

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 7 januari 2004 *

I mål C-201/02,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen, på begäran av Delena Wells

och

Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions,

angående 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. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av P. Jann (referent), tillförordnad ordförande vid femte avdelningen,
samt domarna D.A.O. Edward och A. La Pergola,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Delena Wells, genom R. Gordon, QC, J. Pereira, barrister, befullmäktigade av R. Buxton, solicitor,

- Förenade kungarikets regering, genom P. Ormond, i egenskap av ombud, biträdd av D. Elvin, QC, och J. Maurici, barrister,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom X. Lewis, i egenskap av ombud, biträdd av N. Khan, barrister,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 12 juni 2003 av: Delena Wells, företrädd av R. Gordon och J. Pereira, befullmäktigade av S. Ring, solicitor, Förenade kungarikets regering, företrädd av R. Caudwell, i egenskap av ombud, biträdd av D. Elvin, och kommissionen, företrädd av X. Lewis, biträdd av N. Kahn,

och efter att den 25 september 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, (Administrative Court) har, genom beslut av den 12 februari 2002 som inkom till domstolens kansli den 6 maj samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt fem frågor om tolkningen av 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. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).
- 2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Delena Wells och Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (nedan kallad Secretary of State) angående utfärdandet av ett nytt tillstånd till utvinning i stenbrottet Conygar Quarry utan att det föregåtts av en miljökonsekvensbeskrivning.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 3 Målsättningen med direktiv 85/337 är enligt dess femte skäl att allmänna principer för bedömning av miljöpåverkan skall tillämpas i syfte att komplettera och samordna processer för tillståndsgivning till sådana offentliga och enskilda projekt som kan antas medföra stor inverkan på miljön.
- 4 I artikel 1.2 i nämnda direktiv anges att ett "tillstånd" utgörs av "den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet".
- 5 I artikel 2.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

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

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

- 6 I artikel 4 i direktiv 85/337 delas projekten upp i två stora kategorier, de projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av sin karaktär och de som inte nödvändigtvis leder till detta i samtliga fall. I artikel 4.2 i samma direktiv föreskrivs följaktligen följande:

”Projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5–10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär.

I detta syfte kan medlemsstaterna bland annat bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5–10.”

- 7 I bilaga II punkt 2 c i direktiv 85/337 hänvisas till projekt för ”[u]tvinning av andra mineraler än metallhaltiga och energihaltiga, såsom marmor, sand, grus, skiffer, salt, fosfater och pottaska”.

Den nationella rätten

- 8 Före Town and Country Planning Act av år 1947 (1947 års lag om fysisk planering), innebar Town and Country Planning (General Interim Development) Order 1946 (1946 års beslut om fysisk planering (allmän tillfällig exploatering))

att behöriga myndigheter hade befogenhet att genom "interim development orders" (tillfälliga exploateringsbeslut) utfärda tillstånd till mineralutvinning ("old mining permissions") i syfte att tillgodose det behov av byggmaterial som uppstod under tiden direkt efter andra världskriget.

- 9 Därefter har Town and Country Planning Act i dess lydelse av år 1947 och följande lydelse, utgjort den huvudsakliga rättsakten på området för fysisk planering av Förenade kungarikets territorium.

- 10 I denna lag återfinns allmänna bestämmelser om såväl utfärdandet av tillstånd avseende stadsplanering som om ändring eller återkallelse av sådana tillstånd.

- 11 Enligt sections 97 och 100 i Town and Country Planning Act 1990 har behöriga myndigheter rätt att återkalla eller ändra alla tillstånd på grund av planläggning. Rätten att återkalla ett tillstånd kan utövas när som helst innan de projekt som tillåtits har slutförts.

- 12 Enligt sections 1 och 11 i bilaga 9 till Town and Country Planning Act 1990 kan behöriga myndigheter besluta att all markanvändning för utvinning av mineraler upphör eller att villkor införs för att en sådan markanvändning skall kunna fortgå.

- 13 I section 22 i Planning and Compensation Act 1991 (1991 års lag om fysisk planering och ersättning) återfinns ett särskilt regelverk för old mining permissions.

- 14 I section 22.3 i Planning and Compensation Act 1991 föreskrivs att om ingen betydande exploatering har ägt rum under den tvåårsperiod som avslutades den 1 maj 1991, kan inte någon exploatering återupptas förrän ”villkoren för tillståndet till exploatering (old mining permission)” har fastställts och registrerats i enlighet med section 22.2 i samma lag. Om det däremot inte har ingivits någon registreringsansökan före den 25 mars 1992, förfaller old mining permission (section 22.4 och bilaga 2 punkt 1 tredje stycket i Planning and Compensation Act 1991).
- 15 I bilaga 2 till Planning and Compensation Act 1991 återfinns en detaljerad beskrivning av förfarandena för fastställelse av registreringsvillkoren.
- 16 Enligt bilaga 2 punkterna 1 och 2 i Planning and Compensation Act 1991 skall ansökan om registrering och fastställelse av villkoren för exploatering skickas till behörig Mineral Planning Authority (myndighet med ansvar för fysisk planering vad avser mineraler) (nedan kallad MPA).
- 17 Om de villkor som MPA fastställt skiljer sig från dem som angivits i ansökan, har sökanden möjlighet att anhängiggöra ärendet vid Secretary of State (bilaga 2, section 5.2 i Planning and Compensation Act 1991).
- 18 Enligt section 22.7 i Planning and Compensation Act 1991 antas bestämmelserna om old mining permissions ha samma verkningar som om nämnda bestämmelser hade omfattats av Town and Country Planning Act 1990. Denna presumtion innebär att bestämmelserna om nämnda tillstånd införlivas i regelverket om den allmänna fysiska planeringen av territoriet, såvitt det inte förekommer någon särskild bestämmelse i Planning and Compensation Act 1991.

- 19 Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988 (1988 års föreskrifter om fysisk planering — miljökonsekvensbeskrivning) innebär att de tillstånd till utvinning som utfärdats enligt Town and Country Planning Act 1990 skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med direktiv 85/337. Det regelverk som återfinns i artikel 22 i Planning and Compensation Act 1991 för old mining permissions ansågs däremot inte innefatta ett sådant förfarande för miljökonsekvensbeskrivning.

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 20 År 1947 utfärdades en old mining permission genom interim development order för stenbrottet Conygar Quarry enligt Town and Country Planning (General Interim Development) Order 1946.
- 21 Stenbrottet Conygar Quarry innefattar två anläggningar. Anläggningarnas yta uppgår till drygt 7,5 ha vardera och åtskiljs av en väg vid vilken Delena Wells hus är beläget. Hon köpte huset år 1984, med andra ord 37 år efter det att nämnda tillstånd till utvinning utfärdades, men vid en tidpunkt då verksamheten vid stenbrottet sedan länge hade legat nere. Under juni månad 1991 återupptogs emellertid utvinningen under en kortare period.
- 22 Den aktuella platsen är mycket känslig från miljösynpunkt. Stenbrottets område eller det område som gränsar till stenbrottet är föremål för ett flertal betydelsefulla klassificeringar för skydd av natur och miljö.

- 23 I början av år 1991 ansökte ägarna till stenbrottet Conygar Quarry om registrering av en "old mining permission" vid behörig MPA i enlighet med Planning and Compensation Act 1991.
- 24 Registreringen beviljades genom beslut av den 24 augusti 1992 samtidigt som det angavs att utvinning inte kunde ske lagenligt såvida inte en ansökan om fastställelse av nya villkor ingivits till MPA, och med förbehåll för att ansökan slutgiltigt bifalls (nedan kallat registreringsbeslutet).
- 25 Anläggningens ägare ansökte följaktligen om fastställelse av nya villkor för utvinning vid behörig MPA.
- 26 Eftersom behörig MPA, genom beslut av den 22 december 1994 införde strängare villkor än de villkor som ägarna till stenbrottet Conygar Quarry hade föreslagit, utövade de senare sin rätt att överklaga beslutet till Secretary of State.
- 27 Genom beslut av den 25 juni 1997 införde Secretary of State 54 villkor för utvinning och överlämnade i vissa avseenden till behörig MPA att göra en bedömning (nedan tillsammans med beslutet av den 22 december 1994 kallat beslutet om fastställelse av nya villkor).
- 28 Dessa planer godkändes av MPA genom beslut av den 8 juli 1999 (nedan kallat beslutet om godkännande av vissa avseenden av de nya villkoren).

- 29 Varken Secretary of State eller behörig MPA utredde huruvida det var nödvändigt att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning med tillämpning av direktiv 85/337. Inte vid något tillfälle övervägdes någon formell miljödeklaration.
- 30 Delena Wells begärde genom skrivelse av den 10 juni 1999 att Secretary of State skulle vidta lämpliga åtgärder (det vill säga återkalla eller ändra tillståndet till utvinning) så att avsaknaden av miljökonsekvensbeskrivning under tillståndprocessen kunde avhjälpas. Eftersom hon inte erhöll något svar, väckte hon talan vid High Court of Justice.
- 31 Secretary of State gav i enlighet med sitt åtagande under den första förhandlingen vid denna domstol, genom skrivelse av den 28 mars 2001, Delena Wells ett motiverat svar, i vilket det angavs att tillståndet till utvinning varken skulle återkallas eller ändras. Klaganden ändrade då sin ursprungliga talan så att den även innefattade överklagande av beslutet i skrivelsen av den 28 mars 2001.
- 32 Eftersom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) ansåg att en tolkning av gemenskapsrätten var nödvändig i målet, förklarade nämnda domstol målet vilande och ombad domstolen att lämna ett förhandsavgörande avseende följande frågor:

"1) Skall godkännandet av ett antal nya villkor för ett gällande tillstånd som har utfärdats genom interim development order (old mining permission) med tillämpning av section 22 i och bilaga 2 till Planning and Compensation Act 1991 anses utgöra ett 'tillstånd' i den mening som avses i direktiv 85/337?

- 2) Kan, efter godkännandet av nya villkor för en old mining permission som har utfärdats genom interim development order med tillämpning av Planning and Compensation Act 1991, godkännandet av ytterligare förhållanden, vilka krävs enligt de nya villkoren, i sig anses utgöra ett tillstånd i den mening som avses i direktiv 85/337?

- 3) Om den första frågan skall besvaras jakande, men den andra frågan skall besvaras nekande, är då medlemsstaten alltså 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 betungande uppgifter på de enskilda eller ålägger dem skyldigheter?

- 5) Om den fjärde frågan punkt ii) skall besvaras jakande, vilka begränsningar medför då dessa undantag av principen om direkt effekt under de aktuella omständigheterna och vilka åtgärder kan Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland lagligen vidta enligt direktiv 85/337?"

Tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan: skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning

33 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som skall behandlas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 2.1 i direktiv 85/337

jämförd med artikel 4.2 i samma direktiv skall tolkas på så sätt att de beslut som fattats av behöriga myndigheter, inom ramen för tillämpningen av sådana bestämmelser som section 22 i och bilaga 2 till Planning and Compensation Act 1991, som leder till att återupptagandet av gruvdrift möjliggörs, utgör ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i nämnda direktiv så att behöriga myndigheter, i förekommande fall, är skyldiga att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning avseende sådan exploatering.

Begreppet tillstånd

— Upptagande till sakprövning

³⁴ Kommissionen har, samtidigt som den har medgivit att det i gemenskapsrätten förordas en självständig tolkning av de begrepp som förekommer i gemenskapsrättsakter, gjort gällande att domstolen i domen av den 18 juni 1998 i mål C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (REG 1998, s. I-3923), fastslog att frågan vid vilken tidpunkt tillståndet utfärdades omfattas av den nationella rätten. Enligt kommissionen ändrade domstolen inte inställning i domarna av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613) och av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster (REG 2000, s. I-6917). Frågan huruvida vissa processuella åtgärder i nationell rätt utgör tillstånd i den mening som avses i direktiv 85/337 kan således inte prövas i sak.

³⁵ Domstolen konstaterar att de enda fall när en tolkningsfråga som en domstol har ställt inte kan prövas är när det är uppenbart att den inte avser tolkning av gemenskapsrätten eller att den är hypotetisk (se, bland annat, dom av den 16 juli 1992 i mål C-83/91, Meilicke, REG 1992, s. I-4871, svensk specialutgåva, volym 13, s. I-105, punkterna 25 och 32, av den 6 juli 1995 i mål C-62/93, BP Soupergaz, REG 1995, s. I-1883, punkt 10, och av den 26 oktober 1995 i mål C-143/94, Furlanis, REG 1995, s. I-3633, punkt 12).

- 36 Så är emellertid inte fallet i målet vid den nationella domstolen.
- 37 Frågan huruvida beslutet om fastställelse av nya villkor och beslutet om godkännande i vissa avseenden av de nya villkoren utgör ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337 är en fråga som avser tolkning av gemenskapsrätten. Det följer av domstolens fasta rättspraxis att en gemenskapsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd, mot bakgrund av såväl en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten som likhetsprincipen, normalt skall ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela gemenskapen, som skall göras under hänsynstagande till det sammanhang som bestämmelsen ingår i och syftet med regelverket i fråga (se, bland annat, dom av den 18 januari 1984 i mål 327/82, Ekro, REG 1984, s. 107, punkt 11, och domen i det ovan nämnda målet Linster, punkt 43).
- 38 Av det ovanstående följer att frågan, huruvida beslutet om fastställelse av nya villkor och beslutet om godkännande i vissa avseenden av de nya villkoren utgör ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337, kan prövas i sak.

— Prövning i sak

- 39 Förenade kungarikets regering har gjort gällande att varken beslutet om fastställelse av nya villkor eller beslutet om godkännande i vissa avseenden av de nya villkoren utgör ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337.

- 40 Vad beträffar beslutet om fastställelse av nya villkor anser Förenade kungarikets regering att det rör sig om ett tillstånd som hade förelegat under många år innan direktiv 85/337 medförde några skyldigheter för medlemsstaterna. Fastställelsen av villkor enligt Planning and Compensation Act 1991 innebär endast att verksamheten, för vilken ett huvudsakligt tillstånd redan har lämnats, närmare regleras. Denna regerings resonemang beträffande beslutet om fastställelse av nya villkor och beslutet om godkännande i vissa avseenden av de nya villkoren är med andra ord detsamma som beträffande de så kallade pipeline-situationerna (se punkt 43 i förevarande dom). Av rättssäkerhetsskäl är inte nämnda direktiv tillämpligt på sådana projekt.
- 41 Vad beträffar beslutet om godkännande i vissa avseenden av de nya villkoren har Förenade kungarikets regering påpekat att det beslut som kan få inverkan på miljön redan har fattats tidigare. Godkännandet av detaljer kan inte innebära att de parametrar som fastställts vid den ursprungliga fastställelsen av villkor för utvinning överskrids.
- 42 Härvid konstaterar domstolen att de projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 4 jämförd med bilaga I eller II till direktiv 85/337 skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges, enligt artikel 2.1 i samma direktiv.
- 43 Det förhåller sig på annat sätt endast i de fall där tillståndet beviljats före den 3 juli 1988 (äldre tillstånd), det vill säga innan tidsfristen för införlivandet av direktiv 85/337 hade löpt ut, och i de fall där ett tillstånd utfärdats efter den 3 juli 1988, men tillståndsprocessen inleddes före detta datum (så kallade pipeline-projekt) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s. I-2189, punkt 32, och

domen i det ovannämnda målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, punkt 23). Nämnda direktiv innebär således att en förutsättning för nya tillstånd är att de projekt som avses skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning.

- 44 I målet vid den nationella domstolen var ägarna till stenbrottet Conygar Quarry, om de ville återuppta utvinningen i detta stenbrott, enligt Planning and Compensation Act 1991 skyldiga att låta registrera detta old mining permission och ansöka om ett beslut om fastställelse av nya villkor för utvinning och ett beslut om godkännande i vissa avseenden av de nya villkoren. Om de inte hade agerat på detta sätt skulle nämnda tillstånd ha förfallit.
- 45 Domstolen konstaterar att om inte nya beslut, såsom dem som nämnts i föregående punkt, hade fattats, skulle utvinningen i detta stenbrott inte längre ha varit tillåten, i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 85/337.
- 46 Det är dock oförenligt med detta direktivs ändamålsenliga verkan att anse att antagandet av beslut som, under sådana omständigheter som dem i målet vid den nationella domstolen, inte endast ersätter ordalydelsen utan även innehållet i ett tidigare tillstånd, såsom den aktuella old mining permission, endast utgör en ändring av ett föreliggande tillstånd.
- 47 Under dessa omständigheter skall beslut såsom beslutet om fastställelse av nya villkor och beslutet om godkännande i vissa avseenden av de nya villkoren för utvinning i stenbrottet Conygar Quarry totalt sett anses utgöra ett nytt tillstånd i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artikel 1.2 i samma direktiv.

- 48 Det skall tilläggas att nämnda beslut antogs den 25 juni 1997 respektive den 8 juli 1999 och det rör sig därmed inte om ett äldre tillstånd som utfärdats före den 3 juli 1988. Det rör sig inte heller om en så kallad pipeline-situation, eftersom ansökningarna om beslut ingavs år 1993 respektive år 1994 och år 1997 respektive år 1998.

Tidpunkten då miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas

- 49 Det är nödvändigt att utreda vid vilken tidpunkt en miljökonsekvensbeskrivning enligt direktiv 85/337 skall upprättas, eftersom ett konstaterande av att det föreligger ett tillstånd i den mening som avses i detta direktiv, inom ramen för en tillståndprocess i flera etapper, i sig inte innebär att den hänskjutande domstolen ges ett fullständigt svar beträffande medlemsstaternas skyldighet att göra en sådan bedömning för det ifrågasvarande projektet.

- 50 Härvid konstaterar domstolen att miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas innan tillstånd ges, enligt artikel 2.1 i direktiv 85/337.

- 51 Enligt första skälet i nämnda direktiv skall inverkan på miljön av det ifrågasvarande projektet beaktas, på ett så tidigt stadium som möjligt, i olika beslutsprocesser.

- 52 Den inverkan som projektet kan få på miljön skall följaktligen identifieras och bedömas under handläggningen av det huvudsakliga beslutet, när det i nationell rätt föreskrivs att tillståndprocessen skall äga rum i flera etapper, varav en leder

till det huvudsakliga beslutet och den andra till ett beslut om verkställande som inte kan överskrida de parametrar som fastställts i det huvudsakliga beslutet. Endast om denna inverkan kan identifieras först under handläggningen inför beslut om verkställande skall bedömningen göras under denna handläggning.

- 53 Följaktligen skall den första och den andra frågan besvaras på så sätt att artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artikel 4.2 i samma direktiv skall tolkas så att de beslut som fattats av behöriga myndigheter, inom ramen för tillämpningen av sådana bestämmelser som section 22 i och bilaga 2 till Planning and Compensation Act 1991, som leder till att återupptagandet av gruvdrift möjliggörs, utgör ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i nämnda direktiv, varför behöriga myndigheter, i förekommande fall, är skyldiga att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning avseende sådan utvinning.

Denna miljökonsekvensbeskrivning skall, vid en tillståndsprövsprocess i flera etapper, i princip göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets inverkan på miljön.

Den fjärde och den femte frågan: huruvida enskilda kan åberopa bestämmelserna i direktiv 85/337

- 54 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde och den femte frågan, som skall behandlas tillsammans, för att få klarhet i huruvida enskilda, under sådana omständigheter som dem i målet vid den nationella domstolen, i förekommande fall kan åberopa artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artiklarna 1.2 och 4.2 i samma direktiv eller om rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för denna tolkning.

”Direkt effekt” enligt artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artiklarna 1.2 och 4.2 i samma direktiv

- 55 Om enskilda anses ha rätt att åberopa artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artiklarna 1.2 och 4.2 i samma direktiv, uppstår enligt Förenade kungarikets regering en ”inverse direct effect”, enligt vilken den berörda medlemsstaten har en direkt skyldighet att, på begäran av en enskild såsom Delena Wells, beröva en annan enskild, såsom ågarna till stenbrottet Conygar Quarry, dennes rättigheter.
- 56 Härvid skall det konstateras att rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att direktiven skall kunna medföra skyldigheter för enskilda. I förhållande till de sistnämnda, kan bestämmelser i ett direktiv endast medföra rättigheter (se dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall, REG 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457; punkt 48). En enskild kan således inte åberopa ett direktiv gentemot en medlemsstat när det rör sig om en statlig skyldighet som har ett direkt samband med verkställandet av en annan skyldighet som enligt detta direktiv åligger tredje man (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 1990 i mål C-221/88, Busseni, REG 1990, s. I-495, svensk specialutgåva, volym 10, s. 323, punkterna 23–26, och av den 4 december 1997 i mål C-97/96, Daihatsu Deutschland, REG 1997, s. I-6843, punkterna 24 och 26).
- 57 Negativa återverkningar för tredje mans rättigheter motiverar däremot inte i sig att enskilda förvägras rätten att åberopa bestämmelserna i ett direktiv gentemot den berörda medlemsstaten, även om det är säkert att sådana återverkningar uppstår (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo, REG 1989, s. 1839, svensk specialutgåva, volym 10, s. 83, punkterna 28–33, domen i det ovannämnda målet WWF m.fl., punkterna 69 och 71, av den 30 april 1996 i mål C-194/94, CIA Security International, REG 1996, s. I-2201, punkterna 40–55, av den 12 november 1996 i mål C-201/94, Smith & Nephew och Primecrown, REG 1996, s. I-5819, punkterna 33–39, och av den 26 september 2000 i mål C-443/98, Unilever, REG 2000, s. I-7535, punkterna 45–52).

58 I målet vid den nationella domstolen har inte den berörda medlemsstatens skyldighet att säkerställa att behöriga myndigheter upprättar en miljökonsekvensbeskrivning beträffande utvinningen i stenbrottet Conygar Quarry något direkt samband med verkställandet av någon skyldighet som enligt direktiv 85/337 åligger ägarna till detta stenbrott. Det faktum att gruvdriften måste upphöra i väntan på resultatet av bedömningen är förvisso en följd av att nämnda stat uppfyllt sina skyldigheter sent. Detta kan emellertid inte, såsom Förenade kungariket påstår, anses utgöra en "inverse direct effect" av bestämmelserna i nämnda direktiv gentemot ägarna till detta stenbrott.

Tidsperioden mellan beslutet om fastställelse av nya villkor och Delena Wells ansökan, vilken syftade till att åtgärda situationen

59 Förenade kungarikets regering har dessutom gjort gällande att den betydande tidsperiod som förflutit sedan beslutet om fastställelse av nya villkor år 1997 innebär att det är oförenligt med rättssäkerhetsprincipen att nu återkalla beslutet. Klaganden i målet vid den nationella domstolen skulle ha överklagat detta beslut till behörig domstol inom rätt tid.

60 Härvid konstaterar domstolen att det sista stadiet av tillståndsprocessen avseende utvinningen ännu inte hade avslutats när klaganden i målet vid den nationella domstolen ingav sin ansökan till Secretary of State. En återkallelse av detta tillstånd kan därför inte anses vara oförenlig med rättssäkerhetsprincipen.

61 Av det ovanstående följer att den fjärde och den femte frågan skall besvaras på så sätt att enskilda, under sådana omständigheter som dem i målet vid den nationella domstolen, i förekommande fall kan åberopa artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artiklarna 1.2 och 4.2 i samma direktiv.

Den tredje frågan: skyldigheten att avhjälpa underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning

- 62 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i hur omfattande skyldigheten att avhjälpa underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för det ifrågavarande projektet är.
- 63 Förenade kungarikets regering har gjort gällande att det, under omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, inte föreligger någon skyldighet för den behöriga myndigheten som innebär att tillståndet till utvinning i stenbrottet Conygar Quarry skall återkallas eller ändras. Inte heller har den behöriga myndigheten någon skyldighet att förordna om att utvinningen skall överges.
- 64 Härvid konstaterar domstolen att det följer av fast rättspraxis att medlemsstaterna, enligt den princip om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 10 EG, skall bringa de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av gemenskapsrätten att upphöra (se, bland annat, dom av den 16 december 1960 i mål 6/60, Humblet, REG 1960, s. 1125 och s. 1146, svensk specialutgåva, volym 1, s. 47, och av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl., REG 1991, s. I-5357, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435, punkt 36). En sådan skyldighet åligger varje organ i den berörda medlemsstaten inom ramen för dess behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkt 13).
- 65 Det ankommer således på myndigheterna i en medlemsstat att, inom ramen för sin behörighet, vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att projekten prövas, i syfte att bedöma om de kan antas medföra betydande inverkan på miljön, och i så fall, om de skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkt 61, och domen i det ovannämnda målet WWF m.fl., punkt 70). Sådana särskilda åtgärder är, inom

gränserna för principen om medlemsstaternas processuella autonomi, bland annat återkallelse eller inhibition av ett redan utfärdat tillstånd i syfte att göra en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med direktiv 85/337.

- 66 Medlemsstaten är likaså skyldig att ersätta all den skada som orsakats av underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.
- 67 Tillämpliga processuella bestämmelser omfattas av den nationella rättsordningen i varje medlemsstat i enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande situationer av intern art (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck, REG 1995, s. I-4599, punkt 12, och av den 16 maj 2000 i mål C-78/98, Preston m.fl., REG 2000, s. I-3201, punkt 31).
- 68 Vad beträffar målet vid den nationella domstolen är behöriga myndigheter skyldiga att vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, eftersom utvinningen i stenbrottet Conygar Quarry skulle ha varit föremål för en sådan beskrivning i enlighet med de krav som ställs i direktiv 85/337.
- 69 Det ankommer härvid på den nationella domstolen att fastställa huruvida det enligt nationell rätt är möjligt att återkalla eller inhibera ett tillstånd som redan utfärdats för att projektet skall kunna bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med de krav som ställs i direktiv 85/337 eller, alternativt, huruvida den enskilde, om han går med på detta, har möjlighet att yrka ersättning för den skada som lidits.

- 70 Den tredje frågan skall följaktligen besvaras på så sätt att behöriga myndigheter enligt artikel 10 EG är skyldiga att, inom ramen för sin behörighet, vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning avseende ett projekt i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 85/337.

De processuella bestämmelser som härvid är tillämpliga omfattas av den nationella rättsordningen i varje medlemsstat i enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande situationer av intern art (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen).

Det ankommer härvid på den nationella domstolen att fastställa huruvida det enligt nationell rätt är möjligt att återkalla eller inhibera ett tillstånd som redan utfärdats för att projektet skall kunna bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med de krav som ställs i direktiv 85/337 eller, alternativt, huruvida den enskilde, om han går med på detta, har möjlighet att yrka ersättning för den skada som lidits.

Rättegångskostnader

- 71 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 12 februari 2002 har ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, (Administrative Court) — följande dom:

- 1) Artikel 2.1 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, jämförd med artikel 4.2 i samma direktiv, skall tolkas på så sätt att de beslut som fattats av behöriga myndigheter, inom ramen för tillämpningen av sådana bestämmelser som sektion 22 i och bilaga 2 till Planning and Compensation Act 1991 (1991 års lag om fysisk planering och ersättning) som leder till att återupptagandet av gruvdrift möjliggörs, totalt sedda utgör ett tillstånd, i den mening som avses i artikel 1.2 i nämnda direktiv, varför behöriga myndigheter i förekommande fall är skyldiga att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning beträffande en sådan utvinning.

Denna miljökonsekvensbeskrivning skall, vid en tillståndsprocess i flera etapper, i princip göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma inverkan på miljön.

- 2) Enskilda kan, under sådana omständigheter som dem i målet vid den nationella domstolen, i förekommande fall åberopa artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artiklarna 1.2 och 4.2 i samma direktiv.

- 3) Behöriga myndigheter är enligt artikel 10 EG skyldiga att, inom ramen för sin behörighet, vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning avseende ett projekt i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 85/337.

De processuella bestämmelser som härvid är tillämpliga omfattas av den nationella rättsordningen i varje medlemsstat i enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande situationer av intern art (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen).

Det ankommer härvid på den nationella domstolen att fastställa huruvida det enligt nationell rätt är möjligt att återkalla eller inhibera ett tillstånd som redan utfärdats för att projektet skall kunna bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med de krav som ställs i direktiv 85/337 eller, alternativt, huruvida den enskilde, om han går med på detta, har möjlighet att yrka ersättning för den skada som lidits.

Jann

Edward

La Pergola

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 januari 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitiesekreterare

Ordförande