DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

4. maj 2006 *

I sag C-508/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 1. december 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Simonetti og X. Lewis, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved K. Manji, som befuldmægtiget, bistået af D. Elvin, QC, og barrister J. Maurici,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász og E. Levits,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. juni 2005,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at

— Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om

vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), idet det i forbindelse med de to anlægsprojekter i byzone, White City-projektet og Crystal Palace-projektet, der er omfattet af punkt 10, litra b), i bilag II til direktivet, ikke har anvendt direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, korrekt

— denne medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 85/337, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5, herefter »direktiv 85/337, som ændret«), idet det ved udstedelsen af anlægstilladelser, der er omfattet af en tilladelsesprocedure i flere led, ikke har sikret en korrekt anvendelse af direktivets artikel 2, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 2, og artikel 8.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Ifølge femte betragtning til direktiv 85/337 har dette til formål at opstille generelle principper for vurdering af indvirkningerne på miljøet med henblik på at udbygge og samordne procedurerne for tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få indvirkning på miljøet.

3 Med henblik herpå defineres begrebet »tilladelse« i direktivets artikel 1, stk. 2, som en »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.

4 Direktivets artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Disse projekter er defineret i artikel 4.«

5 Artikel 4 i direktiv 85/337 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

2. Projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter. Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne henhørende under de i bilag II anførte kategorier, der skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.«

6 Artikel 5, stk. 2, i direktiv 85/337 fastsætter, at »[d]e oplysninger, som bygherren skal give i henhold til stk. 1, [mindst skal] omfatte:

— en beskrivelse af projektet med oplysninger om placering, art og dimensioner

— en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere betydelige skadelige virkninger

— de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentlige virkninger, projektet vil kunne få for miljøet

— et ikke-teknisk resumé af de i første til tredje led omhandlede oplysninger«.

7 Ifølge direktivets artikel 8 skal »[d]e i henhold til artikel 5, 6 og 7 indhentede oplysninger [...] tages i betragtning i forbindelse med godkendelsesproceduren«.

8 I direktivets bilag II, punkt 10, litra b), nævnes »[a]nlægsarbejder i byzoner«.

9 Direktiv 85/337, og bl.a. reglerne om projekter omfattet af bilag II, blev væsentligt ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5), som skulle gennemføres i Det Forenede Kongerige senest den 14. marts 1999. Eftersom ansøgningerne om tilladelse til de to projekter, som er omhandlet i det første klagepunkt, blev indgivet til den kompetente myndighed før denne dato, er disse ændringer uden relevans for disse projekter, således som det fremgår af artikel 3, stk. 2, i direktiv 97/11.

10 Derimod skal det andet klagepunkt behandles i lyset af direktiv 85/337, som ændret.

11 I så henseende bemærkes, at mens artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, som ændret, er forblevet uændret, bestemmer direktivets artikel 2, stk. 1, nu, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4«.

12 Ved direktiv 97/11 er der endvidere blevet foretaget en mindre ændring i ordlyden af artikel 5, stk. 2, i direktiv 85/337, idet der er indsat et ekstra led, hvorefter bygherren tillige skal indgive:

— »en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet«.

13 Desuden har denne bestemmelse fået nyt nummer og er således blevet til artikel 5, stk. 3, i direktiv 85/337, som ændret.

14 Direktivets artikel 8 bestemmer i sin ændrede affattelse, at »[d]er skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5, 6 og 7 foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren«.

Nationale bestemmelser

15 Hovedloven på området for landsplanlægning i England er Town and Country Planning Act 1990 (lov af 1990 om by- og egnsplanlægning), som fastsætter generelle regler både for meddelelse af tilladelser inden for byplanlægning og for ændring eller tilbagekaldelse af sådanne tilladelser. Loven suppleres af Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995 (bekendtgørelse af 1995 om by- og egnsplanlægning) og af Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988 (bekendtgørelser af 1988 om by- og egnsplanlægning — vurdering af indvirkningen på miljøet).

16 Assessment of Environmental Effects Regulations er blevet erstattet af Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999 (bekendtgørelse af 1999 om by- og egnsplanlægning — vurdering af indvirkningen på miljøet). Eftersom denne nye bekendtgørelse kun finder anvendelse på projekter, som er indgivet efter den 14. marts 1999, er den uden relevans for de to projekter, der er omhandlet i det første klagepunkt. Derimod

fastsætter denne bekendtgørelse de nationale bestemmelser, der er relevante i forbindelse med det andet klagepunkt.

— Town and Country Planning Act og General Development Procedure Order

17 Ifølge Section 57(1) i Town and Country Planning Act kræves der en anlægstilladelse (betegnet »planning permission«) for ethvert »anlægsarbejde« i Section 55's forstand, herunder bl.a. »opførelse af bygninger [...] eller andre anlæg, der opføres på, over eller under jorden [...]«.

18 Anlægstilladelse kan meddeles under flere former, herunder bl.a. som en rammeanlægstilladelse (betegnet »outline planning permission«) med senere godkendelse af forbeholdte punkter.

19 Således fastsættes det i Section 92(1) i Town and Country Planning Act, at »rammeanlægstilladelser udstedes i overensstemmelse med bestemmelserne i en afgørelse om byggemodning (»development order«) og med forbehold for den kompetente myndigheds senere godkendelse af de punkter, som ikke er blevet beskrevet detaljeret i ansøgningen« (betegnet »reserved matters« eller »forbeholdte punkter«).

20 Ifølge Section 1(2) i General Development Procedure Order defineres disse »forbeholdte punkter« som »et af følgende punkter, der ikke er blevet beskrevet detaljeret i ansøgningen: a) placering, b) art, c) udseende, d) adgangsveje og e) stedets landskabsmæssige udformning«.

21 Det fremgår implicit af Section 92(2) i Town and Country Planning Act, at endelig tilladelse skal anses for at være blevet givet til et forbeholdt punkt ved den senere afgørelse om godkendelse.

22 Det fremgår af Section 73 i Town and Country Planning Act, at en ansøgning om ændring af en bestående tilladelse skal anses for en ansøgning om en ny anlægstilladelse.

— Assessment of Environmental Effects Regulations 1988 og Environmental Impact Assessment Regulations 1999

23 I henhold til Assessment of Environmental Effects Regulations 1988 skal visse projekter undergives en vurdering af deres indvirkning på miljøet, før der meddeles tilladelse.

24 I bilag 2 til denne bekendtgørelse gengives de projektkategorier, som er opregnet i bilag II til direktiv 85/337, herunder bl.a. »anlægsprojekter i byzoner«.

25 Det fremgår af Section 2(1) i Assessment of Environmental Effects Regulations, at en »ansøgning i henhold til bilag 2« er »enhver ansøgning om en anlægstilladelse [...] vedrørende et af bilag 2 omfattet anlægsprojekt, som ikke er fritaget, og som kan have væsentlig indvirkning på miljøet på grund af faktorer såsom art, dimensioner eller placering«, hvilket det påhviler den kompetente myndighed at vurdere i hvert konkret tilfælde.

26 Ifølge Section 4(1) og (2) i denne bekendtgørelse kan den kompetente myndighed efter modtagelse af en ansøgning bl.a. i henhold til nævnte bilag 2 (betegnet en »bilag 2-ansøgning«) ikke meddele tilladelse uden først at tage de foreliggende oplysninger om miljøet i betragtning og erklære i sin afgørelse, at den har taget hensyn hertil.

27 Når den kompetente myndighed forelægges en ansøgning om en anlægstilladelse vedrørende et anlægsprojekt i henhold til den nævnte bekendtgørelses bilag 2, skal den inden enhver udstedelse af anlægstilladelse således konkret vurdere, om et projekts karakteristika kræver, at dets indvirkning på miljøet vurderes, dvs. om projektet kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Myndigheden skal nægte at udstede tilladelse, hvis den ikke råder over tilstrækkelige oplysninger til at udtale sig herom.

28 I national ret udgør en rammeanlægstilladelse en »anlægstilladelse« i henhold til Section 4 i Assessment of Environmental Effects Regulations, hvorimod afgørelsen om godkendelse af de forbeholdte punkter ikke er en anlægstilladelse. Af denne grund kan der i henhold til engelsk ret alene foretages en vurdering af et projekts indvirkning på miljøet under den første procedure vedrørende rammeanlægstilladelsen og ikke under proceduren om senere godkendelse af de forbeholdte punkter.

29 Selv om der ved Environmental Impact Assessment Regulations 1999 er foretaget væsentlige ændringer i reglerne for vurderingen af indvirkningen på miljøet, har denne bekendtgørelse ikke ændret ved den omstændighed, at det ikke er muligt at foretage en vurdering under proceduren om godkendelse af de forbeholdte punkter, og det er den manglende mulighed herfor, der anfægtes i det andet klagepunkt.

Gennemførelsesbestemmelser

30 Cirkulære nr. 15/88, udstedt af Department of the Environment, indeholder vejledende retningslinjer til hjælp for de kompetente myndigheder ved fastlæggelsen af, hvilke projekter i henhold til bilag 2 til Assessment of Environmental Effects Regulations 1988 der skal undergives en vurdering af indvirkningen på miljøet.

31 Det anføres i cirkulærets punkt 18, at det vigtigste kriterium er, om projektet kan få væsentlig indvirkning på miljøet eller ej, og herefter anføres det nærmere i cirkulærets punkt 20, at det almindeligvis er nødvendigt at foretage en vurdering, i) når projektet ikke blot har lokal betydning, ii) når det skal placeres i et følsomt område, eller iii) når projektet kan få en særlig kompleks og potentielt skadelig indvirkning på miljøet.

32 I cirkulærets punkt 30 og 31 hedder det endvidere, at der for visse projektkategorier er opstillet kriterier og grænseværdier i cirkulærets bilag A, der skal give overordnede anvisninger om, i hvilken type situationer, der efter Secretary of States opfattelse kan kræves en vurdering af indvirkningen på miljøet i henhold til Assessment of Environmental Effects Regulations, og omvendt i hvilke tilfælde dette formentlig ikke er nødvendigt. Disse anvisninger er dog kun vejledende, og den vigtigste prøvelse i hvert enkelt konkret tilfælde er stadig vurderingen af, om det pågældende projekt kan eller ikke kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

33 Hvad særligt angår anlægsprojekter i byzoner anføres det i punkt 15 i bilag A til cirkulæret, at det er lidet sandsynligt, at anlægsarbejder på et sted, hvor der tidligere har været bygget, behøver en vurdering, medmindre det pågældende anlægsprojekt falder inden for visse kategorier af anlægsprojekter eller er af meget større omfang end de tidligere anlægsarbejder.

34 Hvad angår projekter på steder, hvor der ikke tidligere har været omfattende anlægsarbejder, bestemmes det nærmere i punkt 16 i cirkulærets bilag A, at »hvorvidt en vurdering er nødvendig, afhænger af den ønskede placerings indvirkning på området«. »En vurdering kan således være nødvendig, når:

— projektets areal er på mere end 5 hektar beliggende i byzone

— der befinder sig et stort antal boliger i umiddelbar nærhed af den ønskede placering for anlægsprojektet, f.eks. mere end 700 boliger mindre end 200 m fra de ydre grænser

— projektet forudsætter anvendelse af et areal på mere end 10 000 m^2 (brutto) til butikker, kontorer eller andre erhvervsmæssige formål«.

35 Desuden fremgår det af punkt 42 i cirkulære nr. 15/88, at med henblik på udarbejdelsen af en erklæring om de miljømæssige aspekter skal bygherren fremlægge et mere detaljeret forslag, idet det ellers er umuligt at foretage en udtømmende vurdering af den potentielle miljøpåvirkning. Det tilkommer den kompetente myndighed at afgøre, hvilken mængde information der er påkrævet i det konkrete tilfælde. De oplysninger, som gives i erklæringen om de miljømæssige aspekter, er i vidt omfang afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt der i en rammeanlægstilladelse skal tages forbehold for visse punkter. Når det fremgår af disse oplysninger, at et aspekt kræver særlig behandling, eller de pågældende oplysninger indebærer, at en sådan foretages, er det ikke hensigtsmæssigt at tage forbehold for dette aspekt i rammeanlægstilladelsen.

36 I punkt 48 i cirkulære nr. 2/99, der er udstedt af Department of the Environment, Transport & the Regions, og som i marts 1999 erstattede cirkulære nr. 15/88 (for at tage hensyn til Environmental Impact Assessment Regulations 1999), anføres det med hensyn til rammeanlægstilladelser med senere godkendelse af forbeholdte punkter, at der ved meddelelsen af en sådan tilladelse kun kan foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet under den indledende fase og ikke under den senere fase, hvor de forbeholdte punkter godkendes.

De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

White City

37 I december 1993 ansøgte virksomheden Chesfield Plc (herefter »Chesfield«) den kompetente myndighed på planlægningsområdet, London Borough of Hammersmith & Fulham (Hammersmith & Fulham bykommune, herefter »Hammersmith & Fulham LBC«), om en rammeanlægstilladelse til at opføre et butiks- og fritidscenter i White City i London (herefter »White City-projektet«). Projektet er omfattet af bilag II i direktiv 85/337.

38 Hammersmith & Fulham LBC gennemgik virkningerne af projektet, som beskrevet i flere rapporter, samt foretog høring af offentligheden, og fandt på denne baggrund ikke, at det var nødvendigt at foretage en vurdering af projektets indvirkning på miljøet.

39 I marts 1996 udstedte Hammersmith & Fulham LBC en rammeanlægstilladelse. Visse punkter var forbeholdt med henblik på samme myndigheds senere godkendelse.

40 I oktober 1997 og september 1998 indgav Chesfield ansøgning om godkendelse af de forbeholdte punkter.

41 Den 12. oktober 1999 meddelte Hammersmith & Fulham LBC nævnte godkendelse.

42 Anlægsarbejdet blev påbegyndt efter denne godkendelse.

43 Som følge af en indkommet klage anmodede Kommissionen ved skrivelse af 19. april 2001 Det Forenede Kongerige om at fremkomme med sine bemærkninger, og den 20. august 2002 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den gjorde gældende, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 i forbindelse med White City-projektet, der er omfattet af direktivets bilag II, punkt 10, litra b). Kommissionen gav medlemsstaten en frist på to måneder til at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse. Da Kommissionen ikke var tilfreds med det svar, som Det Forenede Kongeriges regering afgav ved skrivelse af 29. oktober 2002, har den anlagt denne sag.

Crystal Palace

44 Crystal Palace Park, beliggende i London, er et »Metropolitan Open Land«, der er klassificeret som »Grade II* Historic Park« i det ved lov oprettede register, som føres af »English Heritage«. En del af det pågældende område, udlagt til adgangsveje og tilstødende arealer, indgår i »Crystal Palace Park Conservation Area«.

45 Den 4. april 1997 indgav virksomheden London & Regional Properties Ltd (herefter »L&R«) en ansøgning til den kompetente myndighed på planlægningsområdet, London Borough of Bromley (Bromley bykommune, herefter »Bromley LBC«), om en rammeanlægstilladelse til at opføre et fritidscenter i Crystal Palace Park (herefter »Crystal Palace-projektet«). Projektet er omfattet af bilag II til direktiv 85/337.

46 Efter en gennemgang af sagen, hvorunder flere rapporter og supplerende oplysninger blev taget i betragtning, konkluderede Bromley LBC, at det ikke var nødvendigt at foretage en vurdering af projektets indvirkning på miljøet.

47 Den 24. marts 1998 udstedte Bromley LBC en rammeanlægstilladelse, der forbeholdt nogle punkter til senere godkendelse før påbegyndelse af ethvert anlægsarbejde.

48 Den 25. januar 1999 anmodede L&R Bromley LBC om endelig godkendelse af nogle af de forbeholdte punkter. Ifølge disse punkter skulle Crystal Palace-projektet herefter bestå af 18 biografer, et rekreativt område og et område bestemt for udstillinger i stueetagen, af restauranter og caféer, 2 rekreative områder og offentlige toiletter på gallerietagen, af en parkeringsplads med højst 950 pladser, 4 udsigtspunkter samt områder til udstyr på tagetagen, samt tilføjelse af en »mezzanin«-etage på 800 m^2 og ændringer i konstruktionen af de ydre mure.

49 Disse punkter var fuldt ud indeholdt i specifikationerne i den allerede meddelte rammeanlægstilladelse.

50 Under mødet vedrørende godkendelse af de forbeholdte punkter tilkendegav nogle af Bromley LBC's kommunalbestyrelsesmedlemmer dog, at de ønskede en vurdering af projektets indvirkning på miljøet. Efter indhentelse af juridisk bistand blev de imidlertid oplyst om, at efter national ret kunne en sådan vurdering kun foretages på det indledende stadium i sagen om rammeanlægstilladelsen.

51 Den 10. maj 1999 udstedte Bromley LBC en endelig godkendelse.

52 Siden er anlægstilladelsens gyldighedsperiode dog udløbet, uden at projektet er blevet gennemført.

53 Som følge af en indkommet klage anmodede Kommissionen ved skrivelse af 6. november 2000 Det Forenede Kongerige om at fremkomme med sine bemærkninger, og den 26. juli 2001 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den gjorde gældende, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 i forbindelse med Crystal Palace-projektet, der er omfattet af direktivets bilag II, punkt 10, litra b). Kommissionen gav medlemsstaten en frist på to måneder til at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse. Da Kommissionen ikke var tilfreds med det svar, som Det Forenede Kongeriges regering afgav ved skrivelse af 3. december 2001, har den anlagt denne sag.

Ukorrekt gennemførelse af direktiv 85/337, som ændret, hvad angår rammeanlægstilladelser med senere godkendelse af forbeholdte punkter

54 Kommissionen gav Det Forenede Kongerige lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger og sendte herefter den 26. juli 2001 en begrundet udtalelse til Det Forenede Kongerige, hvori den anførte, at visse aspekter af den nationale lovgivning

vedrørende vurdering af projekters miljømæssige virkninger, navnlig med hensyn til rammeanlægstilladelser med senere godkendelse af forbeholdte punkter, forekom den at være uforenelige med direktiv 85/337, som ændret. Kommissionen gav medlemsstaten en frist på to måneder til at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse. Da Kommissionen ikke var tilfreds med det svar, som Det Forenede Kongeriges regering afgav ved skrivelse af 3. december 2001, har den anlagt denne sag.

Om søgsmålet

55 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen anført to klagepunkter.

56 Det første klagepunkt er, således som Kommissionen har fremsat dette under den administrative procedure og i replikken, i det væsentlige opdelt i tre led:

— tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, for så vidt som Hammersmith & Fulham LBC ikke har undersøgt, om White City-projektet nødvendiggjorde en vurdering af dets indvirkning på miljøet

— tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, for så vidt som Hammersmith & Fulham LBC ikke har truffet en formel afgørelse, der kunne gøre det muligt at efterprøve, om denne afgørelse var baseret på en hensigtsmæssig forudgående undersøgelse

— tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, for så vidt som Hammersmith & Fulham LBC og Bromley LBC ikke har foretaget en vurdering af White City- og Crystal Palace-projekternes indvirkning på miljøet.

57 I stævningen har Kommissionen imidlertid kun omtalt dette klagepunkts tredje led.

58 Ifølge det andet klagepunkt gøres det gældende, at der ikke er foretaget en korrekt gennemførelse i national ret af artikel 2, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 3, og artikel 8 i direktiv 85/337, som ændret, for så vidt som det i den nationale lovgivning fastsættes, at der alene kan foretages en vurdering under den første fase af en sag om rammeanlægstilladelse med senere godkendelse af forbeholdte punkter og ikke under den senere fase vedrørende godkendelse af de forbeholdte punkter (herefter »den i sagen anfægtede ordning«).

Det første klagepunkt om tilsidesættelse af forpligtelsen til at undersøge, om en vurdering er nødvendig, til at træffe en formel afgørelse herom og til at foretage en sådan vurdering (artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337)

Formaliteten hvad angår det første klagepunkt

59 Det Forenede Kongeriges regering har anført fire formalitetsindsigelser, hvorved det gøres gældende, at der foreligger et nyt klagepunkt, at retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat, at de nationale retsinstanser mangler kompetence, og at sagen mangler genstand.

— Nyt klagepunkt

60 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at det første klagepunkts første og andet led , således som de fremgår af Kommissionens replik, udgør et nyt klagepunkt. Disse led blev ganske vist nævnt i åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, og derefter er de blevet gentaget for Domstolen i replikken, men de er ikke blevet anført i stævningen. Imidlertid er det i stævningen, at genstanden for en tvist fastlægges.

61 Herved bemærkes, at under sagens behandling kan en part ikke ændre søgsmålets genstand, og prøvelsen af sagens realitet kan alene ske på grundlag af den i stævningen nedlagte påstand (jf. i denne retning dom af 25.9.1979, sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729, præmis 3, og af 6.4.2000, sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2487, præmis 31).

62 I henhold til artikel 21 i Domstolens statut og artikel 38, stk. 1, litra c), i procesreglementet påhviler det desuden Kommissionen i ethvert søgsmål i medfør af traktatens artikel 226 EF præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på (jf. dom af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17).

63 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at det første klagepunkts første og andet led ikke er nævnt i stævningens konklusion. De er i øvrigt heller ikke anført i den del af stævningen, der har overskriften »Retlige bemærkninger«.

64 Derfor kan det første klagepunkts to første led, der ikke var medtaget i stævningen, ikke antages til realitetsbehandling, selv om de blev gentaget af Kommissionen i replikken, og de blev nævnt i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse.

65 Herefter skal det i lyset af de øvrige formalitetsindsigelser, som Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, efterprøves, om det første klagepunkts tredje led kan antages til realitetsbehandling.

— Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

66 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at på grund af den betragteligt lange tid, der er gået siden meddelelsen af den pågældende anlægstilladelse, er traktatbrudssøgsmålet i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om en bygherres berettigede forventning om beskyttelse af erhvervede rettigheder.

67 I denne forbindelse bemærkes for det første, at traktatbrudsproceduren er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret (jf. i denne retning dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 14, og af 18.1.2001, sag C-83/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 445, præmis 23).

68 For det andet fremgår det af retspraksis, at selv om retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning kræver, at tilbagekaldelse af en ulovlig retsakt skal ske inden for en rimelig frist, og at der skal tages hensyn til, i hvilket omfang den berørte eventuelt har kunnet forvente, at retsakten var lovlig, er en

sådan tilbagekaldelse ikke desto mindre i princippet tilladt (jf. bl.a. dom af 12.7.1957, forenede sager 7/56 og 3/57-7/57, Algera m.fl. mod Den fælles Forsamling for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 45, org.ref.: Rec. s. 81, på s. 89, 115 og 116, af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 10, og af 26.2.1987, sag 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 12).

69 En medlemsstat kan således ikke påberåbe sig bygherrens retssikkerhed og berettigede forventning om beskyttelse af erhvervede rettigheder for at hindre Kommissionen i at anlægge et søgsmål, hvor der nedlægges påstand om, at det objektivt fastslås, at medlemsstaten har tilsidesat de forpligtelser, som i henhold til direktiv 85/337 påhviler den på området for vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet.

— De nationale retsinstansers kompetence

70 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at det tilkommer de nationale retsinstanser og ikke Domstolen at efterprøve, om den kompetente myndighed har foretaget en korrekt vurdering af, om et projekts indvirkning på miljøet er væsentlig.

71 I denne forbindelse bemærkes, at den omstændighed, at der ved en national ret anlægges sag til prøvelse af en national myndigheds afgørelse, som er genstand for et traktatbrudssøgsmål, og at denne retsinstans træffer afgørelse, er uden betydning for, om det af Kommissionen anlagte traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling. Muligheden for at anvende retsmidler ved de nationale domstole kan ikke foregribe anlæggelsen af en sag i henhold til artikel 226 EF, da de to retsskridt forfølger forskellige mål og har forskellige virkninger (jf. dom af 17.2.1970, sag 31/69, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 3, org.ref.: Rec. s. 25, præmis 9, af 18.3.1986, sag 85/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1149, præmis 24, og af 10.6.2004, sag C-87/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5975, præmis 39).

— Sagens manglende genstand

72 Det Forenede Kongerige har anført, at tilladelsen til Crystal Palace-projektet udløb i marts 2003 uden at være blevet udnyttet, hvorfor enhver overtrædelse, også selv om den er tilstået, blot er teoretisk.

73 Med hensyn til dette punkt bemærkes, at et søgsmål vedrørende et traktatbrud, der ikke længere var til stede på datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, ifølge retspraksis ikke kan antages til realitetsbehandling, idet sagen mangler genstand (jf. dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 13, og af 29.1.2004, sag C-209/02, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 1211, præmis 17 og 18).

74 Det fremgår således af fast retspraksis, at formålet med en i medfør af artikel 226 EF anlagt sag er at opnå dom for, at vedkommende medlemsstat har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, og at den ikke har bragt dette traktatbrud til ophør inden for den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist (dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 40). Endvidere har Domstolen gentagne gange udtalt, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. dom af 27.11.1990, sag C-200/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4299, præmis 13, og af 31.3.1992 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 10).

75 I den foreliggende sag er den omstændighed, at den omhandlede tilladelse stadig var gyldig, da fristen i den begrundede udtalelse udløb den 26. september 2001, tilstrækkelig til at udelukke, at traktatbrudssøgsmålet kan anses for at være uden genstand.

76 Det følger af det ovenfor anførte, at formalitetsindsigelserne vedrørende det første klagepunkts tredje led ikke kan tiltrædes.

Det første klagepunkts tredje led med hensyn til realiteten

77 Før der tages stilling til sagens realitet, skal det indledningsvis bemærkes, at det under en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 226 EF påhviler Kommissionen at godtgøre det påståede traktatbrud. Det er Kommissionen, som skal fremlægge de elementer for Domstolen, der er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. bl.a. dom af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3331, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

78 Hvad specifikt angår direktiv 85/337 har Domstolen i sagen Kommissionen mod Portugal (dom af 29.4.2004, sag C-117/02, Sml. I, s. 5517, præmis 85) fastslået, at Kommissionen skal føre i hvert fald et mindstemål af bevis for den indvirkning, det pågældende projekt kan få på miljøet.

79 Medlemsstaterne er dog i medfør af EF-traktatens artikel 10 EF forpligtet til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 211 EF navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel heri fastsættes af institutionerne (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

80 Heraf følger bl.a., at når Kommissionen har afgivet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at bestemte forhold foreligger på den sagsøgte medlemsstats område,

påhviler det den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at anfægte de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

81 I lyset af disse principper skal der i det følgende tages stilling til sagens realitet.

82 Med det første klagepunkts tredje led har Kommissionen gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, for så vidt som Hammersmith & Fulham LBC og Bromley LBC ikke har foretaget en vurdering af White City- og Crystal Palace-projekternes indvirkning på miljøet, selv om disse projekter kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

83 Kommissionen har anført, at White City-projektet består af et butiks- og fritidscenter på ca. 58 000 m^2, der omfatter et nyt vejkryds, en parkeringsplads med 4 500 pladser og en forbindelse til metronettet. Ifølge Kommissionen er der for et projekt af et sådant omfang en formodning for, at der skal foretages en vurdering, medmindre denne formodning afkræftes af andre omstændigheder.

84 Kommissionen har anført, at Crystal Palace-projektet omfatter rekreative og kommercielle anlæg (18 biografer, butiksgallerier, restauranter) af et areal på 52 000 m^2, en parkeringsplads på taget med 950 pladser samt en overjordisk parkeringsplads. Kommissionen er af den opfattelse, at projektet på grund af dets størrelse og udstrækning kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og at den kompetente myndighed således har overskredet sin skønsbeføjelse.

85 Det Forenede Kongeriges regering finder, at de kompetente myndigheder, henset til de rapporter og undersøgelser, som var til rådighed, og efter de af myndighederne foretagne høringer, med rette konkluderede, at ingen af de to projekter kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, og at de derfor ikke skulle gøres til genstand for en vurdering i så henseende.

86 Herved bemærkes, at i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 skal »projekter« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 4, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

87 Med henblik herpå opregner direktivets artikel 4, stk. 2, sammenholdt med direktivets bilag II, de projekter, som skal undergives en vurdering af deres indvirkning på miljøet, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

88 Selv om der i disse tilfælde i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 overlades medlemsstaterne et vist skøn ved afgørelsen af, om et bestemt projekt skal undergives en vurdering eller ej, fremgår det imidlertid af fast retspraksis, at dette skøn er afgrænset af den i direktivets artikel 2, stk. 1, nævnte forpligtelse for medlemsstaterne til at underkaste projekter, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, en vurdering (jf. i denne retning dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m. fl., Sml. I, s. 5613, præmis 44 og 45, af 10.6.2004 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 43 og 44, og af 2.6.2005, sag C-83/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4747, præmis 19).

89 Det fremgår således af retspraksis, at det efter direktiv 85/337 er påkrævet, at alle projekter omfattet af bilag II, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal

undergives en vurdering (jf. i denne retning dommen i sagen WWF m.fl., præmis 45, dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 82, og dommen af 10.6.2004 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 44).

90 Som anført ovenfor i denne doms præmis 77-80, påhviler det Kommissionen at føre bevis for tilsidesættelsen af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 ved at godtgøre, at en medlemsstat ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Dette bevis kan føres ved, at det godtgøres, at en medlemsstat ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at undersøge, om et projekt, der ikke overskrider grænseværdierne i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, alligevel kan få væsentlig indvirkning på miljøet bl.a. på grund af dets art, dimensioner eller placering. Kommissionen kan ligeledes føre bevis for, at et projekt, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, ikke har været undergivet en undersøgelse af indvirkningen, selv om der var pligt hertil (dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 82).

91 Vedrørende det sidstnævnte forhold fremgår det tillige af præmis 85 og 87 i dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, at Kommissionen med henblik på at godtgøre, at de kompetente myndigheder har tilsidesat deres skønsbeføjelse ved ikke at kræve en vurdering af indvirkningen, før de meddelte tilladelse til et konkret projekt, ikke blot kan anføre generelle betragtninger, og f.eks. blot henvise til, at det fremgår af de afgivne oplysninger, at det omhandlede projekt er beliggende i et stærkt sårbart område, uden at føre konkret bevis for, at de pågældende nationale myndigheder anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da de godkendte projektet. Kommissionen skal føre i hvert fald et mindstemål af bevis for den indvirkning, projektet kan få på miljøet.

92 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at Kommissionen ikke har løftet sin bevisbyrde. Kommissionen kan ikke blot påberåbe sig en formodning om, at store projekter som udgangspunkt må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, uden at føre et mindstemål af konkret bevis for, at de kompetente myndigheder har anlagt et åbenbart urigtigt skøn.

93 Det bemærkes, at Kommissionen, på trods af de analyselementer og dokumenter som Det Forenede Kongeriges regering har stillet til rådighed, ikke har forsøgt at underbygge sine argumenter og tilbagevise Det Forenede Kongeriges argumenter gennem en tilbundsgående undersøgelse af disse oplysninger eller ved at skaffe, udarbejde, behandle og på analytisk vis fremlægge håndgribelige og konkrete oplysninger, som i givet fald kunne have givet Domstolen mulighed for at vurdere, om de kompetente myndigheder faktisk har overskredet deres skønsbeføjelse.

94 Under disse omstændigheder må det første klagepunkts tredje led forkastes som ugrundet.

Det andet klagepunkt om, at der ikke er sket en korrekt gennemførelse i national ret af artikel 2, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 3, og artikel 8 i direktiv 85/337, som ændret

95 Med det andet klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede nationale ordning, hvorefter der alene kan foretages en vurdering under den første fase af en sag om rammeanlægstilladelse og ikke under den senere fase vedrørende godkendelse af de forbeholdte punkter, er en ukorrekt gennemførelse i national ret af artikel 2, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 3, og artikel 8 i direktiv 85/337, som ændret.

96 Kommissionen har således anført, at hvis national ret fastsætter en godkendelsesprocedure i flere led, kræver direktiv 85/337, som ændret, at der som udgangspunkt kan foretages en vurdering i hvert led af proceduren, såfremt det viser sig, at projektet kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

97 Kommissionen har gjort gældende, at den i sagen anfægtede nationale ordning ikke opfylder denne betingelse, for så vidt som det efter denne ordning er udelukket at foretage en vurdering under den senere fase, hvor de forbeholdte punkter godkendes.

98 Ifølge Kommissionen er det efter denne ordning muligt, at visse projekter kan undgå vurdering, selv om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

99 Heroverfor har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at det er direkte anført i direktivets artikel 2, stk. 1, at et projekt skal undergives en vurdering, »inden der gives tilladelse«. For så vidt som denne »tilladelse« udstedes samtidig med rammeanlægstilladelsen (og ikke i forbindelse med den senere afgørelse om godkendelse af de forbeholdte punkter) er den anfægtede ordning en korrekt gennemførelse af artikel 2, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 3, og artikel 8 i direktiv 85/337, som ændret.

100 Herved bemærkes, at efter direktivets artikel 1, stk. 2, defineres begrebet »tilladelse« i direktivets forstand som en afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet.

101 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at en bygherre efter national ret først kan påbegynde anlægsarbejderne for at gennemføre et projekt, når de forbeholdte punkter er blevet godkendt. Før meddelelsen af denne godkendelse er det pågældende anlæg endnu ikke (fuldt ud) blevet tilladt.

102 Følgelig skal de to afgørelser, der er omhandlet i den i sagen anfægtede ordning, dvs. rammeanlægstilladelsen og afgørelsen om godkendelse af de forbeholdte punkter, anses for samlet at udgøre en »tilladelse« (i flere led) i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 85/337, som ændret.

103 Herefter følger det af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, som ændret, at projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. direktivets artikel 4, sammenholdt med direktivets bilag I og II, skal underkastes en vurdering med hensyn til denne indvirkning, inden der meddeles tilladelse (i flere led) (jf. i denne retning dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 42).

104 I denne forbindelse har Domstolen i Wells-dommen (præmis 52) præciseret, at når den nationale lovgivning fastsætter en tilladelsesprocedure i flere led, hvoraf det ene består af en grundlæggende afgørelse og den anden af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som et projekt kan have på miljøet, identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages i forbindelse med denne procedure.

105 I det foreliggende tilfælde fastsætter den anfægtede ordning, at der udelukkende kan foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet under den første fase af en sag om rammeanlægstilladelse og ikke under den senere fase vedrørende godkendelse af de forbeholdte punkter.

106 Følgelig er denne ordning i strid med artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, som ændret. Det Forenede Kongerige har således tilsidesat sin forpligtelse til at gennemføre disse bestemmelser i national ret.

107 For så vidt angår artikel 5, stk. 3, og artikel 8 i direktiv 85/337, som ændret, har Kommissionen imidlertid intet anført til støtte for, at der skulle foreligge en tilsidesættelse af disse bestemmelser.

108 Under disse omstændigheder kan det andet klagepunkt delvist tiltrædes.

109 Henset til det anførte bør det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, idet det ikke har foretaget en korrekt gennemførelse i national ret af artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337/EØF, som ændret, ved i den nationale ordning i forbindelse med rammeanlægstilladelser med senere godkendelse af forbeholdte punkter at fastsætte, at en vurdering udelukkende kan foretages under den første fase af en sag om en sådan tilladelse og ikke under den senere fase vedrørende godkendelse af de forbeholdte punkter.

Sagens omkostninger

110 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da hver af parterne delvist har tabt sagen, finder Domstolen, at hver part bør bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, idet det ikke har foretaget en korrekt gennemførelse i national ret af artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997, ved i den nationale ordning i forbindelse med rammeanlægstilladelser med senere godkendelse af forbeholdte punkter at fastsætte, at en vurdering udelukkende kan foretages under første fase af en sag om en sådan tilladelse og ikke under den senere fase vedrørende godkendelse af de forbeholdte punkter.**

2) **I øvrigt frifindes Det Forenede Kongerige.**

3) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Det Forenede Kongerige bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter