DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 4 maj 2006 *

I mål C-508/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 1 december 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av F. Simonetti och X. Lewis, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av K. Manji, i egenskap av ombud, biträdd av D. Elvin, QC, och J. Maurici, barrister,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann (referent) samt domarna K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász och E. Levits,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 juni 2005,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att

— Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni

1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt genom att underlåta att tillämpa artiklarna 2.1 och 4.2 i det direktivet på ett korrekt sätt på projekten för tätortsbebyggelse i White City och Crystal Palace, vilka utgör sådana projekt som omfattas av punkt 10 b i bilaga 2 till det ovannämnda direktivet,

— denna medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/337 i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5) (nedan kallat direktiv 85/337 i ändrad lydelse), genom att underlåta att säkerställa att artiklarna 2.1, 4.2, 5.2 och 8 i direktivet tillämpas korrekt när byggnadstillstånd beviljas i flera etapper.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

2 Enligt femte skälet i direktiv 85/337 är dettas ändamål att fastställa allmänna principer för bedömning av miljöpåverkan, i syfte att komplettera och samordna processer för tillståndsgivning till sådana offentliga och enskilda projekt som kan antas medföra stor inverkan på miljön.

3 I artikel 1.2 i direktiv 85/337 definieras begreppet tillstånd som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet.

4 Artikel 2.1 i direktiv 85/337 har följande lydelse:

"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."

5 I artikel 4 i direktiv 85/337 föreskrivs följande:

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

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

6 I artikel 5.2 i direktiv 85/337 föreskrivs att "[d]e uppgifter som exploatören skall tillhandahålla enligt punkt 1 skall åtminstone omfatta

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

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

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

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

7 Enligt artikel 8 i det ovannämnda direktivet skall "de uppgifter som inhämtats enligt artikel 5, 6 och 7 ... beaktas vid tillståndsgivningen".

8 I punkt 10 b i bilaga 2 till direktiv 85/337 nämns "[p]rojekt för tätortsbebyggelse".

9 Direktiv 85/337 och bland annat bestämmelserna om projekt som omfattas av bilaga 2 i detta har ändrats väsentligt genom direktiv 97/11 som skulle införlivas i Förenade kungarikets rättsordning senast den 14 mars 1999. Eftersom tillståndsansökningar avseende de två projekt som är i fråga i samband med den första anmärkningen inkommit till de behöriga myndigheterna före denna dag är ändringarna emellertid inte relevanta för dessa projekt, vilket framgår av artikel 3.2 i direktiv 97/11.

10 Den andra anmärkningen skall däremot prövas mot bakgrund av direktiv 85/337 i ändrad lydelse.

11 Visserligen kvarstår artikel 1.2 i direktiv 85/337 oförändrad i direktivets ändrade lydelse, men i artikel 2.1 i detta föreskrivs efter ändringen att "[m]edlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4".

12 Direktiv 97/11 har även inneburit en mindre ändring i lydelsen av artikel 5.2 i direktiv 85/337, genom att en strecksats förts in, enligt vilken exploatören även skall tillhandahålla

— "en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna".

13 Denna bestämmelse har även numrerats om och är nu artikel 5.3 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse.

14 I artikel 8 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse föreskrivs att ”[r]esultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen”.

Den nationella lagstiftningen

15 Det främsta rättsliga instrumentet för fysisk planering utgörs i England av 1990 års lag om fysisk planering (Town and Country Planning Act 1990) (nedan kallad Town and Country Planning Act). I denna föreskrivs allmänna bestämmelser om beviljande av tillstånd i fråga om tätortsbebyggelse samt om ändring och återkallelse av dessa. Preciseringar till denna lag återfinns i 1995 års dekret om fysisk planering (Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995 (nedan kallad General Development Procedure Order) och bestämmelser om tätortsbebyggelse och fysisk planering — bedömning av inverkan på miljön (Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988 (nedan kallade Assessment of Environmental Effects Regulations).

16 Assessment of Environmental Effects Regulations har ersatts av 1999 års bestämmelser om tätortsbebyggelse och fysisk planering — bedömning av inverkan på miljön (Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999 (nedan kallade Environmental Impact Assessment Regulations). Med hänsyn till att dessa nya Regulations endast skall tillämpas på projekt som ingetts från och med den 14 mars 1999 saknar de

emellertid relevans för de två projekt som är i fråga i samband med den första anmärkningen. Genom de nya Regulations fastställs emellertid den nationella rätt som skall tillämpas på den andra anmärkningen.

— Town and Country Planning Act och General Development Procedure Order

17 Enligt artikel 57.1 i Town and Country Planning Act 1990 fordras byggnadstillstånd (planning permission) för all "anläggning" i den mening som avses i artikel 55, däribland "uppförande av byggnader ... eller andra arbeten som genomförs i, på, över eller under marken ...".

18 Byggnadstillstånd kan ha olika form, bland annat tillstånd avseende grundprojektering (outline planning permission) med senare godkännande av reserverade punkter.

19 I artikel 92.1 i Town and Country Planning Act föreskrivs därför att "tillstånd avseende grundprojektering beviljas i enlighet med ett plandekret under förutsättning att behörig myndighet senare godkänner de punkter som inte angetts i ansökan" (reserved matters eller reserverade punkter).

20 Enligt artikel 1.2 i General Development Procedure Order utgörs dessa reserverade punkter av något av följande, beträffande vilket detaljerade upplysningar saknas i ansökan, nämligen a) läge, b) utformning, c) yttre utseende, d) tillfartsvägar och e) landskapsplanering av platsen.

21 I artikel 92.2 i Town and Country Planning Act 1990 föreskrivs underförstått att det förutsätts att en reserverad punkt slutligen godkänns tillsammans med det senare tillståndsbeslutet.

22 Det framgår av artikel 73 i Town and Country Planning Act 1990 att en ansökan om ändring av ett tillstånd innebär att ansökan görs om ett nytt byggnadstillstånd.

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

23 Enligt Assessment of Environmental Effects Regulations 1988 skall inverkan på miljön av vissa projekt bedömas innan tillstånd beviljas.

24 I bilaga 2 till ovannämnda Regulations återges de slag av projekt som anges i bilaga 2 till direktiv 85/337, däribland "projekt för tätortsbebyggelse".

25 Det framgår av artikel 2.1 i Assessment of Environmental Effects Regulations att med "ansökan i den mening som avses i bilaga 2" avses "samtliga ansökningar om byggnadstillstånd ... avseende sådana anläggningsprojekt som anges i bilaga 2, som inte undantagits och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av sådana omständigheter som art, storlek eller lokalisering", vilket behörig myndighet skall bedöma från fall till fall.

26 Enligt lydelsen i artikel 4.1 och 4.2 i ovannämnda Regulations får den behöriga myndigheten inte bevilja bland annat en ansökan i den mening som avses i bilaga 2 (Schedule 2 application) utan att i förväg beakta informationsunderlaget avseende miljön och ange i beslutet att den beaktat detta.

27 Med avseende på ansökningar om byggnadstillstånd för ett sådant anläggningsprojekt som avses i bilaga 2 i ovannämnda Regulations skall den behöriga myndigheten därmed innan den meddelar byggnadstillstånd i varje enskilt fall avgöra om det fordras att projektets miljöpåverkan bedöms, det vill säga om det ifrågavarande projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Myndigheten skall inte meddela tillstånd om den inte förfogar över tillräckliga upplysningar för att avgöra denna fråga.

28 Enligt nationell rätt utgör ett tillstånd avseende grundprojektering ett "byggnadstillstånd" i den mening som avses i artikel 4 i Assessment of Environmental Effects Regulations, medan ett beslut att godkänna reserverade punkter inte utgör ett sådant. Ett projekts miljöpåverkan kan av den anledningen enligt brittisk rätt endast bedömas under det första förfarandet för tillstånd avseende grundprojektering och inte under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter.

29 Environmental Impact Assessment Regulations 1999 har medfört väsentliga förändringar av de bestämmelser som är tillämpliga på bedömningen av miljöpåverkan, men har inte inneburit att det är mindre omöjligt att göra en bedömning under förfarandet för att godkänna reserverade punkter. Denna omöjlighet är i fråga i samband med den andra anmärkningen.

De nationella tillämpningsbestämmelserna

30 Cirkulär nr 15/88 har upprättats av Department of the Environment och innehåller riktlinjer till stöd för de behöriga myndigheterna när dessa skall fastställa med avseende på vilka projekt i den mening som avses i bilaga 2 till Assessment of Environmental Effects Regulations 1988 en bedömning skall göras av inverkan på miljön.

31 I punkt 18 i det ovannämnda cirkuläret betonas att det huvudsakliga kriteriet utgörs av huruvida ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och i punkt 20 i samma cirkulär anges att en bedömning i allmänhet är nödvändig i) när projektets betydelse överstiger lokal nivå, ii) när det är beläget på en känslig plats eller iii) när det har en särskilt komplicerad och potentiellt negativ påverkan.

32 I punkterna 30 och 31 i det ovannämnda cirkuläret anges att för vissa slags projekt syftar kriterier och tröskelvärden som anges i bilaga A till cirkuläret till att i grova drag ge uppgift om i vilket slags situationer en bedömning av miljöpåverkan enligt ministerns uppfattning kan krävas, enligt Assessment of Environmental Effects Regulations, och i vilka fall detta förmodligen inte är nödvändigt, med hänsyn till att dessa uppgifter endast är vägledande och att det väsentligaste i varje särskilt fall är att bedöma huruvida det berörda projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

33 Vad särskilt avser projekt för tätortsbebyggelse anges i punkt 15 i bilaga A till cirkuläret att det är föga troligt att nyanläggning av en plats som anlagts tidigare innebär att en bedömning är nödvändig, utom när den föreslagna anläggningen är av visst slag eller är mycket mer omfattande än den tidigare.

34 Beträffande projekt på platser som inte tidigare anlagts i större utsträckning anges i punkt 16 i bilaga A till det ovannämnda cirkuläret att "nödvändigheten att göra en bedömning beror på hur känslig den plats är som avses". Således "kan en bedömning vara nödvändig när

— projektet sträcker sig över en yta som är större än 5 hektar inom tätbebyggt område,

— ett stort antal bostäder finns i omedelbar anslutning till platsen för den föreslagna anläggningen, till exempel fler än 700 bostäder mindre än 200 meter från platsens gräns, eller

— projektet innebär att en yta som är större än 10 000 m^2 brutto skall användas till affärer, kontor eller andra kommersiella syften".

35 Det framgår för övrigt av punkt 42 i cirkulär nr 15/88 att exploatören är skyldig att precisera sina förslag så att en deklaration om miljöaspekterna kan upprättas. Det är i annat fall omöjligt att göra en uttömmande bedömning av möjlig inverkan. Det åligger den behöriga myndigheten att fastställa hur mycket information som fordras i varje enskilt fall. Upplysningarna i deklarationen om miljöaspekterna är i stor utsträckning avgörande för huruvida vissa punkter kan reserveras i samband med tillstånd avseende grundprojektering. När det framgår av dessa upplysningar att projektet varit föremål för särskild behandling i något avseende eller att sådan behandling förutsätts är det inte lämpligt att reservera denna punkt i ett tillstånd avseende grundprojektering.

36 I punkt 48 i cirkulär nr 2/99 från Department of the Environment, Transport & the Regions, som ersatt cirkulär nr 15/88 i mars 1999 (i syfte att beakta Environmental Impact Assessment Regulations 1999), erinras om att i samband med tillstånd avseende grundprojektering med senare godkännande av reserverade punkter kan en bedömning av miljöpåverkan endast göras i det inledande skedet för beviljande av sådant tillstånd, men inte under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter.

Bakgrund och det administrativa förfarandet

White City

37 I december 1993 ansökte företaget Chesfield Plc (nedan kallat Chesfield) hos London Borough of Hammersmith & Fulham (nedan kallat Hammersmith & Fulham LBC), som är behörig myndighet i fråga om fysisk planering, om ett tillstånd avseende grundprojektering för att anlägga ett köpcentrum och en nöjespark i White City i London (nedan kallat White City-projektet), vilket omfattas av bilaga 2 till direktiv 85/337.

38 Efter att ha bedömt projektets inverkan som beskrivits i ett flertal rapporter och efter att ha inhämtat synpunkter från allmänheten ansåg Hammersmith & Fulham LBC att det inte var nödvändigt att göra en bedömning av projektets miljöpåverkan.

39 Hammersmith & Fulham LBC beviljade tillstånd avseende grundprojektering i mars 1996. Vissa punkter reserverades, för senare godkännande av denna myndighet.

40 I oktober 1997 och i september 1998 ansökte Chesfield om att de reserverade punkterna skulle godkännas.

41 Hammersmith & Fulham LBC beviljade denna ansökan den 12 oktober 1999.

42 Arbeten inleddes sedan ansökan beviljats.

43 Med anledning av inkomna klagomål gav kommissionen i skrivelse av den 19 april 2001 Förenade kungariket tillfälle att yttra sig, och sände den 20 augusti 2002 ett motiverat yttrande till Förenade kungariket, i vilket den klandrade detta för att ha åsidosatt artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337 med avseende på White City-projektet, vilket omfattas av bilaga 2 punkt 10 b till direktiv 85/337. Kommissionen anmodade ovannämnda medlemsstat att inom två månader vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma yttrandet. Kommissionen väckte förevarande talan, eftersom den inte ansåg att Förenade kungarikets svar i skrivelse av den 29 oktober 2002 var tillfredsställande.

Crystal Palace

44 Crystal Palace Park i London är ett "Metropolitan Open Land" och har klassificerats som "Grade II Historic Park" i det register som enligt lag förs av English Heritage. En del av området som består av tillfartsvägar och angränsande områden utgör en del av Crystal Palace Park Conservation Area.

45 Företaget London & Regional Properties Ltd (nedan kallat L&R) ansökte den 4 april 1997 hos London Borough of Bromley (nedan kallat Bromley LBC), som är behörig myndighet i fråga om fysisk planering, om ett tillstånd avseende grundprojektering för att anlägga en nöjespark i Crystal Palace Park (nedan kallat Crystal Palace-projektet). Projektet omfattas av bilaga 2 till direktiv 85/337.

46 Efter att ha genomfört en utredning i vilken ett flertal rapporter och kompletterande upplysningar beaktades, kom Bromley LBC till slutsatsen att det inte var nödvändigt att göra en bedömning av projektets miljöpåverkan.

47 Bromley LBC beviljade tillstånd avseende grundprojektering den 24 mars 1998. Vissa punkter reserverades för senare godkännande, men innan något anläggningsarbete påbörjades.

48 Den 25 januari 1999 ansökte L&R om att vissa av de reserverade punkterna skulle godkännas för att ett slutligt beslut skulle fattas. Enligt dessa skulle Crystal Palace då omfatta 18 biografer, ett utrymme för avkoppling och utställningslokaler på bottenplanet, restauranger, kaféer, två utrymmen för avkoppling och offentliga toaletter på balkongplanet, en parkeringsplats med högst 950 platser, fyra utsiktsplatser och utrymmen för utrustning på takplanet samt tillägg av en mezzaninvåning på 800 m^2 och förändring av ytterväggarnas konstruktion.

49 Dessa punkter omfattades i sin helhet av parametrarna i det tillstånd avseende grundprojektering som tidigare beviljats.

50 Under ett möte avseende godkännande av reserverade punkter ville vissa ledamöter i Bromley LBC göra en bedömning av projektets miljöpåverkan. Efter en juridisk rådgivning upplystes de emellertid om att en sådan bedömning endast kunde göras i det inledande skedet för beviljande av tillstånd avseende grundprojektering.

51 Bromley LBC lämnade sitt godkännande den 10 maj 1999.

52 Byggnadstillståndets giltighetstid hade emellertid löpt ut, utan att projektet hade genomförts.

53 Med anledning av inkomna klagomål gav kommissionen i skrivelse av den 6 november 2000 Förenade kungariket tillfälle att yttra sig och sände den 26 juli 2001 Förenade kungariket ett motiverat yttrande, i vilket den anmärkte mot att detta åsidosatt artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337 med avseende på Crystal Palace-projektet, vilket omfattas av bilaga 2 punkt 10 b till direktiv 85/337. Kommissionen anmodade den ovannämnda medlemsstaten att inom två månader vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma yttrandet. Kommissionen väckte förevarande talan, eftersom den inte ansåg att Förenade kungarikets svar i skrivelse av den 3 december 2001 var tillfredsställande.

Felaktigt införlivande av direktiv 85/337 i ändrad lydelse, beträffande tillstånd avseende grundprojektering med senare godkännande av reserverade punkter

54 Efter att ha gett Förenade kungariket tillfälle att yttra sig sände kommissionen den 26 juli 2001 ett motiverat yttrande, i vilket den angav att vissa delar av de nationella bestämmelserna i fråga om bedömning av projekts inverkan på miljön, bland annat

beträffande tillstånd avseende grundprojektering med senare godkännande av reserverade punkter, föreföll oförenliga med direktiv 85/337 i ändrad lydelse och anmodade den ovannämnda medlemsstaten att inom två månader vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma yttrandet. Kommissionen väckte förevarande talan, eftersom den inte ansåg att Förenade kungarikets svar i skrivelse av den 3 december 2001 var tillfredsställande.

Talan

55 Kommissionen har till stöd för sin talan framfört två anmärkningar.

56 Den första anmärkningen sönderfaller, såsom kommissionen framlagt den under det administrativa förfarandet och i sin replik, i tre delar, avseende

— åsidosättande av artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337, eftersom Hammersmith & Fulham LBC inte kontrollerat om det var nödvändigt att göra en bedömning av White City-projektets inverkan på miljön,

— åsidosättande av artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337, eftersom Hammersmith & Fulham LBC inte fattat ett formellt beslut som gjorde det möjligt att kontrollera att det grundats på en relevant kontroll i förväg,

— åsidosättande av artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337, eftersom varken Hammersmith & Fulham LBC eller Bromley LBC bedömt White City-projektets eller Crystal Palace-projektets inverkan på miljön.

57 I sin ansökan har kommissionen emellertid endast angett den tredje delen av denna anmärkning.

58 Den andra anmärkningen avser att artiklarna 2.1, 4.2, 5.3 och 8 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse införlivats felaktigt med nationell rätt genom att det i fråga om tillstånd avseende grundprojektering med senare godkännande av reserverade punkter föreskrivs i nationella bestämmelser att en bedömning kan göras endast i det inledande skedet för beviljande av sådant tillstånd, men inte under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter (nedan kallat ordningen i förevarande mål).

Den första anmärkningen: Åsidosättande av skyldigheten att kontrollera om en bedömning är nödvändig, att fatta ett formellt beslut i detta avseende och att genomföra en sådan bedömning (artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337)

Huruvida den första anmärkningen kan tas upp till sakprövning

59 Förenade kungarikets regering har med avseende på huruvida talan kan tas upp till sakprövning anfört fyra invändningar om rättegångshinder, vilka avser att anmärkningen är ny, att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts, nationella domstolars behörighet respektive att talan saknar föremål.

— Huruvida anmärkningen är ny

60 Förenade kungarikets regering har hävdat att såsom den första och den andra delen i förevarande anmärkning formulerats i kommissionens replik utgör dessa en ny anmärkning. Det är visserligen riktigt att dessa delar angavs i den formella underrättelsen och därefter upprepades i repliken vid domstolen, men de angavs inte i ansökan. Föremålet för tvisten definieras emellertid genom ansökan.

61 Domstolen erinrar härvid om att en part inte kan ändra föremålet för talan under rättegången. Prövning av om talan är välgrundad kan endast göras med hänsyn till yrkandena i den ansökan varigenom talan väcks (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 25 september 1979 i mål 232/78, kommissionen mot Frankrike, REG 1979, s. 2729, punkt 3; svensk specialutgåva, volym 4, s. 505, och av den 6 april 2000 i mål C-256/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-2487, punkt 31).

62 Enligt artikel 21 i domstolens stadga och artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler är kommissionen skyldig att i varje ansökan som inges i enlighet med artikel 226 EG exakt ange vilka anmärkningar domstolen skall pröva och att åtminstone sammanfattningsvis ange vilka rättsliga och faktiska omständigheter dessa anmärkningar grundas på (se dom av den 31 mars 1992 i mål C-52/90, kommissionen mot Danmark, REG 1992, s. I-2187, punkt 17).

63 Domstolen finner i förevarande mål att den första och den andra delen av den första anmärkningen inte nämns bland yrkandena i ansökan och inte heller i den del av denna som har rubriken Rättslig bedömning.

64 De två första delarna av den första anmärkningen har inte angetts i ansökan och kan därför inte tas upp till sakprövning trots att kommissionen angett dem i sin replik och trots att de anges i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet.

65 Domstolen skall därför undersöka huruvida den tredje delen av den första anmärkningen kan tas upp till sakprövning med beaktande av de övriga invändningar om rättegångshinder som Förenade kungarikets regering har åberopat.

— Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

66 Förenade kungarikets regering har hävdat att eftersom en avsevärd tid förflutit sedan de ifrågavarande byggnadstillstånden beviljades utgör talan om fördragsbrott en kränkning av rättssäkerhetsprincipen och de berättigade förväntningar som exploatörerna har på förvärvade rättigheter.

67 Domstolen preciserar härvid att fördragsbrottsförfarandet grundas på ett objektivt konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-5991, punkt 14, och av den 18 januari 2001 i mål C-83/99, kommissionen mot Spanien, REG 2001, s. I-445, punkt 23).

68 Det framgår vidare av rättspraxis att det enligt rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar visserligen fordras att en rättsstridig rättsakt återkallas inom skälig tid och det skall beaktas i vilken omfattning den berörde eventuellt har haft anledning att förlita sig på att rättsakten

var rättsenlig. Ett sådant återkallande är emellertid inte desto mindre tillåtet (se bland annat dom av den 12 juli 1957 i de förenade målen 7/56, 3/57–7/57, Algera m.fl. mot EKSG:s gemensamma församling, REG 1957, s. 81, 89, 115, 116, av den 3 mars 1982 i mål 14/81, Alpha Steel mot kommissionen, REG 1982, s. 749, punkt 10, och av den 26 februari 1987 i mål 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mot kommissionen, REG 1987, s. 1005, punkt 12; svensk specialutgåva, volym 9, s. 29).

69 En medlemsstat kan därför inte åberopa rättssäkerhetsprincipen och de berättigade förväntningar som exploatörerna har på förvärvade rättigheter för att hindra kommissionen att väcka talan i syfte att objektivt fastställa att medlemsstaten inte har iakttagit sina skyldigheter enligt direktiv 85/337 i fråga om bedömning av inverkan på miljön av vissa projekt.

— Nationella domstolars behörighet

70 Förenade kungarikets regering har hävdat att det ankommer på de nationella domstolarna och inte på domstolen att kontrollera om den behöriga myndigheten gjort en riktig bedömning av huruvida ett projekt medför en betydande miljöpåverkan.

71 Domstolen erinrar härvid om att den omständigheten att talan väckts vid en nationell domstol mot en behörig myndighets beslut som är föremål för en talan om fördragsbrott, och att denna domstol fattat beslut, inte påverkar möjligheten att uppta kommissionens talan om fördragsbrott till sakprövning. Det förhållandet att saken kan prövas vid de nationella domstolarna påverkar inte möjligheten att inleda ett förfarande enligt artikel 226 EG, eftersom dessa två rättsmedel tjänar olika syften och har olika verkningar (se dom av den 17 februari 1970 i mål 31/69, kommissionen mot Italien, REG 1970, s. 25, punkt 9, av den 18 mars 1986 i mål 85/85, kommissionen mot Belgien, REG 1986, s. 1149, punkt 24, och av den 10 juni 2004 i mål C-87/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I-5975, punkt 39).

— Huruvida talan saknar föremål

72 Förenade kungarikets regering har hävdat att det byggnadstillstånd som beviljats för Crystal Palace-projektet inte utnyttjats när det löpte ut i mars 2003 och att överträdelser därför är helt och hållet teoretiska, även om de medgivits.

73 Domstolen betonar härvid att en talan om ett fördragsbrott som inte längre förelåg när den frist löpte ut som angivits i det motiverade yttrandet inte kan tas upp till sakprövning på grund av att talan saknar föremål (se dom av den 31 mars 1992 i mål C-362/90, kommissionen mot Italien, REG 1992, s. I-2353, punkt 13, och av den 29 januari 2004 i mål C-209/02, kommissionen mot Österrike, REG 2004, s. I-1211, punkterna 17 och 18).

74 Det framgår nämligen av fast rättspraxis att föremålet för en talan enligt artikel 226 EG är att fastställa att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget och att fördragsbrottet inte upphört vid utgången av den frist som angivits i detta hänseende i det motiverade yttrandet (dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, REG 1990, s. I-4747, punkt 40). Domstolen har på samma sätt fastslagit att förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (se dom av den 27 november 1990 i mål C-200/88, kommissionen mot Grekland, REG 1990, s. I-4299, punkt 13, och av den 31 mars 1992 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 10).

75 I förevarande mål är den omständigheten att det ifrågavarande byggnadstillståndet fortfarande var giltigt vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet, nämligen den 26 september 2001, tillräcklig för att talan om fördragsbrott inte skall anses sakna föremål.

76 Av vad ovan anförts framgår att invändningarna om rättegångshinder avseende den tredje delen av den första anmärkningen skall ogillas.

Huruvida den tredje delen av den första anmärkningen är välgrundad

77 Innan domstolen inleder prövningen av saken skall inledningsvis erinras om att det i samband med ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG åligger kommissionen att styrka att det påstådda fördragsbrottet föreligger. Det är kommissionen som skall förebringa nödvändig bevisning för att domstolen skall kunna kontrollera att fördragsbrottet föreligger och kommissionen kan inte stödja sig på någon presumtion (se bland annat dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-3331, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

78 Vad närmare avser direktiv 85/337 har domstolen i målet kommissionen mot Portugal (dom av den 29 april 2004 i mål C-117/02, REG 2004, s. I-5517, punkt 85) fastslagit att kommissionen måste förebringa ett minimum av bevisning för att det ifrågavarande projektet medför en risk för miljöpåverkan.

79 Medlemsstaterna är i enlighet med artikel 10 EG skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka enligt artikel 211 EG bland annat består i att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 42 och där anförd rättspraxis).

80 Härav följer bland annat att när kommissionen tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att det skall framgå att vissa faktiska omständigheter föreligger på svarandemed-

lemsstatens territorium, åligger det denna medlemsstat att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de uppgifter som kommissionen lagt fram och följderna av dessa (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 42 och där anförd rättspraxis).

81 Saken skall prövas mot bakgrund av dessa principer.

82 I tredje delen av sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337 har åsidosatts, eftersom varken Hammersmith & Fulham LBC eller Bromley LBC har gjort någon bedömning av White City-projektets eller Crystal Palace-projektets inverkan på miljön, trots att dessa projekt kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan.

83 Kommissionen har anfört att White City-projektet utgörs av ett köpcentrum och en nöjespark på omkring 58 000 m^2, att det inbegriper en ny huvudkorsning, en parkering med 4 500 platser och en förbindelse med tunnelbanenätet. Med avseende på ett projekt av sådan storlek föreligger enligt kommissionen en presumtion för att en bedömning är nödvändig om inte denna presumtion kullkastas av andra omständigheter.

84 Kommissionen har anfört att Crystal Palace-projektet omfattar anläggningar för avkoppling och kommersiell verksamhet (18 biografer, gallerier och restauranger) på en yta av 52 000 m^2, en parkering med 950 platser på taket och en parkering på marken. Kommissionen är av uppfattningen att projektet har så stor omfattning och storlek att det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och att den behöriga myndigheten därför överskridit utrymmet för sin skönsmässiga bedömning.

85 Förenade kungarikets regering anser att de behöriga myndigheterna, med beaktande av de rapporter och undersökningar som dessa förfogade över och de synpunkter dessa inhämtat, hade fog för att slå fast att inte något av de båda projekten kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan och att de därför inte skulle göras till föremål för en bedömning i detta avseende.

86 Domstolen erinrar härvid om att enligt lydelsen i artikel 2.1 i direktiv 85/337 skall projekt i den mening som avses i artikel 4 i samma direktiv och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan göras till föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges.

87 I artikel 4.2 i direktiv 85/337 jämförd med bilaga 2 till samma direktiv finns en förteckning över projekt som skall göras till föremål för en bedömning av miljöpåverkan när medlemsstaterna finner det nödvändigt med hänsyn till respektive projekts karaktär.

88 Under sådana omständigheter har de behöriga myndigheterna enligt artikel 4.2 i direktiv 85/337 visserligen ett visst utrymme för att efter eget skön bedöma om ett visst projekt skall göras till föremål för bedömning. Det framgår emellertid av fast rättspraxis att detta utrymme för fritt skön begränsas av skyldigheten enligt artikel 2.1 i samma direktiv att göra projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan till föremål för bedömning (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl., REG 1999, s. I-5613, punkterna 44 och 45, av den 10 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkterna 43 och 44, och av den 2 juni 2005 i mål C-83/03, kommissionen mot Italien, REG 2005, s. I-4747, punkt 19).

89 Det framgår således av rättspraxis att enligt direktiv 85/337 fordras att projekt som omfattas av bilaga 2 och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall

göras till föremål för bedömning (se, för ett motsvarande synsätt, domarna i de ovannämnda målen WWF m.fl., punkt 45, och kommissionen mot Portugal, punkt 82, och dom av den 10 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 44).

90 Såsom domstolen erinrat om ovan i punkterna 77–80 skall kommissionen, för att styrka ett fördragsbrott enligt artikel 2.1 i direktiv 85/337, visa att en medlemsstat inte har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att göra projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering, till föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd beviljas. Ett fördragsbrott kan också ändamålsenligt bevisas genom att det visas att en medlemsstat inte har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att kontrollera om ett projekt som inte uppnår de gränsvärden som avses i artikel 4.2 i direktiv 85/337 ändå kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av dess art, storlek eller lokalisering. Kommissionen kan även visa att ett projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan inte har blivit föremål för en miljökonsekvensbedömning, trots att det borde ha blivit föremål för en sådan (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 82).

91 I det sistnämnda avseendet framgår av punkterna 85 och 87 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal att kommissionen, för att styrka att de nationella myndigheterna överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att inte fordra en miljökonsekvensbedömning innan tillstånd beviljats för ett visst projekt, inte kan nöja sig med allmänna påståenden och begränsa sig till att till exempel ange att de uppgifter som lämnats utvisar att det ifrågavarande projektet är beläget i ett mycket känsligt område, utan att förebringa konkret bevisning för att de berörda nationella myndigheterna gjort en uppenbart oriktig bedömning när de beviljat tillstånd för ett projekt. Kommissionen måste förebringa åtminstone ett minimum av bevisning för att det ifrågavarande projektet medför en risk för miljöpåverkan.

92 I förevarande mål skall det konstateras att kommissionen inte fullgjort sin bevisbörda. Kommissionen kan inte nöja sig med att anta att projekt av mycket stor omfattning automatiskt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan utan att genom ett minimum av konkret bevisning styrka att de behöriga myndigheterna gjort en uppenbart oriktig bedömning.

93 Domstolen erinrar om att kommissionen, trots att Förenade kungariket ingett bedömningsunderlag och handlingar, inte försökt stödja sina egna påståenden och vederlägga svarandemedlemsstatens påståenden genom en fördjupad undersökning av dessa uppgifter eller genom att inskaffa, förebringa, pröva eller göra en analytisk framställning av konkret bevisning som i förevarande fall hade gett domstolen möjlighet att bedöma om de behöriga myndigheterna verkligen överskridit utrymmet för sin skönsmässiga bedömning.

94 Under dessa omständigheter skall talan ogillas till den del den avser den tredje delen av den första anmärkningen.

Den andra anmärkningen: Felaktigt införlivande med nationell rätt av artiklarna 2.1, 4.2, 5.3 och 8 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse

95 Genom sin andra anmärkning har kommissionen i sak hävdat att den ifrågavarande nationella ordningen, enligt vilken en bedömning endast kan göras i det inledande skedet för beviljande av tillstånd avseende grundprojektering, men inte under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter, innebär att artiklarna 2.1, 4.2, 5.3 och 8 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse införlivats felaktigt med nationell rätt.

96 Kommissionen har nämligen hävdat att ett tillståndsförfarande i flera etapper visserligen föreskrivs i den nationella lagstiftningen, men att det enligt direktiv 85/337 i ändrad lydelse fordras att en bedömning i princip kan göras i varje skede av förfarandet om det framgår att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

97 Kommissionen har emellertid hävdat att den ifrågavarande nationella ordningen inte uppfyller detta krav, eftersom en bedömning inte kan göras under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter.

98 Enligt kommissionen möjliggör denna ordning att vissa projekt undgår bedömning, trots att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

99 Förenade kungarikets regering har däremot gjort gällande att det i artikel 2.1 i direktiv 85/337 tydligt anges att ett projekt skall bli föremål för en bedömning "innan tillstånd ges". Eftersom detta "tillstånd" beviljas samtidigt som tillståndet avseende grundprojektering (och inte i det senare beslutet att godkänna reserverade punkter), innebär den ifrågavarande ordningen att artiklarna 2.1, 4.2, 5.3 och 8 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse införlivats korrekt.

100 Domstolen erinrar härvid om att i artikel 1.2 i direktiv 85/337 definieras begreppet tillstånd i den mening som avses i detta direktiv som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet.

101 Det är i förevarande mål utrett att en exploatör enligt nationell rätt inte kan påbörja arbeten för att genomföra sitt projekt förrän han erhållit ett beslut om att reserverade punkter godkänts. Den ifrågavarande anläggningen är (fullständigt) godkänd först efter det att detta beslut har fattats.

102 De två beslut som föreskrivs i ordningen i förevarande mål, nämligen beslut om tillstånd avseende grundprojektering och beslutet att godkänna reserverade punkter, måste därför tillsammans anses utgöra ett tillstånd (i flera etapper) i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse.

103 Det framgår under dessa omständigheter av artikel 2.1 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse att de projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 4 jämförd med bilaga 1 eller 2 till direktiv 85/337 skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd (i flera etapper) beviljas (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells, REG 2004, s. I-723, punkt 42).

104 Domstolen fastslog i domen i det ovannämnda målet Wells (punkt 52) i detta avseende att den inverkan som ett projekt kan få på miljön skall identifieras och bedömas under handläggningen av det huvudsakliga beslutet, när det i nationell rätt föreskrivs att tillståndsprocessen 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 inverkan kan identifieras först under handläggningen inför beslut om verkställande skall bedömningen göras under denna handläggning.

105 Enligt ordningen i förevarande mål kan en bedömning av ett projekts inverkan på miljön endast göras i det inledande skedet för beviljande av tillstånd avseende grundprojektering, men inte under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter.

106 Den ovannämnda ordningen står därför i strid med artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse. Förenade kungariket har således åsidosatt sin skyldighet att införliva dessa bestämmelser med sin interna rättsordning.

107 Kommissionen har däremot inte avgett någon förklaring till varför fördragsbrott skulle föreligga med avseende på artiklarna 5.3 och 8 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse.

108 Den andra anmärkningen är under dessa förhållanden delvis välgrundad.

109 Med hänsyn till vad ovan anförts finner domstolen att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten genom att inte på ett korrekt sätt ha införlivat artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337 i ändrad lydelse med nationell rätt genom att i fråga om tillstånd avseende grundprojektering med senare godkännande av reserverade punkter föreskriva i nationella bestämmelser att en bedömning kan göras endast i det inledande skedet för beviljande av sådant tillstånd, men inte under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter.

Rättegångskostnader

110 Enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan domstolen besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Parterna har ömsom tappat målet. Vardera parten skall således bära sin kostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten genom att inte på ett korrekt sätt ha införlivat artiklarna 2.1 och 4.2 i direktiv 85/337 i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 med nationell rätt, genom att i fråga om tillstånd avseende grundprojektering med senare godkännande av reserverade punkter föreskriva i nationella bestämmelser att en bedömning kan göras endast i det inledande skedet för beviljande av sådant tillstånd, men inte under förfarandet för att senare godkänna reserverade punkter.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Europeiska gemenskapernas kommission och Förenade kungariket skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter