

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 11 januari 2000 *

1. Staten Luxemburg väckte talan mot parterna Linster, medägare i åkermark belägen i denna stat, om expropriation för att tillgodose allmänna intressen, i syfte att anlägga ett motorvägsavsnitt som förbinder den södra delen av landet med det tyska vägnätet.

2. Parterna Linster motsatte sig expropriationen och åberopade grunden att den storhertigligen förordning med stöd av vilken den ifrågavarande trafikledens sträckning antogs är olaglig. De gjorde gällande att antagandet av denna lagtext inte hade föregåtts av en bedömning av projektets miljöpåverkan i enlighet med bestämmelserna i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985,¹ då detta dessutom inte hade införlivats fullständigt inom den föreskrivna fristen.²

3. Så ställs återigen frågan om en inhemsk lagtext stämmer överens med ett gemen-

skapsdirektiv som inte har införlivats. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, som har att avgöra om detta direktiv är tillämpligt på den vid den domstolen anhängiggjorda tvisten och fastställa villkoren för denna tillämplighet, har begärt att domstolen skall meddela bland annat om tillämpningen av direktiv 85/337 förutsätter att det först visas att det har direkt effekt eller om prövningen av projektets lagenlighet, med avseende på direktivet, inte nödvändigtvis är avhängig av att detta visas.

I — Relevanta bestämmelser

A — Direktiv 85/337

4. I direktivets artikel 1, som definierar syftet och avgränsar tillämpningsområdet, föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan

* Originalspråk: franska.

1 — Direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), nedan kallat direktivet eller direktiv 85/337.

2 — Denna punkt följer uttryckligen av ordalydelsen i den första tolkningsfrågan från den nationella domstolen. Jag vill i det sammanhanget påpeka att det i dom av den 13 april 1994 i mål C-313/93, kommissionen mot Luxemburg (REG 1994, s. I-1279), med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) fastställdes att Storhertigdömet Luxemburg inte hade införlivat direktiv 85/337 inom den föreskrivna fristen.

antas medföra betydande påverkan på ...
miljön.

7. Anläggning av motorvägar, motortrafik-
leder ⁽¹⁾...

...

5. Detta direktiv skall inte tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen."

⁽¹⁾ I detta direktiv avses med 'motortrafik-
led' en väg som överensstämmer med definitionen i Europeiska överenskommelsen av den 15 november 1975 om trafik på internationella huvudvägar."

5. I artikel 4 uppräknas de projekt som omfattas av direktivets bestämmelser. I artikel 4.1 anges att, om inte annat följer av artikel 2.3³, skall projekt inom de grupper som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artikel 5—10.

7. I artiklarna 5 och 6 i direktivet anges vilken ordning som är tillämplig på projekt som omfattas av dess tillämpningsområde, när det gäller information till och samråd med den berörda allmänheten. De rör bland annat medlemsstaternas roll i fråga om meddelande av uppgifter om projektet som exploatören skall lämna till befolkningen, den närmare utformningen av detta meddelande, det slags uppgifter som skall lämnas och den samrådsskyldighet som medlemsstaterna skall iakttä.

6. I bilaga I anges följande:

8. I artikel 5 föreskrivs följande:

"Projekt som faller under artikel 4.1

"1. När det gäller projekt, vars miljöpåverkan enligt artikel 4 skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artikel 5—10, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder

³ — I artikel 2.3 ges medlemsstaterna tillstånd att i undantagsfall undanta vissa projekt från bestämmelserna i direktivet och anges villkoren för sådana undantag samt alternativa åtgärder vad gäller bedömning och information som kan ersätta den gemenskapsrättsliga ordningen.

som är nödvändiga för att säkerställa att exploatören på lämpligt sätt lämnar de uppgifter som anges i bilaga 3, om

— de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,

a) medlemsstaterna anser att uppgifterna är relevanta för ett visst stadium av tillståndprocessen samt med hänsyn till vad som är utmärkande för ett särskilt projekt eller en särskild typ av projekt och för de miljöförhållanden som kan komma att påverkas,

— en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i strecksats 1—3.

b) medlemsstaterna anser att exploatören skäligen kan avkrävas dessa uppgifter med hänsyn bland annat till befintliga kunskaper och bedömningsmetoder.

3. Om medlemsstaterna finner det nödvändigt skall de tillse att de myndigheter som har tillgång till relevanta uppgifter gör dessa tillgängliga för exploatören.”

2. De uppgifter som exploatören skall tillhandahålla enligt punkt 1 skall åtminstone omfatta

9. I artikel 6.2 och 6.3 anges följande:

— en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,

”2. Medlemsstaterna skall säkerställa att

— en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar,

— varje tillståndsansökan och de uppgifter som inhämtats enligt artikel 5 görs tillgängliga för allmänheten,

— den berörda allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas.

3. Den närmare utformningen av informationen och samrådet skall bestämmas av medlemsstaterna. Beroende på respektive projekts karaktär och lokalisering får medlemsstaterna

- bestämma vilka som är berörda,
- ange var informationen skall finnas tillgänglig,
- fastställa på vilka sätt allmänheten skall informeras, t.ex. genom anslag inom ett visst område, publicering i lokaltidningar, utställningar med planer, ritningar, tabeller, diagram och modeller,
- bestämma hur allmänheten skall ges tillfälle att yttra sig, t.ex. skriftligen eller genom en offentlig utfrågning,
- bestämma lämpliga tidsgränser för de olika stegen i proceduren i syfte att säkerställa att ett beslut fattas inom en rimlig tid.”

B — *Den nationella rätten*

10. I artikel 1 i lagen av den 16 augusti 1967 om upprättande av omfattande kommunikationsnät⁴ föreskrivs följande:

”Regeringen bemyndigas att upprätta ett omfattande kommunikationsnät i enlighet med det allmänna program som anges i artikel 6 och med den planering som skall antas av storhertigdömet i enlighet med villkoren i artikel 9. Byggnadsarbetena för detta vägnät förklaras vara allmännyttiga.”

11. I artikel 6 i samma lag fastställs en förteckning över de vägar som skall anläggas. I denna artikel, i dess lydelse enligt lagen av den 31 juli 1995⁵, anges följande:

”Det allmänna programmet för upprättandet av ett omfattande kommunikationsnät är följande. Namnen på de platser som

4 — *Mém. A-57*, 1967, s. 868, doc. parl. 1209.

5 — Lag om ändring och komplettering av den ändrade lagen av den 16 augusti 1967 (*Mém. A-73*, 1995, s. 1810, doc. parl. 3929, rättelse — 88, av den 25 oktober 1995, s. 2058).

nämns är inte nödvändigtvis egentliga platser, utan dessa platserns omgivningar:

II — Bakgrund och förfarandet via den nationella domstolen

...

— en huvudled i söder, som sammanbinder de större samhällena i gruvdistriktet, från Rodange till Bettembourg, dess anslutning till det befintliga motorvägsnätet, dess förbindelser med de största industriområdena i regionen och dess förbindelse med de tyska och belgiska vägnäten vid respektive gränser,

...”

13. Expropriationen företogs med stöd av lag av den 16 augusti 1967, i dess lydelse enligt lag av den 31 juli 1995, där projektet för det omfattande vägnätet skrevs in i det allmänna programmet för upprättande av ett omfattande kommunikationsnät, och av storhertiglig förordning av den 21 november 1996, genom vilken planerna över jordlotterna godkändes.

14. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg erinrade om att enligt 1995 års lag lades en artikel 14a till lagen av den 16 augusti 1967, vars första stycke föreskriver följande: ”Inskrivning av varje byggnadsprojekt i bestämmelserna i denna lag skall underkastas en föregående bedömning av projektets inverkan på natur- och samhällsmiljö.”

12. Motorvägens sträckning från Saarland har fastlagts genom storhertiglig förordning av den 21 november 1996, om godkännande av planer över de jordlotter som skall exproprieras och av förteckningar över jordägarna, för anläggandet av avsnitt II, Hellange — Mondorf-les-Bains, av förbindelsen med Saarland.⁶

Enligt denna domstol hade deputeradekammarens kommission för offentliga byggnads- och anläggningsarbeten ansett att artikel 14a inte skulle tillämpas på det planerade projektet, utan ”... att andan i [denna text hade] respekterats i fråga om anläggningen av denna vägförbindelse och att det inte [fanns] anledning att tillämpa

⁶ — *Mém. A* 1996, s. 2468.

det förfarande som föreskrivs i artikel 14a".⁷ Lagstiftaren ansåg därmed att den skyldighet att företa en konsekvensbedömning som föreskrivs i artikel 14a inte berörde projektet att anlägga en förbindelse med det tyska vägnätet.

Den nationella domstolen förklarade dessutom att denna artikel, liksom den storhertigligen förordningen av den 31 oktober 1995, som antogs för att genomföra den, är avsedda att införliva direktiv 85/337 med tanke på framtida projekt som skall inskrivas i 1967 års lag och förutser de konsekvensbedömningar som skall genomföras samt samrådsförfarandet med allmänheten.⁸

15. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg har tydligt visat att den anser att expropriationsförfarandets lagenlighet beror på om lagen av den 31 juli 1995 och den storhertigligen förordningen av den 21 november 1996 är i överensstämmelse med direktiv 85/337, och att det därmed åligger den att pröva om konsekvensbedömningen och samrådet med allmänheten har genomförts i enlighet med bestämmelserna i denna.⁹

7 — Enligt luxemburgska staten har "regeringen... gjort stora ansträngningar att göra information tillgänglig för allmänheten och organisera offentliga möten..." (punkt 16 i det skriftliga yttrandet). Det följer dessutom av en motion från den luxemburgska deputeradekammaren, av den 13 juli 1995, att "... regeringen har genomfört jämförande studier av nord- och sydalternativen i förhållande till orterna Aspelt, Frisanges och Hellanges geografiska belägenhet och att dessa studier avser både natur- och samhällsmiljö samt de två alternativens effektivitet vad gäller avledningen av trafiken" (andra övervägandet i bilaga C till luxemburgska statens skriftliga yttrande).

8 — Begäran om förhandsavgörande, s. 11.

9 — Ibidem.

III — Tolkningsfrågorna

16. För att kontrollera om de omtvistade rättsakterna överensstämmer med direktivet ansåg den nationella domstolen det nödvändigt att ställa flera frågor till EG-domstolen. De två första frågorna gäller direktivets tillämplighet, i samband med dess eventuella direkta effekt, medan de andra fyra frågorna rör tolkningen av dess innehåll.

"1) Skall artiklarna 177 och 189 i EEG-fördraget tolkas på så sätt att en domstol, mot vars avgörande det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning och som skall pröva lagenligheten av ett förfarande där fast egendom som tillhör en enskild exproprieras för att tillgodose allmänna intressen, kan fastslå att det inte har gjorts en sådan bedömning av miljöpåverkan vid anläggandet av en motorväg — ett projekt som avses i artikel 4.1 — som föreskrivs i artikel 5.1 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, samt att de uppgifter som har inhämtats i enlighet med artikel 5 inte har gjorts tillgängliga för allmänheten och att den berörda allmänheten inte har getts tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjats, i strid med artikel 6.2, när direktivet inte är fullständigt införlivat med inhemsk rätt trots att den föreskrivna fristen har gått ut, eller förutsätter ett sådant konstaterande en bedömning av direktivets direkta effekt, så att domstolen på denna punkt

måste ställa en fråga till Europeiska gemenskapernas domstol?

2) För det fall domstolen besvarar den första frågan med att bekräfta att den domstol mot vars avgörande det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning är skyldig att vända sig till EG-domstolen med en begäran om förhandsavgörande, ställs följande fråga:

Kan ovannämnda direktiv tillämpas i en tvist rörande expropriation av fast egendom som tillhör en enskild för att tillgodose allmänna intressen och kan den domstol som skall pröva expropriationsförfarandets lagenlighet fastslå att det, i strid med artiklarna 5.1 och 6.2, inte har gjorts en bedömning av inverkan på miljön och att de uppgifter som har inhämtats i enlighet med artikel 5 inte har gjorts tillgängliga för allmänheten och att den berörda allmänheten inte har getts tillfälle att yttra sig innan projektet att anlägga en motorväg — ett arbete som avses i artikel 4.1 — påbörjats?

3. Utgör den nationella lagstiftning som avses i artikel 1.5 i ovannämnda direktiv ett självständigt gemenskapsrättsligt begrepp eller skall det definieras mot bakgrund av inhemsk rätt?

4. För det fall att särskild nationell lagstiftning utgör ett självständigt gemenskapsrättsligt begrepp, skall då en bestämmelse som har antagits av parlamentet efter offentlig parlamentsdebatt anses utgöra nationell lagstiftning i den mening som avses i artikel 1.5 i direktivet?

5. Skall projekt, i den mening som avses i artikel 1.5 i ovannämnda direktiv, som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning anses utgöra ett självständigt gemenskapsrättsligt begrepp eller skall det definieras mot bakgrund av inhemsk rätt?

6. För det fall att begreppet projekt, i den mening som avses i artikel 1.5 i direktivet, som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning utgör ett självständigt gemenskapsrättsligt begrepp, skall då ett projekt som har beslutats av parlamentet efter offentlig parlamentsdebatt, att låta anlägga en motorväg för att förbinda två andra vägar med varandra utan att sträckningen av den motorväg som skall anläggas har fastställts, anses utgöra ett projekt på vilket direktivet inte är tillämpligt?"

IV — Den första och den andra frågan

17. De två första tolkningsfrågorna gäller vilka villkor direktiv 85/337 skall uppfylla

för att vara tillämpligt i förevarande fall. De bör därför undersökas tillsammans.

18. Den direkta effekten av direktivet är egentligen central för dessa frågor. De rör även domstolens skyldighet eller frihet att vända sig till EG-domstolen med en begäran om förhandsavgörande, för att få fastställt om direkt effekt föreligger eller saknas för ett direktiv som inte har införlivats, för det fall det skulle vara ett villkor för dess tillämpning att en sådan effekt först visas.

19. Det framgår närmare bestämt vid läsningen av frågorna att Tribunal d'arrondissement de Luxembourg önskar få klarhet på följande punkter, som utgör lika många frågor till domstolen.

20. För det första har den nationella domstolen frågat om den, när den skall undersöka om en nationell lagbestämmelse överensstämmer med ett direktiv som inte har införlivats inom den föreskrivna fristen, kan tillämpa bestämmelserna i detta direktiv utan att kontrollera att de har direkt effekt, eller om tillämpningen av dessa bestämmelser är avhängig av om det först har konstaterats att en sådan effekt föreligger i dess nationella rätt.

21. För det andra önskar den luxemburgska domstolen få klarhet i om den i det sistnämnda fallet är skyldig att vända

sig till EG-domstolen med en begäran om förhandsavgörande för att fastställa om de relevanta bestämmelserna i direktivet kan ha direkt effekt.

22. Om så är fallet har domstolen ombetts avgöra om artiklarna 5.1 och 6.2 i direktiv 85/337 har direkt effekt, så att de kan tillämpas på den ifrågavarande tvisten.

23. Den första punkten, som är avgörande för svaren på de följande frågorna, är utan tvekan den viktigaste. Den tar nämligen upp en principfråga som är knuten till villkoren för den effektiva tillämpningen av gemenskapsrätten.¹⁰ Dessa avgörs genom det synnerligen komplicerade förhållande som råder mellan de icke införlivade direktiven och den direkta effekt som, på vissa villkor, kan tillerkännas dem. Vi kommer att se att detta förhållande kan komma i en särskild dager, när den nationella domstolen skall bedöma lagenligheten av en nationell lagbestämmelse.

Den direkta effekten av direktiv som inte har införlivats

24. Man vet att gemenskapsrätten utgör en integrerad del av den rättsordning som är

¹⁰ — För en allmän studie om sätten att säkerställa gemenskapsrättens effektivitet i fråga om miljön, se Pâques, M., "Trois remèdes à l'inexécution du droit communautaire: efficacité pour l'environnement?", *Revue de droit international et de droit comparé*, 1996, s. 135.

tillämplig inom varje medlemsstats territorium¹¹ och att en gemenskapsbestämmelses verkningar i nationell rätt i princip inte är beroende av att statliga bestämmelser antas.¹²

25. Även om denna grundläggande princip gäller framför allt en stor del av reglerna i fördraget,¹³ förordningarna¹⁴ och besluten¹⁵, har direktivens särskilda natur framkallat mer debatt. I den mån direktivet med avseende på det resultat som skall uppnås skall vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat men överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt,¹⁶ var det inte självklart att de skulle tillerkännas direkt effekt i medlemsstaternas rätt och i varje fall befanns den tvingande nödvändigheten att säkerställa gemenskapsrättens effektivitet *a priori* vara begränsad just på grund av de rättsakters natur som är avsedda att genomföra den.

26. Den nationella domstol vid vilken en tvist anhängiggörs som omfattas av till-

lämningsområdet för ett direktiv som inte har införlivats ställs inför en osäker situation som kan inverka menligt på gemenskapsrättens effektivitet, eftersom den skall tillämpa en bestämmelse vars verkan skall ha företräde, men hindras på grund av att den behöriga myndigheten inte har införlivat den i den inhemska rätten.

27. Definitionsmässigt kan de rättsregler som uppkommer genom fördragssystemet redan när de utfärdas ändra medlemsstaternas rättsordning, vilket gör det berättigat att avlägsna hindren för denna integration. När det gäller direktiven beror dock svårigheten på att hindret utgörs av medlemsstaternas brister, när en sådan rättsakts effektivitet just genom sin natur är beroende av en mellankommande inhemska rättsakt.

28. Varje initiativ som syftar till att tillerkänna bestämmelserna i ett direktiv som inte har införlivats en förmåga att åstadkomma direkta rättsverkningar möter därför flera invändningar.

11 — Dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG. 1977, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75).

12 — Jag erinrar om principdomskälet i domen av den 5 februari 1963 i mål 26/62, van Gend & Loos (REG. 1963, s. 1; svensk specialutgåva, volym 1, s. 161): "gemenskapen utgör en ny rättsordning inom folkkrätten till vars förmån staterna, låt vara på begränsade områden, har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under. På samma sätt som gemenskapsrätten ålägger de enskilda förpliktelser, är den följaktligen även avsedd att oberoende av medlemsstaternas lagstiftning skapa rättigheter som blir en del av de enskildas rättsliga arv".

13 — Se till exempel den ovannämnda domen i målet van Gend & Loos och dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Costa (REG. 1964, s. 1141; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211).

14 — I artikel 189 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 andra stycket EG), föreskrivs faktiskt att en förordning skall vara direkt tillämplig i varje medlemsstat.

15 — Dom av den 6 oktober 1970 i mål 9/70, Grad (REG. 1970, s. 825; svensk specialutgåva, volym 1, s. 485).

16 — Artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget.

29. För det första finns det en risk att man underskattar direktivens särart, vilken motiveras av önskan att ge medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning i genomförandet av gemenskapsrätten, samtidigt som man fastställer exakta och tvingande mål. Även om gränserna mellan de olika typerna av gemenskapsrättsakter inte alltid är tydligt angivna, i synnerhet när direktiven når en precisionsgrad som är jämförbar med förordningarnas, eller när de sistnämnda för sitt genomförande kräver ett visst antal genomförandeåtgärder i

medlemsstaternas inhemska rätt, innebär den vilja som fördragens upphovsmän uttrycker och den ordning för rättsakterna som fastställs i artikel 189 i EG-fördraget en förpliktelse att minst iakttä den ursprungliga skillnaden.¹⁷

30. Detta är desto nödvändigare eftersom det i stor utsträckning återspeglar kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen, vilket talar mot att införa en principiell assimilering av direktiven, som har tillkommit genom lagstiftningssamarbete, med förordningarna, som är prioriterade regler i de åtgärder som faller under gemenskapens exklusiva behörighet.

31. Att dessutom låta en domstol tillämpa ett direktiv som inte har införlivats i nationell rätt skulle i vissa avseenden vara detsamma som att tilldela den en lagstiftande funktion, där dess beslut intar det utrymme som ursprungligen överlämnats åt de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för införlivandet.¹⁸

17 — Domstolen har till exempel ansett att den rättspraxis enligt vilken enskilda har rätt att gentemot statliga organ åberopa vissa bestämmelser i direktiven inte kan utsträckas "... till att omfatta förhållanden mellan enskilda [själva, då en sådan situation] skulle 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" (dom av den 14 juli 1994 i mål C-91/92, Faccini Dori, REG. 1992, s. I-3325; svensk specialutgåva, volym 16, s. 1, punkt 24, min kursivering).

18 — Angående denna väsentliga aspekt av förhållandena mellan de direktiv som inte har införlivats i nationell rätt och principen om maktfördelning, se Edvard, D., "Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations", i *Scrutti in onore di G. F. Mancini*, s. 423 och följande sidor.

32. Såsom jag slutligen har konstaterat har domstolen förklarat att "... ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild och... inte som sådan[te] kan åberopas gentemot denne", vilket strängt förbjuder det som kallas den "horisontella" direkta effekten av direktiven.¹⁹

33. Ställd inför samma dilemma som de nationella domstolarna, vilket tvingar dem att välja mellan den formella lagenligheten, som dikteras av gemenskapsrättsakternas nomenklatur, och en pragmatisk önskan att säkerställa en gemenskapsbestämmels effektivitet, har domstolen eftersträvat en balans mellan dessa två möjligheter i valsituationen. Den har medgett att det i vissa exakt identifierbara fall varit möjligt att erkänna att vissa bestämmelser i ett direktiv har direkt effekt i inhemska rätt.

34. Erkännandet av direktivens direkta effekt var först grundat uteslutande på *den bindande verkan* som tillerkänns ett direktiv genom artikel 189 i EG-fördraget, som inte gör det möjligt "... att i princip utesluta att de berörda personerna kan åberopa den skyldighet som föreskrivs i direktiven",²⁰ och på dess *ändamålsenliga verkan*, som "... [skulle] försvagas om de

19 — Dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall (REG. 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457), punkt 48. Se fotnot 17 i detta förslag till avgörande.

20 — Dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, van Duyn (REG. 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2, s. 389), punkt 12. I denna dom upprepas för övrigt det skäl som redan förekommer i domen i det ovannämnda målet Grad: "Även om förordningarna med stöd av artikel 189 är direkt tillämpliga och följaktligen på grund av sin karaktär ägnade att ha direkt effekt, följer det dock inte av detta att andra kategorier av rättsakter som avses i den artikeln aldrig kan ha sådan effekt" (punkt 5). Räckvidden av detta domskäl är tydlig: principen om direkt effekt är inte förbehållen en viss kategori av rättsakter."

enskilda hindrades att inför nationella domstolar åberopa rättsakten och om dessa domstolar hindrades att beakta rättsakten som en del av gemenskapsrätten".²¹

35. Den försumliga medlemsstatens uppträdande har senare visat sig vara den främsta grunden till denna avvikande effekt av direktiven. Domstolen har således ansett att "[d]en medlemsstat som inte inom föreskriven tid har vidtagit de i direktivet föreskrivna åtgärderna för genomförandet av detta, kan... inte gentemot de enskilda åberopa sin egen underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som direktivet innehåller".²²

36. På detta sätt begränsad till tvister av "vertikalt" slag, det vill säga tvister mellan en enskild och en offentlig myndighet, har direktivens förmåga att ha direkt effekt inte längre sitt grundläggande berättigande endast i sin egenskap av positiv rätt, vars uppgift är att ändra rättsordningen. Den förklaras även av att den uppgift att införliva direktiven som åligger medlemsstaterna, i syfte att ge dem deras status av fullständig rättsregel, förbjuder dem att till sin fördel åberopa ett ofullständigt tillstånd som de själva är orsaken till.

37. För att bestämmelserna i ett direktiv skall ha verkan utan att det finns någon lagtext varmed de införlivas i nationell rätt, måste dessutom vissa villkor vara uppfyllda som visar att de kan integreras fullständigt i det nationella regelverket, och därmed kan tillämpas utan mellanled. En ofullständig bestämmelse, som direktivet antagligen är, stoppas *a priori* i avsaknad av åtgärd för genomförande, utom just om dess innehåll har sådana egenskaper att det lämpar sig för en ren direkttillämpning.

38. Så är det när den skyldighet bestämmelsen medför är tillräckligt precis och ovillkorlig.²³ Dessa krav är rent tekniska, i den meningen att de dikteras av själva dömandet, som förutsätter att en lagbestämmelse är så mycket lättare att tillämpa när det inte finns någon tvekan om innehållet och på så sätt i sig kan skapa rättsverkningar.²⁴ De avgränsar även domstolens behörighetsområde genom att ange vilka regler den kan tillämpa utan att överskrida sina befogenheter.²⁵

39. Kravet på ovillkorlighet, som är det av de två villkoren som är svårast att inringa, kommer av tanken att den åberopade bestämmelsen i ett direktiv som inte har införlivats för att ha direkt effekt inte får

21 — Domen i det ovannämnda målet van Duyn, punkt 12.

22 — Dom av den 5 april 1979 i mål 148/78, Ratti (REG. 1979, s. 1629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 439), punkt 22. Däremot utgör enligt domstolen den rätt som har tillerkänts de enskilda att vid domstol åberopa ett direktiv gentemot en medlemsstat som inte har följt direktivet en "minimigaranti", som följer av den bindande karaktären hos direktiven (dom av den 6 maj 1980 i mål 102/79, kommissionen mot Belgien, REG. 1980, s. 1473; svensk specialutgåva, volym 5, s. 187, punkt 12).

23 — Se till exempel domen i det ovannämnda målet Ratti och dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker (REG. 1982, s. 53; svensk specialutgåva, volym 6, s. 285).

24 — Galmot, Y. och Bonichot, J.-C., "La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national", *Revue française de droit administratif*, 4 (1), januari-februari 1988, s. 16.

25 — Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2^e éd., De Boeck Université, s. 355.

vara beroende av "något ingripande i form av en rättsakt vare sig från gemenskapen eller medlemsstaterna".²⁶ De åtgärder för införlivande eller, på gemenskapsnivån, tillämpning som med andra ord kan vara nödvändiga hindrar inte att direktivets direkta effekt erkänns, när den myndighet som är ålagd att genomföra det inte har något eller till och med bara minskat utrymme för skönsmässig bedömning.²⁷

40. Tvärtom förbjuder såväl ett direktivs villkorliga karaktär som dess bristande precision domstolen att tillämpa det så länge det inte har införlivats i nationell rätt. Följaktligen har man kunnat skriva: "När en stat inte har genomfört ett 'villkorligt' direktiv, är den visserligen skyldig, men den direkta effekten kan inte gälla eftersom ingen vet vilken bestämmelse som skall tillämpas".²⁸ Det åligger dock inte domstolen att ersätta den försumliga medlemsstaten genom att i dess ställe utarbeta den rättsregel som saknas.

41. Även om domstolen vanligtvis hänvisar till dessa kriterier innan den prövar ett direktivs direkta effekt, är det dock inte alltid så.

26 — Dom av den 3 april 1968 i mål 28/67, Molkerei-Zentrale (REG. 1968, s. 211; svensk specialutgåva, volym 1, s. 337). Andra villkor än antagande av särskilda genomförandeåtgärder kan fastställas genom direktivet, som till exempel villkoret att fristen för införlivande skall ha gått ut.

27 — Se, för ett exempel på bestämmelser "... som inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning", dom av den 22 september 1983 i mål 271/82, Auer (REG. 1982, s. 2727; svensk specialutgåva, volym 7, s. 253), punkt 16, och, för ett exempel på bestämmelser som inte är ovillkorliga, i den mån "... medlemsstaterna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning..."; dom av den 25 februari 1999 i mål C-137/97, Carbonari m.fl. (REG. 1999, s. I-1103), punkt 46.

28 — Galmot, Y., och Bonichot, J.-C. (ovan punkt 16).

42. När domstolen har fått frågor just om den direkta effekten av ett direktiv, har det hänt att den, efter att ha erinrat om direktivets bindande verkan och nödvändigheten att bevara deras ändamålsenliga verkan, *avstått från det dubbla kravet på precision och ovillkorlighet för att bara intressera sig för det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över enligt detta direktiv*.²⁹ I stället för att företa en analys av innehållet i bestämmelserna i fråga för att konstatera eller bestrida deras tillämplighet, har EG-domstolen uppmanat den nationella domstolen att "... [pröva] om den nationella lagstiftaren, inom gränserna för de valmöjligheter avseende form och tillvägagångssätt för att genomföra direktivet som denne har givits, har hållit sig inom gränserna för sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning såsom den har angivits genom direktivet".³⁰

43. Denna nyans av domstolens traditionella rättspraxis har sitt ursprung i domen av den 1 februari 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen.³¹ Denna dom avkunnades i samband med en tvist som uppkommit genom att ett beslut av skatteförvaltningen bestreds. En av de frågor som ställdes rörde tolkningen av artikel 11 i andra mervärdesskattedirektivet,³² om rätt till avdrag för mervärdesskatt som fakturerats en skattskyldig för de varor som levererats till denne. Domstolen var först inne på den direkta effektens område, både

29 — Dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG. 1999, s. I-5613), punkt 69.

30 — Ibidem, punkt 69, och dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG. 1996, s. I-5403), punkt 56.

31 — 51/76 (REG. 1977 s. 113).

32 — Rådets andra direktiv 67/228/EEG av den 11 april 1967 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter — Struktur och villkor för tillämpningen av ett gemensamt system för mervärdesskatt (EGT 1967, 71, s. 1303).

i fråga om principen med avseende på direktiven³³ och villkoren för att erkänna den,³⁴ men beslutade sig för att den nationella domstolen skulle kontrollera den omtvistade nationella åtgärdens lagenlighet med hänsyn till den befogenhet att företa en skönsmässig bedömning som medlemsstaterna tillerkänns genom direktivet.

44. Domen i det ovannämnda målet *Verbond van Nederlandse Onderneming* uppvisar dock en egenhet i den bemärkelsen att den kombinerar de två resonemang som förekommer i frågan. Å ena sidan har domstolen fastslagit den uttryckliga och precisa karaktären hos den ifrågasvarande principen om avdragsrätt, som anges i artikel 11.1 i andra direktivet 67/228. Å andra sidan har den framhållit att denna princip är föremål för vissa avvikelser och undantag som medlemsstaterna har möjlighet att införa och att de nationella myndigheterna själva kan välja om dessa möjligheter skall användas, och ansett att det åligger den nationella domstol där tvisten anhängiggjorts att fastställa huruvida den omtvistade nationella åtgärden ligger utanför medlemsstaternas befogenhet att företa en skönsmässig bedömning.

45. Följaktligen är rättspraxis angående kontrollen av att medlemsstaternas befogenhet att företa en skönsmässig bedömning respekteras i den domen alltså underordnad den rättspraxis som rör bedömningen av det åberopade direktivets direkta effekt och kan bara tillämpas i det fall den befogenhet att införliva direktiven i nationell rätt som tillkommer medlemsstaterna ger dem en verklig valmöjlighet vid tillämpning av denna rättspraxis.

33 — Domen i det ovannämnda målet *Verbond van Nederlandse Onderneming*, punkt 21.

34 — *Ibidem*, punkterna 25—28, om kraven på precision och ovillkorlighet hos det ifrågasvarande direktivet.

46. Ett sådant tillvägagångssätt skiljer sig inte i grunden från det som valts i de flesta domar som har följt efter den ovannämnda domen i målet *Verbond van Nederlandse Onderneming*.³⁵ I vilket fall som helst bör frågan huruvida det först bör fastställas om det föreligger direkt effekt av direktivet besvaras jakande.

47. Med ett sådant system borde frågan från *Tribunal de Luxembourg* få ett svar som går ut på att direktivets direkta effekt först skall visas. I målet *Linster m.fl.* har talan på samma sätt väckts vid domstolen på en grund enligt vilken lagenligheten av ett beslut bestrids i det att det inte är förenligt med bestämmelserna i ett direktiv. Enligt logiken i domen i det ovannämnda målet *Verbond van Nederlandse Onderneming* är den nationella domstolen skyldig att kontrollera om de relevanta bestämmelserna i direktivet är ovillkorliga och tillräckligt precisa för att kunna tillämpas i förevarande fall. Om inte borde den företa en kontroll av hur medlemsstaterna utövar sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning.

48. Samma slutsats kan dras av domen i det ovannämnda målet *Kraaijeveld m.fl.*, där den rättsliga ramen, det vill säga direktiv 85/337, är identisk med den som parterna *Linster* har åberopat. Inför frågan om den direkta effekten av vissa bestämmelser i direktivet konstaterade domstolen först att dessa bestämmelser var av villkorlig natur, och betonade att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, i och med att de "... kan ange vissa grupper av projekt som skall genomgå bedömning

35 — Se fotnot 23 i detta förslag till avgörande.

eller fastställa kriterier och/eller gränsvärden som skall iaktas för att det skall vara möjligt att avgöra vilka projekt som skall vara föremål för en bedömning”.³⁶ Domstolen preciserade därefter att detta utrymme för skönsässig bedömning "... begränsas... av skyldigheten... att göra en miljöbedömning av projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan...".³⁷ Domstolen erinrade slutligen om den nationella domstolens befogenhet att kontrollera det utrymme för skönsässig bedömning som lämnats åt den nationella lagstiftaren.³⁸

49. Denna obestriddigen förhärskande tendens i domstolens rättspraxis att knyta direktivets tillämplighet — eller rätten att åberopa dem — till erkännandet av deras direkta effekt är som jag har nämnt dock inte unik.

50. I vissa domar, tidigare³⁹ eller senare,⁴⁰ har domstolen inte gjort en föregående

36 — Punkt 48.

37 — Punkt 50.

38 — Punkt 56.

39 — I dom av den 29 november 1978 i mål 21/78, Delkvist (REG. 1978, s. 2327), punkterna 12—22, kontrollerade domstolen själv att medlemsstaterna respekterade det utrymme för skönsässig bedömning som överlämnas åt dem i direktivet, innan den tillerkände det direkt effekt enbart på grund av direktivets bindande verkan och nödvändigheten att bevara deras ändamålsenliga verkan, utan att göra någon analys av de åberopade bestämmelsernas precisa och ovillkorliga karaktär.

40 — I det ovan nämnda målet W/VF m.fl. gjordes det inte någon som helst hänvisning till det dubbla kravet på precision och ovillkorlighet. Den nationella domstolens sjätte fråga syftade likväl till att avgöra huruvida artikel 4.2 tillsammans med artikel 2.1 i direktiv 85/337 hade direkt effekt. Denna fråga tolkades av domstolen så att den syftade till att utvärdera om "... i de fall de lagstiftande organen eller förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat har gått utöver det utrymme för eget skön som de tilldelas i dessa bestämmelser, enskilda kan åberopa dessa bestämmelser gentemot de nationella organen och myndigheterna i en medlemsstats domstolar och på så sätt få till stånd att nationella regler eller åtgärder som är oförenliga med dessa bestämmelser inte tillämpas" (punkt 68, min kursivering). Denna fråga omformulerades på detta sätt besvarade domstolen jakande, dock utan att pröva om den berörda medlemsstaten hade respekterat sin egen behörighet, vilket överläts åt den nationella domstolen (punkt 71).

prövning av direktivets direkta effekt, i den mening som avses i den rättspraxis som följer av domarna i de ovan nämnda målen Ratti eller Becker (nedan kallade rättspraxis Becker), till ett nödvändigt villkor för dess tillämpning.⁴¹ Den analys av innehållet i de åberopade bestämmelserna som domstolen vanligen gör, för att i förekommande fall förklara dem vara tillräckligt precisa och ovillkorliga, görs alltså inte systematiskt. I dessa få fall står kontrollen av att den berörda medlemsstaten utövar sin befogenhet att företa en skönsässig bedömning ensam i centrum för domen, som om en analys av de ifrågasvarande bestämmelserna vore mindre ändamålsenlig för deras direkta tillämpning i den

41 — Det var just en dom av det slaget, nämligen domen av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet (REG 1991, s. I-2069; svensk specialutgåva, volym 11, s. 149), som föranledde den nationella domstolens tvevel på en eventuell möjlighet att pröva om en inhemsk rättsakt överensstämmer med ett direktiv, oberoende av om det har direkt effekt (begäran om förhandsavgörande, s. 12). I det målet hade giltigheten ifrågasatts i fråga om en gemenskapsförordning som man gjorde gällande inte kunde tillämpas, på grund av att den stred mot ett internationellt avtal om genomförande av bestämmelserna i Allmänna tull- och handelsavtalet. Sökanden tilläts bestrida förordningens lagenlighet utan att det var nödvändigt att ställa frågan om den åberopade bestämmelsen hade direkt effekt. Det är sant att denna dom inte redogör för den allmänna inriktningen av domstolens rättspraxis på området för internationella avtal som ingås av gemenskapen. Enligt de kriterier som anges i dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16, s. 171) har domstolen nämligen erinrat om kravet på att först fastställa om direkt effekt föreligger och framhållit att det följer av GATT-avtalets särskilda egenheter att dess bestämmelser inte är ovillkorliga och inte kan anses vara regler som är direkt tillämpliga i de avtalslutande parternas nationella rättsordningar. Men det har uppställts gränser för denna princip. I avsaknad av direkt effekt som härrör från själva avtalet har domstolen erkänt sig vara behörig att kontrollera den ifrågasvarande gemenskapsrättsaktens lagenlighet "... utifrån bestämmelserna i GATT-avtalet, om gemenskapen haft till syfte att uppfylla en viss bestämd förpliktelse som man iklätt sig inom ramen för GATT-avtalet, eller om gemenskapsrättsaktens uttryckligen hänvisar till vissa bestämmelser i GATT-avtalet..." (punkt 111). Av denna reservation måste man säkerligen dra slutsatsen att, när en gemenskapsrättsakt antas i enlighet med ett internationellt avtal eller, enklare, när den avser ett sådant avtal, kan detta avtal åberopas i syfte att kontrollera om en gemenskapsbestämmelse är lagenlig, trots att den saknar direkt effekt.

nationella rätten än en formell prövning av den behörighet som direktivet fördelar mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Dessa domar tycks med andra ord basera sig mera på principen om gemenskapsrättens företräde än på principen om direkt effekt.

51. Oberoende av deras respektive samband med varandra kan jag konstatera att det inte verkar som om det för var och en av dem hade varit nödvändigt för tvistens lösning att först avgöra huruvida en sådan effekt förelåg. Mer allmänt kan man fråga sig om det är ändamålsenligt att systematiskt pröva ett direktivs direkta effekt för att lösa varje tvistefråga som konfronterar ett icke införlivat direktiv med en motstridig bestämmelse i nationell rätt.

Direkt effekt av direktiv som inte har införlivats och bedömning av lagenligheten av en bestämmelse i nationell rätt

52. I förevarande mål har Tribunal d'arondissement de Luxembourg inför en fråga enligt vilken lagenligheten av 1996 års storhertigligen förordning ifrågasatts två inriktningar att välja mellan. Den första skulle medföra en prövning av om artiklarna 5.1 och 6.2 i direktiv 85/337, om att uppgifter om projekt skall göras tillgängliga för den berörda allmänheten och att hänsyn skall tas till de synpunkter som mottagarna av denna information lämnar, har en direkt effekt på grund av deras innehåll är precist och ovillkorligt.

53. I så fall skulle den ha rätt att tillämpa direktivet för sina syften. I det andra fallet skulle den nationella domstolen direkt — och endast — kunna pröva om Storhertigdömet Luxemburg med det omtvistade beslutet hade hållit sig inom gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Den skulle då tillämpa direktivet utan att försäkra sig om att det hade direkt effekt, i enlighet med rättspraxis Becker.

54. Valet mellan dessa två lösningar bör göras utifrån hänsynstaganden som respekterar både kraven på gemenskapsrättens effektivitet och de regler och behörigheter som införs med denna rätt.

55. I vilket fall som helst skulle inte ett direktiv som inte har införlivats kunna ha rättsverkningar på samma sätt som en gemenskapsförordning om det på grund av sitt innehåll inte lämpar sig för tillämpning utan att en bestämmelse först antas. Detta innebär inte att de åberopade bestämmelserna behöver ha samma egenskaper, oavsett hur de används, för att den nationella domstolen med fördel skall kunna tillämpa dem i avsikt att lösa en tvist.

56. Det kan alltså enligt min mening bero på syftet med det nationella förfarande som inletts av en enskild hur man kommer att använda sig av bestämmelserna i det ifrågavarande direktivet.

57. Parternas yrkanden har nämligen betydelse för de krav som domstolen ställer på en gemenskapsbestämmelse för att den skall ha ändamålsenlig verkan. För att återkomma till en åtskillnad som görs ibland tror jag inte att man ställer samma krav i fråga om ett direktiv om det åberopas i syfte att "utesluta" en bestämmelse från det som om det åberopas i syfte att "ersätta" en annan bestämmelse.⁴²

58. Låt oss innan vi återkommer till "möjligheten att åberopa uteslutande" uppehålla oss ett ögonblick vid innebörden av begreppet "möjlighet att åberopa substitution" och dess räckvidd i domstolens rättspraxis. Denna rättspraxis pekar på möjligheten för en part att inför den nationella domstolen åberopa ett direktiv i stället för en nationell lagtext som inte finns eller som inte överensstämmer med direktivet, för att få dra fördel av en rättighet som införts genom det sistnämnda.⁴³ De ifrågakvarande bestämmelserna skall således fastställa "rättigheter som de enskilda kan göra gällande gentemot staten".⁴⁴ Man vet att denna möjlighet att åberopa ett direktiv är underkastad stränga krav på precision och ovillkorlighet hos den tillämpliga gemenskapsbestämmelsen. De bestämmelser i ett icke införlivat direktiv som syftar till att skapa rättigheter inom ramen för de enskildas rättsliga ställning kan följaktligen inte anses som positiva rättsregler i den interna rättsordningen, i den mening som den ifrågakvarande statens rättsregler kan ha,

när de inte i egentlig mening har direkt effekt.

59. I några av de mest innovativa domarna i domstolens rättspraxis har domstolen dragit vissa konsekvenser när frågan kvarstod att utröna på vilket sätt det skulle vara möjligt att säkerställa att den gemenskapsrättsliga bestämmelse som tillkännages genom ett direktiv har företräde, när dessa villkor inte är uppfyllda. I avsaknad av direkt effekt och i brist på "möjlighet att åberopa substitution" som skulle kunna följa därav, har domstolen låtit den nationella domstolen dra vissa rättsliga konsekvenser av de direktiv som inte var införlivade och börjat göra åtskillnad mellan principen om direkt effekt och andra slag av möjligheter att åberopa direktiv.

60. I domen i målet Von Colson och Kamann⁴⁵ utvecklade domstolen principen om så kallad konform tolkning. När det gäller vilket slags påföljder som skall tillämpas för diskriminering på grund av kön, har domstolen ansett att det inte föreskrivs någon ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet i direktiv 76/207/EEG,⁴⁶ efter som det ger "... medlemsstaterna frihet att välja mellan de olika lösningar som är lämpliga för att förverkliga dess mål".⁴⁷ Efter att ha preciserat vad som föreföll betecknande för kraven i gemenskapsrätten på området, det vill säga att, om en

42 — Se särskilt ovannämnda Galmot, Y. och Bonichot, J.-C., Isaac, G., *Droit communautaire général*, Masson, 1994, Dal Farra, T., "L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité", *RTD eur.*, 28 (4), oktober-december 1992, s. 631, Manin, P., "De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales", *AJDA*, 20 april 1994, s. 259, Simon, D., *La directive européenne*, Dalloz, 1997, *Le système juridique communautaire*, 2^e éd., PUF, 1998.

43 — Se ovannämnda Galmot, Y., och Bonichot, J.-C., s. 10, och ovannämnda Manin, P., s. 260.

44 — Se domen i det ovannämnda målet Becker, punkt 25.

45 — Dom av den 10 april 1984 i mål 14/83 (REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577). Se även dom av den 20 maj 1976 i mål 111/75, Mazzalai (REG 1976, s. 657).

46 — Rådets direktiv av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (EGT L 39, s. 40; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 191).

47 — Domen i det ovannämnda målet Von Colson och Kamann, punkt 28.

medlemsstat väljer att ålägga den felande arbetsgivaren ett skadestånd, beloppet skall stå i rimlig proportion till den skada som har åsamkats, tillade domstolen dock att det ankom "... på den nationella domstolen att, med fullt utnyttjande av den bedömningsfrihet som den har enligt nationell rätt, tolka och tillämpa den lag som har antagits för att genomföra direktivet i överensstämmelse med [dessa] krav".⁴⁸

61. Gemensksrättens effektivitet krävde i varje fall att, med hänsyn till de gränser som hänger ihop med direktivens natur och innehållet i de relevanta bestämmelserna i det ifrågasatta direktivet, en "möjlighet att åberopa konform tolkning"⁴⁹ tillerkändes de parter som ansåg sig missgynnade på grund av underlåtenheten att införliva ett direktiv enligt vilket de tillerkändes rättigheter samtidigt som ett visst utrymme för skönsmässig bedömning lämnades åt medlemsstaterna.

62. Genom domen i målet Francovich m.fl.⁵⁰ stadfäste domstolen i enlighet med samma logik det som har betecknats som "möjlighet att göra gällande skadestånd". Rätten att, till förmån för en part som missgynnats till följd av en medlemsstat inte införlivat ett direktiv, vid de nationella domstolarna hålla denna stat ansvarig, när direktivet inte uppfyller de föreskrivna villkoren för att ha en direkt effekt i

nationell rätt. På så sätt kompletterades den bestämmelse som var avsedd att mildra de negativa konsekvenser för gemenskapsrättens effektivitet som blev följden av att en medlemsstat underlåtit att uppfylla sin skyldighet att införliva ett direktiv.

63. Det kan konstateras att när ett direktivs direkta effekt inte är tydlig, försöker domstolen i sin rättspraxis att bevara gemenskapsrättens fulla effektivitet med andra medel, i lika hög grad inspirerade av önskan att nå detta mål som att inte ifrågasätta rättsakternas nomenklatur enligt artikel 189 i EG-fördraget.

64. Sammanfattningsvis kan sägas att när talan vid den nationella domstolen syftar till ett erkännande av en rättighet för den ena parten, vilken har sitt ursprung i ett direktiv som inte har införlivats och som inte kan ha direkt effekt i nationell rätt, verkar det inte som om denna "möjlighet att åberopa substitution" kan resultera i en tillämpning av direktivet.⁵¹ I ett sådant fall har den berörda parten inget annat val än en lösning som gör det möjligt att dra konsekvenserna av dess företrädare framför nationell rätt, dock utan att garantera en fullständig tillämpning av gemenskapsrätten. De två slagen av möjligheter av rätt att åberopa ett direktiv syftar till att ge den enskilde möjligheter att på olika sätt och i olika grad åberopa de relevanta bestäm-

48 — Ibidem.

49 — Se särskilt ovannämnda Simon, D., *Le système juridique communautaire*, s. 308 och följande sidor.

50 — Dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90 (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, volym 11, s. 435).

51 — Jag erinrar också om att även när villkoren för den direkta effekten är uppfyllda, medges ingen "möjlighet att åberopa substitution" under alla omständigheter, eftersom de direktiv som inte har införlivats inte kan ha "horisontell" direkt effekt. I domen i det ovannämnda målet Faccini Dori fastslogs det att de ifrågasatta artiklarna i direktivet var ovillkorliga och tillräckligt precisa, men som jag har noterat tillerkändes inte en enskild rätten att åberopa detta slags bestämmelser gentemot en annan enskild.

melserna i direktivet, antingen genom inriktningen av tolkningen av den nationella rätten, eller genom att basera en skadeståndstalan på denna grundval.

65. På så sätt har man kunnat tala om "minsta försvar" när det "förstärkta försvar" som erkännandet av den direkta effekten utgör inte kan tillämpas.⁵²

66. Dessa domar tillhör emellertid samma kategori på grund av att de har sitt ursprung i processer som inlemts av parter som *direkt har åberopat de rättigheter som införts till deras förmån genom ett direktiv*. De lösningar som domstolens rättspraxis visar på i det avseendet är en följd av att det efter en noggrann analys av innehållet i de ifrågavarande bestämmelserna har visat sig vara omöjligt att låta den direkta effekten gälla.

67. Det förefaller enligt min mening som om en sådan tvist som den vid den nationella domstolen kräver en annan lösning, eftersom den är av ett annat slag. Inom ramen för den talan som väckts vid den nationella domstolen har parterna nämligen velat *bestrida den bestämmelse som man vill tillämpa på dem* genom att åberopa direktiv 85/337 till stöd för sitt yrkande, i stället för att begära att det skall tillämpas direkt. Det är i målet vid den nationella domstolen logiskt med en "möjlighet att åberopa uteslutande".

68. För parterna Linster handlar det med andra ord mindre om att åberopa en "subjektiv" rättighet, vars genomförande de försöker utverka, än att kräva att den nationella domstolen skall kontrollera att den nationella rätten överensstämmer med den tillämpliga gemenskapsrätten, vilket kan resultera i att den nationella bestämmelsen blir ogiltig.

Jag erinrar i det avseendet om att det i domen i det ovannämnda målet *Verbond van Nederlandse Onderneming*, liksom i de domar som hänvisar till den, anges att "... den enskilde vid den nationella domstolen åberopar en bestämmelse i ett direktiv för att denna skall pröva om de behöriga nationella myndigheterna... har hållit sig inom de i direktivet angivna gränserna för skönsmässig bedömning".⁵³

69. I detta sammanhang kan man fråga sig om den kontroll av direktivets direkta effekt som åberopats över huvud taget är berättigad, som i ett fall där en part försöker ersätta en nationell bestämmelse med en gemenskapsbestämmelse.

70. Av domstolens rättspraxis framgår visserligen inte klart någon jämförbar åtskillnad av vilken man skulle kunna dra slutsatsen att det finns två olika ordningar, när det gäller domstolens skyldighet att undersöka innehållet i direktivet. Skälet till att domstolen i de flesta av sina domar ställer dubbla villkor för att en direkt effekt

52 — Se ovannämnda Simon, D., *Le système juridique communautaire*, s. 308 och följande sidor.

53 — Punkt 24.

skall anses föreligga gör emellertid iakttagandet av dessa krav till en förutsättning för möjligheten att åberopa bestämmelserna, inte bara i den mån bestämmelserna fastställer rättigheter för enskilda, *utan även när de syftar till att bestrida "... alla nationella föreskrifter som är oförenliga med ett direktiv"*.⁵⁴

71. En "särkoppling" av den direkta effekten och möjligheten att åberopa ett direktiv, av det slag som tillämpas när konform tolkning eller skadestånd i brist på en sådan effekt är den enda möjliga utvägen, skulle emellertid ha vissa fördelar.

72. Skälen till att först göra en bedömning av den direkta effekten hänger som jag har noterat främst samman med direktivets särskilda natur. Dess uppgift är inte i första hand att integreras direkt i medlemsstaternas lagstiftning. Genom att komplettera ett direktiv med en kreativ tolkning i syfte att lösa en tvist som har hänskjutits till den träder domstolen i lagstiftarens ställe.⁵⁵

73. Dessa inneboende krav i det uppdrag domstolen har anförtrotts är inte desamma när den skall bedöma om en nationell lagbestämmelse är giltig med avseende på den tillämpliga gemenskapsbestämmelsen. I en sådan tvist, som är både "vertikal" och "objektiv", och där de grunder som en part åberopar gentemot ett offentligt organ inte är direkt avsedda att få en personlig

rättighet erkänd, tenderar frågan om direkt effekt att träda tillbaka för frågan om gemenskapsrättens företrädare. Frågan om den gemenskapsrättsliga bestämmelsens införlivande med nationell rätt blir kvar på en nivå där bestämmelserna konfronteras mot varandra och när inte den nivå där de kan tillämpas på rättssubjekten.

74. Om man ser till denna kontroll av en underordnad bestämmelses förenlighet, är det mindre nödvändigt att försäkra sig om direktivets precision, och domstolen har fortfarande rätt att tolka den, efter att i förekommande fall ha begärt ett förhandsavgörande av EG-domstolen.⁵⁶ Framför allt när den sistnämnda konfronteras med en bestämmelse som ger medlemsstaterna ett verkligt utrymme för skönmässig bedömning, ingår det i dess uppgift att, med hänsyn till det mål som eftersträvas av den missgynnade parten, pröva om det offentliga organ vars beslut ifrågasätts har hållit sig inom gränserna för den rätt det har tilldelats genom direktivet.

75. Frågan om medlemsstatens befogenhet att företa en skönmässig bedömning, ett av

54 — Domen i det ovannämnda målet Becker, punkt 25, min kursivering.

55 — Se dock Manin, P., "L'Invocabilité des directives: quelques interrogations", *Revue trimestrielle de droit européen*, 26 (4), oktober-december 1990, s. 669, där det förespråkas att man helt enkelt skall överge teorin om direkt effekt.

56 — Jag kan i det avseendet nämna inställningen hos franska Conseil d'État, som vid utövandet av sin befogenhet att kontrollera de administrativa rättsakternas lagenlighet undersöker förenligheten med gemenskapsdirektivens syften hos sådana rättsakter, liksom för övrigt hos de lagar med stöd av vilka de har antagits, och i förekommande fall drar konsekvenserna av detta med avseende på lagenlighet (CE, 5 februari 1997, Elahi, req. n° 161639, och CE, 6 februari 1998, M. Tete, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, req. n° 138777, 147424 och 147425). Se även domarna av den 28 februari 1992, där Conseil d'État, under sammanträde i församlingen, tillbakavisade tillämpningen av en lag som inte var förenlig med ett direktiv utan att undersöka dess eventuella direkta effekt (CE, SA Rothmans International France och SA Philip Morris France, req. n°s 56776 och 56777, och Sté Arizona Tobacco Products och SA Philip Morris France, req. n° 87753, *AJDA*, den 20 mars 1992, s. 210 och följande sidor).

villkoren för att direkt effekt skall erkännas, är i detta fall på något sätt själva föremålet för det mål som den nationella domstolen skall avgöra.

76. Domarna i de ovannämnda målen Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Kraaijeveld m.fl., Delkvist och WWF m.fl. ger oss exempel på mål där direktiven har åberopats i detta syfte trots att den föregående kontrollen av det ifrågavarande direktivets direkta effekt inte alltid har undvikits.

77. Även om det inte alltid är lätt att fastställa var gränsen går mellan syftet att utesluta en bestämmelse från direktivet och syftet att ersätta en annan bestämmelse, som man tillskriver ett rättsligt förfarande, är den långt ifrån teoretisk. Den avgränsar två områden som i allmänhet är väl åtskilda.

78. Förevarande mål är inte utan intresse i det avseendet. Parterna Linster har uppmanat den nationella domstolen att göra en extra kontroll av om en storhertiglig förordning är lagenlig. Oavsett om den har valts eller påtvingats av omständigheterna eller egenskaperna hos den nationella rätt som är tillämplig på detta område, är det "uteslutandet" av den nationella bestämmelsen som har valts.

Den omtvistade förordningen har bestridits på den grunden att den inte är förenlig med bestämmelserna i direktiv 85/337 angående information till och samråd med den berörda befolkningen. Det är möjligt att tänka sig att bestridandet av expropriationen har tagit formen av en begäran som syftar till att få till stånd ett föreläggande att vidta informations- och samrådsåtgärder. I ett fall där ett mål grundas på ett yrkande på "substitution" av en rättighet som föreskrivs i direktivet, skulle man förstå att kraven för tillämpning av gemenskapsbestämmelsen inte skulle vara helt desamma.

79. Konsekvenserna av att godkänna en sådan begäran skulle bli att bestämmelserna i direktivet i kraft av själva sakförhållandet skulle få egenskapen av nationella lagbestämmelser, på samma sätt som de andra rättsreglerna som är tillämpliga på det nationella territoriet. Jag har angett varför en sådan assimilering, som framkallar erkännandet av en "subjektiv" rättighet, borde vara avhängig av vissa väsentliga krav.

80. Trots att den grund som parterna Linster har åberopat är baserad på samma bestämmelse, används den tvärtom på ett annat sätt, som bestäms av det rent formella syftet, ur juridisk synpunkt, med deras yrkanden. I detta perspektiv har innehållet i regeln mindre betydelse än om

den skulle tillämpas konkret till förmån för ett rättssubjekt.⁵⁷

81. Jag anser följaktligen inte att finns någon anledning att göra en föregående prövning av de åberopade bestämmelsernas direkta effekt, åtminstone inte i den mening som avses med begreppet "direkt effekt".⁵⁸

82. Det bör alltså vara möjligt att göra bruk av rättigheter i ett direktiv som inte

57 — I en analys av domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl. om tolkningen av direktiv 85/337 har det domskäl som vanligen anges i de domar som behandlar medlemsstaternas utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning kommenterats på följande sätt: "Individuals cannot be excluded, as a matter of principle, from invoking that obligation (as opposed to a subjective right of their own) before the courts, nor can the courts be prevented from taking it into account, in order to ensure that the national authorities keep within the limits of their discretion" (ovannämnda Edward, D., s. 441). Betoningen har således lagts på den objektiva synen på tvisten, som tillåter den enskilde att åberopa ett direktiv i andra syften än sin egen omedelbara fördel. Det rörde sig i detta mål om en begäran om förhandsavgörande som härrörde från ett nationellt förfarande angående en talan om ogiltigförklaring av ett beslut om godkännande av en markanvändningsplan, som väcktes av en näringsidkare, Kraaijeveld, vars verksamhet bestod i att genomföra arbeten som hänförde sig till vattenvägar. Enligt den nya planen riskerade det vattendrag som Kraaijeveld hade tillgång till att förlora sin förbindelse med vattenvägarna. Det hade inte genomförts någon bedömning av planens miljöpåverkan (EIA). Författaren hänvisar till Kraaijevelds rättigheter och tillägger att "... the individual has a procedural right, so the case remains an example of 'individual rights' and therefore of 'direct effect' in the classical sense. On the other hand, the Court's judgment gave Kraaijeveld no immediate right to require an EIA to be carried out before construction of the dyke could begin. At the end of the day, having gone through all the proper procedures, all discretions having been correctly exercised, Kraaijeveld might still find themselves cut off from the navigable waterways. The right recognized was not to secure any positive remedy or to have a particular result achieved, but rather the right to call for judicial review..." (ibidem, s. 441 och 442, sista mening kursiverad av mig).

58 — Det är nämligen svårt att påstå att tillämpningen av ett direktiv i syfte att "utesluta" en nationell rättsakt inte på ett visst sätt består i att uppnå en viss effekt av detta direktiv. Det som har ifrågasatts i förevarande mål är det icke införlivade direktivets förmåga att skapa en fullständig rättighet inom ramen för de enskildas rättsliga ställning och inte bara en "partiell" (Jador, B., "Le justiciable et l'inexécution, en droit belge, des directives européennes en matière d'environnement", Amén. 1987, s. 38, citerad i ovannämnda Pâques, M.) eller "relativ" direkt effekt. Se ovannämnda Edward, D., s. 442 och 443 beträffande denna fråga angående den nuvarande osäkerheten om terminologin och angående den åtskillnad som görs i Tyskland mellan "objektiv" direkt effekt och "subjektiv" direkt effekt.

har införlivats, oavsett hur de har formulerats, när de åberopas i syfte att kontrollera lagenligheten av bestämmelser i nationell rätt.

83. Denna lösning har flera fördelar.

84. I och med att den respekterar bestämmelserna i artikel 189 i EG-fördraget, bevarar den de enskildas rättigheter samtidigt som den minskar de angrepp på gemenskapsrättens effektivitet som blir resultatet av staternas beteende.

85. De enskilda har intresse av att myndigheterna respekterar de gemenskapsbestämmelser som åläggs dem på samma sätt som de nationella bestämmelserna. En medlemsstats åsidosättande av sina skyldigheter sanktioneras vanligen genom talan om fördragsbrott. Man vet emellertid att flera år kan förflyta från det att kommissionen får kännedom om ett fördragsbrott till dess att domstolen avkunnar sin dom. Enligt fast rättspraxis behöver kommissionen inte heller inleda ett fördragsbrottsförfarande om den inte anser det nödvändigt. Den har tvärtom befogenhet att företa en skönsmässig bedömning och neka de enskilda en rätt att avkräva denna institution ett ställningstagande i en bestämd riktning.⁵⁹ Det kan alltså vara berättigat att tillerkänna de

59 — Dom av den 14 februari 1989 i mål 247/87, Star Fruit (REG 1989, s. 291), punkterna 10–12. Se även förstainstansrättens beslut av den 5 maj 1999 i mål T-190/98, Gluiber, punkt 13.

enskilda rätten att vända sig till de nationella domstolarna för att utverka att normhierarkins iakttagande säkerställs när den kränks på grund av underlåtelse att införliva ett direktiv.⁶⁰

86. På samma sätt förstärks kravet på ett striktare iakttagande av gemenskapsrätten, vars företrädare på så sätt kan få stöd från de enskilda. Dessa har nämligen, genom sina egna intressen, direkt intresse av att lagenligheten respekteras.

87. Domstolen har sedan länge klargjort följderna av den direkta tillämpligheten av en gemenskapsrättslig bestämmelse när den inte överensstämmer med en medlemsstats lagstiftning. Varje nationell domstol som prövar en talan inom ramen för sin behörighet är skyldig att tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet och att skydda de rättigheter som de enskilda erhåller genom denna rätt genom att underlåta att tillämpa varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen som kan strida mot gemenskapsrätten.⁶¹

När det gäller direktiven fullföljs denna innebörd genom ett erkännande av deras status som positiva rättsregler, oberoende

av deras förmåga att direkt skapa rättigheter hos de enskilda.

88. Låt mig tillägga att om man medger att de krav som föregår den direkta effekten slutligen svarar mot funktionella hänsynstaganden, är det naturligt att kunna frigöra sig från dem när förfarandet i fråga inte innebär att bestämmelserna just då uppvisar sin fulla verkan. Möjligheten att åberopa en bestämmelse varierar med vilken typ av tillämpning man begär av den nationella domstolen.⁶² Slutligen kan "den nationella domstolen... tillämpa gemenskapsrätten så snart den uppfyller tillräckliga villkor för att användas i det rättsliga syfte som åsyftas".⁶³

89. Jag föreslår följaktligen att de två första frågorna besvaras så att artikel 189 i fördraget skall tolkas på så sätt att en nationell domstol vid vilken en tvist har anhängiggjorts som innebär prövning av huruvida en nationell lagbestämmelse är förenlig med

62 — Ovannämnda Isaac, G., s. 169. Författaren förklarar att "[n]är det begärs att domstolen själv skall tillämpa gemenskapsrätten, i avsaknad av, eller till och med i stället för nationell rätt, förstår man att den åberopade lagtexten i alla avseenden måste vara ovillkorlig och tillräckligt precis för att vara lämpad för denna *tillämpnings/substitution*. För att användas för en *kontroll av förenlighet* kan en gemenskapsbestämmelse däremot åberopas även om den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning...".

63 — Ibidem. Se dom av den 7 juli 1981 i mål 158/80, Rewe (REG 1981, s. 1805; svensk specialutgåva, volym 6, s. 153), enligt vilken "... direktivets bindande verkan [innebär] att en nationell myndighet gentemot en enskild inte kan göra gällande en nationell lag eller författning som inte är förenlig med en bestämmelse i direktivet som uppvisar alla de kännetecken som är nödvändiga för att kunna tillämpas av domstolen" (punkt 41), vilket inte nödvändigtvis innebär att kraven på precision och ovillkorlighet skall uppfyllas, men förutsätter att den ifrågakvarande regeln kan tillämpas som den är, i förekommande fall efter tolkning av domstolen, inom gränserna för dess behörighet.

60 — I detta fall behöver man på grund av förfarandets "objektiva" karaktär inte pröva villkoren för direkt effekt, vilket fastställdes i samband med en talan om fördragsbrott i dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-2189), punkt 26.

61 — Domen i det ovannämnda målet Simmenthal, punkt 21.

ett direktiv som inte har införlivats inom den föreskrivna fristen inte är skyldig att, före avgörandet av denna fråga, pröva om de åberopade bestämmelserna i direktivet är tillräckligt precisa och ovillkorliga.

90. Med hänsyn till det föreslagna svaret är det inte nödvändigt att ta ställning till frågan om den nationella domstolen är skyldig att vända sig till EG-domstolen med en begäran om förhandsavgörande för att avgöra om de ifrågavarande artiklarna i direktiv 85/337 är tillräckligt precisa och ovillkorliga och om dessa bestämmelser i så fall motsvarar dessa egenskaper.

V — Den tredje och den femte frågan

91. För att kunna tillämpa direktiv 85/337 har Tribunal de Luxembourg i huvudsak frågat om begreppet "projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning", som förekommer i artikel 1.5 i direktiv 85/337, skall tolkas självständigt eller enligt nationell rätt.

92. Ingen av intervenienterna har bestridit nödvändigheten att ge detta uttryck en innebörd som garanterar att den tillämpas enhetligt inom hela gemenskapen.

93. Detta följer också av domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken "[g]emenskapsrättsliga begrepp... i princip inte [skall] definieras med utgångspunkt i en eller flera nationella rättsordningar om inte annat uttryckligen anges".⁶⁴

94. Denna princip gäller inte endast för bestämmelserna i fördraget eller i förordningarna. Den är även tillämplig på direktiven. Tolkningen av ett uttryck som används i en bestämmelse i ett direktiv "... som inte hänvisar till medlemsstaternas lagstiftning för att bestämma dess betydelse och räckvidd... [kan] inte... överlämnas till varje enskild medlemsstats skönsmissiga bedömning".⁶⁵ Direktivet gör ingen hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning som talar för att det skall tolkas olika beroende på de nationella lagstiftningarna.

95. Såväl en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten som likhetsprincipen gör en sådan slutsats nödvändig.⁶⁶

96. Detta krav bekräftas av de syften som eftersträvas med direktiv 85/337. Det syftar nämligen till att avskaffa skillnaderna mellan de olika medlemsstaterna beträffande

64 — Dom av den 14 januari 1982 i mål 64/81, Corman (REG 1982, s. 13), punkt 8.

65 — Domen i det ovannämnda målet *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, punkterna 10 och 11.

66 — Dom av den 18 januari 1984 i mål 327/82, Ekro (REG 1984, s. 107), punkt 11.

den lagstiftning som tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av offentliga och enskilda projekt.⁶⁷ Det klargörs dessutom att det är nödvändigt att harmonisera "... principerna för en bedömning av miljöpåverkan... särskilt med avseende på vilka projekt som bör bli föremål för bedömning, exploatörens huvudsakliga skyldigheter och innehållet i bedömningen".⁶⁸ En oundgänglig förutsättning för att avskaffa skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna och tillnärma dessa lagstiftningar är dock att bestämmelserna i direktivet tolkas enhetligt.

IV — Den fjärde och den sjätte frågan

97. Jag erinrar om att "... projekt som i detalj regleras genom *särskild nationell lagstiftning*, i de fall syftena med detta direktiv... uppnås genom lagstiftningen"⁶⁹ enligt artikel 1.5 inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

98. Ett projekt att anlägga en motorväg som är föreskrivet i en lag av detta slag är inte underkastat de skyldigheter att infor-

mera och samråda med allmänheten som anges i artiklarna 5 och 6.

99. I målet i den nationella domstolen har parterna Linster hävdad att dessa skyldigheter förelåg eftersom 1995 års lag, om ändring av 1967 års lag, inte motsvarar definitionen i artikel 1.5. I avsaknad av bedömning och offentlig utfrågning i enlighet med direktivet är expropriationsförfarandet enligt dem följaktligen rättsstridigt.⁷⁰

100. Den nationella domstolen söker följaktligen utröna om artikel 1.5 i direktiv 85/337 skall tolkas så att en lag som har antagits av parlamentet efter offentlig parlamentsdebatt och som medger tillstånd att anlägga en motorväg utan att sträckan fastställs omfattas av denna bestämmelse, med den påföljden att detta byggprojekt inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 85/337.

101. Den luxemburgska regeringen har hävdad att ett projekt att anlägga en motorväg som har antagits av parlamentet kan anses uteslutet från direktivets tillämpningsområde vad gäller tillstånd för motorvägens sträckning, när antagandet av lagen åtföljs av en omröstning om en motion där parlamentet väljer mellan de olika föreslagna sträckningarna och anmodar regeringen att välja en sträckning vid antagan-

67 — Andra övervägandet.

68 — Sjunde övervägandet.

69 — Min kursivering.

70 — Begäran om förhandsavgörande, s. 2 och 3.

det av verkställighetsförordningen för lagen, och när denna motion åtföljs av antagandet av en verkställighetsförordning som överensstämmer med dess innehåll.⁷¹

102. Vid förhandlingen tillade Storhertigdömet Luxemburg att ett visst samrådsförfarande med allmänheten hade ägt rum före antagandet av 1995 års lag.

103. Det bör påpekas att frågorna från den nationella domstolen avser benämningen, med avseende på direktiv 85/337, av en nationell lagstiftning som inte tar ställning till sträckningen av den motorväg som skall anläggas. Det hänvisas inte till någon motion som skulle komplettera den ifrågasvarande lagen och närmare ange projektets geografiska belägenhet.

104. Även om det antas att antagandet av den ifrågasvarande parlamentariska motionen, i vilken regeringen anmodas att välja en av de möjliga alternativa sträckningarna, är tillräckligt precist och fullständigt för att man skall kunna fastslå att det har antagits ett "projekt som regleras i detalj" i den mening som avses i direktivet, anser jag inte att man kan ta hänsyn till detta, eftersom det kan påverka innehållet i frågorna. Enligt fast rättspraxis skulle en ändring av tolkningsfrågornas substans vara oförenlig med den roll som domstolen har givits enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) och med dess skyldig-

het att säkerställa att medlemsstaternas regeringar och berörda parter ges möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen, med beaktande av att berörda parter enligt denna bestämmelse delges beslut om hänskjutande.⁷²

105. Beträffande samrådet med allmänheten har både denna punkt och den som avser genomförandet av en konsekvensbedömning prövats tillräckligt av den nationella domstolen, vilken dock inte har ansett det att det fanns anledning att ta med dem i motiveringen till frågorna.⁷³ Det verkar enligt min mening inte nödvändigt att domstolen tar hänsyn till denna omständighet för att besvara de ställda frågorna. De gäller nämligen varken förekomsten eller avsaknaden av bedömning eller samrådet med allmänheten och parterna Linster, vilka är frågor rörande faktiska omständigheter som den nationella domstolen ensam skall bedöma, utan de egenskaper som en lag skall ha för att det byggprojekt som är föremål för lagen skall kunna undgå de skyldigheter till information och samråd som föreskrivs i direktivet.

106. Enligt luxemburgska regeringen är det inte godtagbart att alla dessa detaljer om genomförandet av ett projekt, även de mest obetydliga, skall regleras genom lagstiftning. Dessutom skulle samma projekt

71 — Punkt 59 i det skriftliga yttrandet.

72 — Se till exempel dom av den 20 mars 1997 i mål C-352/95, Phytéron International (REG 1997, s. I-1729), punkt 14.

73 — Begäran om förhandsavgörande, s. 11.

kunna vara föremål för tillstånd på olika stadier av genomförandet. Ingenting skulle därför strida mot att endast vissa aspekter av ett projekt ger upphov till särskild nationell lagstiftning och därmed undantas från den obligatoriska bedömningen av miljöpåverkan.⁷⁴

107. Det bör i det avseendet fastställas vilka villkor en lagstiftning skall uppfylla med tanke på innehållet för att den skall anses vara "särskild nationell lagstiftning", i den mening som avses i direktiv 85/337.

108. Domstolen har nyligen i domen i det ovannämnda målet WWF m.fl. gjort en exakt och fullständig tolkning av artikel 1.5 i direktivet. Det verkar enligt min mening berättigat att hänvisa till den vid besvarandet av den nationella domstolens frågor.

109. Det erinras i denna dom om att artikel 1.5 befriar de projekt som avses i direktivet från bedömningsförfarandet på två villkor: "För det första måste projektet i detalj regleras genom särskild lagstiftning, för det andra måste syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen."⁷⁵

110. Vid beskrivningen av de egenskaper som sådan lagstiftning skall ha hänvisade domstolen till det "tillstånd" som avses i artikel 1.2, som i denna text definieras som "den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet".⁷⁶ Domstolen formulerade tydligt följande princip: "I fall då det är genom lagstiftning och inte genom tillstånd som de ansvariga myndigheterna ger exploitören rätt att genomföra projektet, måste lagstiftningen vara specifik och *uppfylla samma krav som ett tillstånd....*"⁷⁷

111. Domstolen klargjorde således följande: "Lagstiftningen måste således för att kunna jämföras med ett tillstånd... innebära att projektet i detalj regleras 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*".⁷⁸

112. Det är endast om sådana krav uppfylls som de syften som ligger bakom det andra villkoret i artikel 1.5 i direktivet kan uppnås genom ett lagstiftningsförfarande.⁷⁹ Domstolen har med rätta framfört att om lagstiftningen inte innehöll uppgifter om

74 — Punkt 56 i det skriftliga yttrandet.

75 — Punkt 57.

76 — Punkt 58.

77 — Ibidem, min kursivering.

78 — Punkt 59, min kursivering.

79 — Punkt 60.

projektet som kan vara relevanta för bedömningen av dess inverkan på miljön "... kan direktivets syften äventyras, eftersom ett projekt i så fall kan godkännas utan föregående bedömning av dess inverkan på miljön, trots att det kan tänkas medföra betydande påverkan på densamma".⁸⁰

113. Av allt detta tillsammans drog domstolen slutsatsen att "... en lag inte kan anses reglera ett projekt i detalj, i den mening som avses i artikel 1.5 i direktivet, om den inte innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma projektets inverkan på miljön, utan tvärtom föreskriver att en sådan studie skall genomföras senare och innebär att andra rättsakter måste antas för att exploatören skall ges rätt att genomföra projektet".⁸¹

114. Domstolens inställning är klar. När gemenskapslagstiftaren har undantagit fall där byggprojekt antas genom lagstiftning, har den inte avsett att uppställa något formellt kriterium som ger medlemsstaterna rätt att undanta detta projekt från skyldigheten till bedömning av dess inverkan på miljön, information till och samråd med den berörda befolkningen, enbart på grund av den ifrågasättande rättsaktens natur och behörigheten hos den myndighet som har antagit den. Endast den lagstiftning som erbjuder samma garantier som skulle ha krävts enligt direktivet skall uteslutas från direktivets tillämpningsområde.

80 — Punkt 60.

81 — Punkt 62.

115. Det är med andra ord på grund av att ett byggprojekt som har godkänts av lagstiftaren uppnår de syften att skydda miljön som eftersträvas genom direktivet i fråga om bedömning av verkningarna, information till och samråd med medborgarna som det befrias från att följa direktivet bokstavligen.

116. Domstolen har för övrigt erinrat om ett av de främsta syftena med direktivet och citerat det sjätte övervägandet enligt vilket "... [t]illstånd för offentliga och enskilda projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra" och som därefter preciserar att "... [d]enna bedömning bör ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga".

117. Hela det resonemang som förts i domen i det ovannämnda målet WWF m.fl. bör godkännas och följaktligen överföras till förevarande mål.

118. Kan man verkligen skäligen hävda att medlemsstaterna enligt direktivet är befriade från att göra en bedömning av ett byggprojekts inverkan på miljön och från informations- och samrådsförfaranden

innan det genomförs, oavsett av vilket slag det är, enbart på grund av att dessa stater väljer att reglera ett projekt genom lagstiftning?

reglerat i detalj, om inte motorvägens sträckning är slutgiltigt och exakt reglerad i den ifrågavarande lagstiftningen.

119. Detta påstående motsägs visserligen inte helt av den, faktiskt, tvetydiga ordalydelsen i artikel 1.5, vilken verkar automatiskt dra likhetstecken mellan lagstiftningsförfarande och iakttagande av direktivets syften.

121. Det är nämligen viktigt att den naturliga omgivning som kan påverkas av projektet kan identifieras, vilket man inte kan göra utan att känna till sträckningen. Detsamma gäller i fråga om den befolkning som berörs av projektet, och som är mottagare av information och har rätt till föregående samråd.⁸² Det kan inte ges någon information eller genomföras något samråd om inte ett byggprojekts geografiska belägenhet, och därmed den allmänhet det berör, är klart och tydligt fastlagd.

Det medför dock att det införs en befogenhet för medlemsstaterna att företa en skönsmässig bedömning som ger dem rätt att avvika från bestämmelserna i direktivet så mycket de kan önska, till förfång för miljön och för den befolkning som berörs av de projekt som kan skada den. Av det skälet innebär en sådan tolkning helt enkelt att de mål som rådet eftersträvat förnekas.

122. Följaktligen föreslår jag att domstolen skall fastslå att ett projekt att anlägga en motorväg vilket införs i ett allmänt program som har föreskrivits i en lag som har antagits av parlamentet efter offentlig parlamentsdebatt, men som inte inbegriper sträckningen för den motorväg som skall anläggas, inte omfattas av bestämmelserna i artikel 1.5 i direktiv 85/337 och därför skall omfattas av de rättsregler som införs genom detta direktiv.

120. Med stöd av denna senare rättspraxis anser jag inte att införandet av ett projekt att anlägga en motorväg vilket införs i ett allmänt program för anläggande av ett omfattande kommunikationsnät innebär att man har rätt att anse detta projekt vara

82 — Jag erinrar om att det framgår av artikel 1.5 att projektet, för att undgå den ordning som införs genom direktivet, skall ha reglerats genom ett lagstiftningsförfarande som garanterar att "syftena... att tillhandahålla uppgifter" iaktas.

Förslag till avgörande

123. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara de tolkningsfrågor som har ställts av Tribunal d'arrondissement de Luxembourg på följande sätt:

- 1) Artikel 189 i EG-fördraget (nu artikel 249 EG) skall tolkas på så sätt att en nationell domstol vid vilken en tvist har anhängiggjorts som innebär prövning av huruvida en nationell lagbestämmelse är förenlig med ett direktiv som inte har införlivats inom den föreskrivna fristen inte är skyldig att, före avgörandet av denna fråga, pröva om de åberopade bestämmelserna i direktivet är ovillkorliga och tillräckligt precisa.
- 2) Artikel 1.5 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 på så sätt att denna bestämmelse inte omfattar ett sådant projekt att anlägga en motorväg som det som avses i den nationella domstolen, vilket inte inbegriper sträckningen för den motorväg som skall anläggas, eftersom det har införts i ett allmänt program för ett omfattande kommunikationsnät som föreskrivits genom lagstiftning, efter ett förfarande av samma slag som har givit upphov till offentlig debatt.