag "när syftena med direktiv 85/337 har kunnat uppnås genom lagstiftningen, och när de uppgifter som parlamentet förfogade över vid den tidpunkt då projektet reglerades i detalj var likvärdiga med dem som skulle ha lämnats till den behöriga myndigheten i ett ordinarie förfarande för tillståndsgivning avseende ett projekt".³⁴ Enligt domstolens förmenande är det inte uteslutet att direktivets syften under vissa omständigheter har respekterats även om sträckningen av en motorväg som skall anläggas inte regleras genom lagstiftningen, exempelvis när flera alternativ av sträckningen har studerats i detalj, på grundval av uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga, och när lagstiftaren har fastslagit att den inverkan på miljön som dessa alternativ medför är likvärdig.³⁵

51. Enligt första skälet i direktiv 85/337 är syftet dessutom att den behöriga myndigheten skall beakta det aktuella projektets inverkan på miljön på ett så tidigt stadium som möjligt i beslutsprocessen.

52. Av vad anförts följer att i det fall tillståndsförfarandet, såsom i förevarande

mål, genomgår två etapper, vari huvudvillkoren för utvinningen fastställs under den första och vissa detaljerade villkor under den andra, skall miljökonsekvensbeskrivningen upprättas redan under den första etappen. Mot bakgrund av domstolens ställningstagande i domen i det ovannämnda målet Linster är det även möjligt att anse att tillståndet, i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337, beviljas när huvudvillkoren fastställs om syftena med nämnda direktiv har uppnåtts. Detta innebär att samtliga uppgifter om det aktuella projektet som kan antas inverka på miljön skall ha föregåtts av en bedömning enligt de villkor som uppställs i direktivet.³⁶

53. I det avseendet påpekas att enligt sjätte skälet i direktiv 85/337 bör denna bedömning ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga. Enligt artikel 5.2 i och bilaga 3 till samma direktiv skall de uppgifter som exploatören skall tillhandahålla åtminstone omfatta en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning, en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar, samt de data som krävs för att påvisa och bedöma

34 — Punkt 3 i domslutet.

35 — Domen i det ovannämnda målet Linster, punkt 58.

36 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet WWF m.fl., punkt 60.

den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra.³⁷ Av artiklarna 6 och 8 framgår även att dessa uppgifter skall göras tillgängliga för den berörda allmänheten, att denna skall ges tillfälle att yttra sig samt att den behöriga myndigheten skall beakta alla de uppgifter som inhämtats vid tillståndsgivningen.

Eftersom det inte har upprättats någon miljökonsekvensbeskrivning i förevarande mål, har jag svårt att se att den nationella domstolen skulle kunna finna att direktivets syften hade uppnåtts när Secretary of State fattade sitt beslut den 25 juni 1997. Om villkoren som MPA fastställde i sitt beslut av den 8 juli 1999 kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan,³⁹ ankom det följaktligen på MPA att med tillämpning av direktivet bedöma denna påverkan. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida de villkor som MPA fastställde den 8 juli 1999 kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan.

54. Det är således enbart i det fall de resterande villkorens inverkan på miljön redan har bedömts av den behöriga myndigheten enligt ovannämnda förfarande inom ramen för beslutet om fastställelse av huvudvillkoren, som ifrågavarande beslut kan anses vara ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337. I annat fall skall bedömningen kompletteras så att de resterande villkoren kan fastställas. Då är det beslutet om fastställelse av de resterande villkoren som skall anses utgöra ett tillstånd i den mening som avses i nämnda direktiv.

56. Av det anförda följer att den andra tolkningsfrågan skall besvaras enligt följande. Artikel 1.2 i direktiv 85/337 skall tolkas på så sätt, att när utvinningsvillkoren för ett äldre tillstånd till utvinning har fastställts i två etapper, utgör fastställelsen av detaljerade villkor under den sista etappen ett tillstånd i den mening som avses i denna bestämmelse när dessa villkor kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och den behöriga myndigheten inte har bedömt denna påverkan enligt det förfarande som föreskrivs i direktivet i beslutet om fastställelse av huvudvillkoren.

55. Det ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av de aktuella omständigheterna bedöma vid vilken tidpunkt under det administrativa förfarandet syftena i direktiv 85/337 har uppnåtts.³⁸

39 — I punkt 27 i beslutet om hänskjutande anges att Conygar Quarrys exploatörer bland annat skulle inge planer för förbättring av infartsvägarna, en detaljerad arbetsplan, en plan för kontroll av sprängning och en plan för ljudkontroll till MPA.

37 — Domen i det ovannämnda målet Linster, punkt 55.

38 — Domen i det ovannämnda målet Linster, punkt 58.

D — *Den tredje tolkningsfrågan*

57. Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan för det fall den första frågan skall besvaras jakande och den andra nekande. Med hänsyn till svaret på den sistnämnda frågan saknas enligt min mening anledning att besvara den tredje tolkningsfrågan.

E — *Den fjärde tolkningsfrågan*

58. Den nationella domstolen har ställt sin fjärde fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 1.2 och 2.1 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att enskilda kan föra talan mot en nationell myndighet vid nationell domstol när bestämmelserna däri inte har följts eller begränsningarna som domstolen har infört i fråga om principen om direktivens direkta effekt utgör hinder mot att beslut som strider mot dessa bestämmelser hävs eller ändras.

59. Det framgår av beslutet om hänskjutande att denna fråga har uppkommit av det skälet att Secretary of State bland annat har hävdats att åtgärderna som sökanden har ansökt om, såsom återkallande eller hävning av utvinningstillståndet, eller ändring av villkoren för detta, skulle tvinga Förenade kungarikets regering att vidta

åtgärder som får negativa konsekvenser för Conygar Quarrys exploatörer. Secretary of State anser att detta skulle strida mot de begränsningar som domstolen infört i fråga om direktivens direkta effekt. Secretary of State har påpekat att domstolen, i dom av den 26 februari 1986 i målet Marshall,⁴⁰ anförde att ett direktiv inte i sig kan ge upphov till skyldigheter för en enskild. Secretary of State har vidare anført att domstolen, i dom av den 8 oktober 1987 i målet Kolpinghuis Nijmegen,⁴¹ fastställde att en nationell myndighet inte gentemot en enskild kan åberopa en bestämmelse i ett direktiv som ännu inte har införlivats med den nationella rättsordningen.

60. Jag anser i likhet med sökanden och kommissionen att Secretary of States resonemang inte kan godtas och att frågans första del skall besvaras jakande. Jag grundar min bedömning på följande faktorer.

61. Enligt fast rättspraxis har enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten, dels då direktivet inte har införlivats med den nationella rätten inom tidsfristen, dels då det inte har

40 — Dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall (REG 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457).

41 — Dom av den 8 oktober 1987 i mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (REG 1987, s. 3969; svensk specialutgåva, volym 9, s. 213).

införlivats på ett korrekt sätt.⁴² Enskilda har även, enligt fast rättspraxis, rätt att, när direktivet ger medlemsstaten ett reellt utrymme för skönsässig bedömning, begära att den nationella domstolen skall kontrollera om de senare har överskridit sin befogenhet. Det skall understrykas att den sistnämnda möjligheten har bekräftats av domstolen, bland annat när den tolkade direktiv 85/337 i domarna i de ovan nämnda målen Kraaijeveld m.fl., WWF m.fl. och Linster.

62. Det är i förevarande mål uppenbart att Delena Wells har rätt att åberopa bestämmelserna i direktiv 85/337. Denna möjlighet framgår av ovan nämnda rättspraxis, eftersom Delena Wells, i likhet med sökandena i de mål som föranledde nämnda domar, har begärt att den nationella domstolen skall kontrollera huruvida en åtgärd som vidtagits enligt nationell rätt är förenlig med direktiv 85/337, vilket kan leda till att åtgärden ogiltigförklaras. Enligt min mening skulle denna kontroll även kunna resultera i att bestämmelserna i direktiv 85/337, genom vilka medlemsstaterna åläggs att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och att inom ramen för denna bedömning låta de personer som berörs av projektet yttra sig innan tillstånd beviljas, anses vara tillräckligt precisa.

42 — Dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker (REG 1982, s. 53; svensk specialutgåva, volym 6, s. 285), och av den 4 december 1997 i de förenade målen C-253/96-C-258/96, Kampelmann m.fl. (REG 1997, s. 1-6907), punkt 37. Se, för en tillämpning på senare tid, dom av den 10 april 2003 i mål C-276/01, Steffensen (REG 2003, s. 1-3735), punkt 38.

63. Följdsatsen av denna möjlighet för enskilda utgörs av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 10 EG att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan. Bland dessa skyldigheter ingår att undanröja de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse.⁴³ Denna uppgift åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, inklusive domstolarna. Enligt fast rättspraxis ankommer det nämligen på de nationella domstolarna, som inom ramen för sin behörighet har till uppgift att tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, säkerställa bestämmelsernas fulla verkan och skydda de rättigheter som enskilda har erhållit genom gemenskapsrätten.⁴⁴ Det ankommer således på den nationella domstolen att utelägna nationella lagbestämmelser som kan hindra gemenskapsbestämmelsernas fulla verkan.⁴⁵ Denna skyldighet åläggs av hänsyn till principerna om direkt effekt och gemenskapsrättens företräde.⁴⁶

64. När bestämmelserna i direktiv 85/337 har åsidosatts ankommer det följaktligen på de nationella domstolarna och de nationella administrativa myndigheterna, såsom domstolen fastställde i domarna i de ovan nämnda målen Kraaijeveld m.fl. och WWF

43 — Dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl. (REG 1991, s. 1-5357; svensk specialutgåva, volym 11, s. 1-435), punkt 36.

44 — Dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75), punkt 16, och domen i de ovan nämnda förenade målen Francovich m.fl., punkt 32.

45 — Domen i det ovan nämnda målet Simmenthal, punkt 22, och dom av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m.fl. (REG 1990, s. 1-2433; svensk specialutgåva, volym 10, s. 435), punkt 20.

46 — Domen i det ovan nämnda målet Simmenthal, punkterna 14-18, och i det ovan nämnda målet Factortame m.fl., punkt 18.

m.fl., att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att det aktuella projektet blir föremål för en miljökonsekvensbeskrivning.

65. De begränsningar som införts genom domstolens rättspraxis i fråga om direktivens direkta effekt kan aldrig hindra genomförandet av denna skyldighet. Det finns anledning att erinra om vilka dessa begränsningar är.

66. I domen i det ovannämnda målet Marshall ansåg domstolen att det framgår av artikel 249 EG att direktiv endast har bindande karaktär i förhållande till varje medlemsstat till vilken det är riktat. Härav slöt sig domstolen till att "ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild och att en bestämmelse i ett direktiv inte som sådan kan åberopas gentemot denne".⁴⁷ Påståendet att ett direktiv inte kan ha vertikal direkt effekt "nedåt" får enligt rättspraxis två konsekvenser. Direktiv saknar för det första "horisontell" direkt effekt, det vill säga de kan inte åberopas som sådana av en enskild i en tvist med en annan enskild. Att utsträcka denna rättspraxis avseende möjligheten att åberopa direktiv gentemot myndigheter till

att även omfatta förhållanden mellan enskilda skulle enligt domstolen innebära "att gemenskapen gavs rätt att ålägga enskilda skyldigheter med omedelbar verkan, trots att den endast givits sådan behörighet i de fall den har fått rätt att anta förordningar".⁴⁸ Direktiv kan för det andra inte ha vertikal direkt effekt "nedåt", vilket innebär att en nationell myndighet inte kan åberopa en bestämmelse i ett direktiv gentemot en enskild om direktivet ännu inte har införlivats med den nationella rätten.⁴⁹

67. Ingen av dessa rättsprinciper hindrar enligt min mening behöriga nationella myndigheter att vidta de åtgärder som Delena Wells har begärt, såsom att häva eller vilandeförklara utvinningstillståndet eller ändra de villkor som fastställdes år 1997 och år 1999.

68. För det första utgör inte principen om att direktiv saknar horisontell direkt effekt något hinder, eftersom tvisten i målet vid den nationella domstolen inte är en tvist mellan Delena Wells och Conygar Quarrys exploatörer utan mellan Delena Wells och

48 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-91/92, Faccini Dori (REG 1994, s. I-3325; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-1), punkt 24. Se även dom av den 7 mars 1996 i mål C-192/94, El Corte Inglés (REG 1996, s. I-1281), punkt 20, och av den 14 september 2000 i mål C-343/98, Collino och Chiappero (REG 2000, s. I-6659), punkt 20.

49 — Dom av den 11 juni 1987 i mål 14/86, Pretore di Salò (REG 1987, s. 2545; svensk specialutgåva, volym 9, s. 111), punkt 19, och i det ovannämnda målet Kolpinghuis Nijmegen, punkt 10.

47 — Punkt 48.

ett statligt organ.⁵⁰ Det rör sig således om en klassisk tillämpning av direktivens "vertikala" direkta effekt. I ett sådant fall är det fullt tänkbart att det beslut som den behöriga nationella domstolen skall fatta till följd av domstolens dom i form av förhandsavgörande och eventuellt det beslut som behöriga myndigheter kommer att fatta med tillämpning av det nationella beslutet berör enskildas rättigheter. Med hänsyn till domstolens rättspraxis räcker inte ens vissheten om att så är fallet för att sökanden skall nekas rätten att åberopa bestämmelser i ett direktiv som inte har införlivats eller som inte har införlivats på ett korrekt sätt. I dom av den 22 juni 1989 i målet *Fratelli Costanzo*⁵¹ fann domstolen följaktligen att en anbudsgivare i ett offentligt upphandlingsförfarande hade rätt att åberopa bestämmelser i ett direktiv i en tvist med en kommun i vilken den före hade yrkat att beslutet att tilldela kontraktet till en konkurrent skulle hävas.⁵² På samma sätt ansåg domstolen, i dom av den 12 november 1996 i målet *Smith & Nephew och Primecrown*,⁵³ att en ekono-

misk aktör hade rätt att åberopa bestämmelser i ett direktiv för att ifrågasätta giltigheten av ett tillstånd att saluföra en medicinsk produkt som meddelats en konkurrent.

69. Inte heller principen om avsaknad av vertikal direkt effekt nedåt utgör något hinder mot de begärda åtgärderna. Det skall nämligen påpekas att syftet med denna princip är att hindra en medlemsstat från att åberopa bestämmelser i ett direktiv trots att den, i strid med de förpliktelser som den har ålagts genom själva direktivet och artikel 10 EG, inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva det med den nationella rätten. Ändamålet med denna princip är alltså att hindra den berörda medlemsstaten från att dra nytta av sin egen underlåtenhet.⁵⁴ Principen kan emellertid inte hindra de nationella myndigheterna från att fullgöra sina skyldigheter att undanröja konsekvenserna av att bestämmelserna i ett direktiv inte har följts genom att dels upphäva de nationella beslut som strider mot dessa bestämmelser, dels vidta nödvändiga åtgärder för att fullgöra de skyldigheter som ålaggs genom direktivet. Då handlar det inte om att den berörda medlemsstaten skall ålägga enskilda skyldigheter och till medlemsstatens fördel med stöd av ett direktiv som inte har införlivats, utan om att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detta direktiv.

50 — Domstolen har vidgat räckvidden för direktivens "vertikala" direkta effekt genom att anse att bestämmelserna i direktiven inte bara kan åberopas som sådana gentemot medlemsstaten utan även gentemot organ eller enheter som är underställda staten, står under tillsyn av denna eller har särskilda befogenheter utöver dem som följer av de rättsregler som gäller i förhållandet mellan enskilda, såsom lokala myndigheter eller organ som, oavsett sin rättsliga form, i enlighet med en av staten antagen rättsakt har fått i uppdrag att fullgöra en tjänst av allmänintresse under statens tillsyn (domen i det ovannämnda målet *Kampelmann m.fl.*, punkt 46).

51 — Dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, *Fratelli Costanzo* (REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, volym 10, s. 83).

52 — Den hänskjutande domstolen ställde sin fråga till EG-domstolen för att få klarhet i om en förvaltningsmyndighet, inbegripet en kommunal myndighet, i likhet med en nationell domstol, är skyldig att tillämpa bestämmelserna i det berörda direktivet och att avstå från att tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som är oförenliga med dessa bestämmelser. Domstolen ansåg helt följdriktigt att "det skulle ... vara motsägelsefullt att fastställa att de enskilda är berättigade att åberopa bestämmelser i ett direktiv ... för att påtala en förvaltningsmyndighets agerande, men samtidigt företräda den upptäckningen att denna förvaltningsmyndighet inte är skyldig att tillämpa bestämmelserna i direktivet och att avstå från att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som är oförenliga med bestämmelserna i direktivet" (punkt 31).

53 — Dom av den 12 november 1996 i mål C-201/94, *Smith & Nephew och Primecrown* (REG 1996, s. I-5819).

54 — Domstolen har av detta i synnerhet slutit sig till att ett direktiv inte i sig och utan hänsyn till en medlemsstats nationella lagstiftning som antagits för dess genomförande kan utgöra grundval för straffrättsligt ansvar eller en skärpning av det straffrättsliga ansvaret för dem som bryter mot dess bestämmelser (domen i det ovannämnda målet *Pretore di Salò*, punkt 20, och i det ovannämnda målet *Kolpinghuis Nijmegen*, punkt 13, och dom av den 26 september 1996 i mål C-168/95, *Arca* (REG 1996, s. I-4705), punkt 37).

70. Den motsatta ståndpunkten skulle leda till att en medlemsstat som inte har införlivat ett direktiv inom den föreskrivna tidsfristen eller som inte har införlivat det på ett korrekt sätt därefter hindras från att undanröja denna brist i det fall genomförandet av gemenskapsrätten leder till förpliktelser för enskilda eller till att deras rättigheter ifrågasätts. En sådan tolkning av principen om avsaknad av vertikal direkt effekt nedåt skulle utan tvivel leda till ett ifrågasättande av principen om gemenskapsrättens företräde, som enligt domstolen i dess grundläggande dom av den 15 juli 1964 i målet *Costa*⁵⁵ är en förutsättning för gemenskapens själva existens.

71. Av detta följer att de begränsningar som domstolen har fastställt i fråga om direktivens direkta effekt varken hindrar Delena Wells från att åberopa bestämmelser i direktiv 85/337 vid den nationella domstolen eller statliga myndigheter, domstolar eller administrativa myndigheter från att vidta alla sådana åtgärder som är ägnade att undanröja otillåtna följdverkningar av att direktivet inte har följts och säkerställa att de skyldigheter som föreskrivs i direktivet uppfylls med avseende på utvinningen av Conygar Quarry. I avsaknad av gemenskapsrättslig reglering av villkoren för hur denna skyldighet skall genomföras, ankommer det på dessa myndigheter att uppfylla den i enlighet med bestämmelserna i deras nationella rätt inom de ramar som omger medlemsstaternas självbestämmande i processuella frågor

och som grundas på likvärdighets- och effektivitetsprincipen.⁵⁶

72. Av det anförda följer att den fjärde tolkningsfrågan skall besvaras enligt följande. Artiklarna 1.2 och 2.1 i direktiv 85/337 skall tolkas på så sätt, att enskilda kan, när bestämmelserna däri inte har följts, åberopa dessa gentemot nationella myndigheter vid den nationella domstolen i en medlemsstat och att de begränsningar som fastställts av domstolen i fråga om direktivens direkta effekt inte utgör något hinder mot att beslut som är oförenliga med dessa bestämmelser upphävs eller ändras.

F — Den femte tolkningsfrågan

73. Den nationella domstolen har ställt denna fråga för det fall den föregående frågan skall besvaras på så sätt, att de begränsningar som domstolen har fastställt i fråga om direktivens direkta effekt utgör hinder för att upphäva eller ändra beslut som är oförenliga med bestämmelserna i direktiv 85/337. Med hänsyn till svaret på den fjärde tolkningsfrågan saknas enligt min mening anledning att besvara den femte tolkningsfrågan.

55 — Dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, *Costa* (REG 1964, s. 1141, på s. 1160; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211).

56 — Dom av den 16 maj 2000 i mål C-78/98, *Preston m.fl.* (REG 2000, s. I-3201), punkt 31.

V — Förslag till avgörande

74. Med beaktande av samtliga överväganden ovan föreslår jag att domstolen skall besvara de frågor som den nationella domstolen har ställt enligt följande:

- 1) Artikel 1.2 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt skall tolkas så, att fastställelsen av utvinningsvillkor för ett äldre tillstånd till utvinning i dagbrott utgör ett tillstånd i den mening som avses i denna bestämmelse när det äldre tillståndet löpte ut år 1991 och verksamheten inte får återupptas förrän nämnda utvinningsvillkor har fastställts slutgiltigt.
- 2) När utvinningsvillkoren har fastställts i två etapper, utgör fastställelsen av detaljerade villkor under den sista etappen ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 när dessa villkor kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och den behöriga myndigheten inte har bedömt denna påverkan enligt det förfarande som föreskrivs i direktivet i beslutet om fastställelse av huvudvillkoren.
- 3) Artiklarna 1.2 och 2.1 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att när bestämmelserna däri inte har följts kan enskilda åberopa dessa gentemot nationella myndigheter vid den nationella domstolen i en medlemsstat och de begränsningar som fastställts av domstolen i fråga om direktivens direkta effekt utgör inte något hinder mot att beslut som är oförenliga med dessa bestämmelser upphävs eller ändras.