URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

21. Januar 1999 *

In der Rechtssache C-150/97

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Francisco de Sousa Fialho, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Portugiesische Republik, vertreten durch Luís Fernandes, Direktor des Juristischen Dienstes der Generaldirektion für Angelegenheiten der Europäischen Union, und Pedro Portugal, Berater der Direktion für Umweltfragen, als Bevollmächtigte, rua da Cova da Moura Nr. 1, Lissabon,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag und aus Artikel 12 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie vollständig und korrekt nachzukommen,

erläßt

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet sowie der Richter J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (Berichterstatter) und M. Wathelet,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 13. Oktober 1998,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 17. April 1997 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag und aus Artikel 12 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40; im folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie vollständig und korrekt nachzukommen.

2 Nach Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Richtlinie innerhalb von drei Jahren nach ihrer Bekanntgabe, die am 3. Juli 1985 erfolgt ist, nachzukommen.

3 Obwohl die Portugiesische Republik den Europäischen Gemeinschaften erst mit Wirkung vom 1. Januar 1986 beigetreten ist, war sie nach den Artikeln 392 und 395 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1985, L 302, S. 23) verpflichtet, die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen spätestens am 3. Juli 1988 in Kraft zu setzen.

4 Die portugiesische Regierung übermittelte der Kommission Bestimmungen, die ihrer Meinung nach die Umsetzung der Richtlinie sicherstellten, nämlich

— das Gesetz Nr. 11/87 vom 7. April 1987 (Rahmengesetz über die Umwelt),

— das Decreto-Lei Nr. 186/90 vom 6. Juni 1990,

— das Decreto regulamentar Nr. 38/90 vom 27. November 1990 und

— das Decreto regulamentar Nr. 14/91/M vom 16. August 1991 mit den notwendigen Anpassungen für die Durchführung des Decreto-Lei Nr. 186/90 und des Decreto regulamentar Nr. 38/90 in der Region Madeira.

5 Da die Kommission jedoch der Auffassung war, daß diese Bestimmungen nicht die vollständige Umsetzung der Richtlinie gewährleisteten, teilte sie der portugiesischen Regierung die Gründe für ihre Auffassung mit und forderte sie mit Schreiben vom 25. Januar 1993 zur Äußerung binnen zwei Monaten auf.

6 Die portugiesische Regierung übersandte der Kommission ihre Erklärungen und verwies insbesondere auf den Erlaß einer neuen Regelung.

7 Die Kommission, die der Ansicht war, daß diese neue Regelung eine teilweise Umsetzung der Richtlinie gewährleistete, ließ einen Teil ihrer Rügen fallen, richtete jedoch am 6. August 1996 eine mit Gründen versehene Stellungnahme mit den Rügen, die sie aufrechterhielt, an die Portugiesische Republik.

8 Die Portugiesische Republik teilte der Kommission mit Schreiben vom 17. Dezember 1996 mit, daß eine Arbeitsgruppe errichtet worden sei, die die zur Lösung der von der Kommission aufgeworfenen Probleme erforderlichen Rechtsvorschriften ausarbeiten solle.

9 Da die Kommission die angekündigten Rechtsvorschriften nicht erhielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

10 In ihrer Klageschrift hat sie die portugiesische Regelung unter neun Gesichtspunkten gerügt.

11 Die Portugiesische Republik übermittelte dem Gerichtshof am 23. Oktober 1997 das Decreto-Lei Nr. 278/97 zur Änderung des Decreto-Lei Nr. 186/90 vom 6. Juni 1990 (*Diário da República* Nr. 233/97, I Serie A, vom 8. Oktober 1997) sowie das Decreto regulamentar Nr. 42/97 zur Änderung des Decreto regulamentar Nr. 38/90 vom 27. November 1990 (*Diário da República* Nr. 235/97, I Serie B, vom 10. Oktober 1997).

12 Nach Prüfung dieser nationalen Umsetzungsvorschriften teilte die Kommission dem Gerichtshof mit Schreiben vom 30. Juni 1998 mit, daß sie die Klage teilweise zurücknehme und nur noch eine einzige Rüge aufrechterhalte.

13 Mit dieser Rüge wirft die Kommission der Portugiesischen Republik vor, daß Artikel 11 Absatz 2 des Decreto-Lei Nr. 186/90 nicht auf Projekte anwendbar sei, für die das Genehmigungsverfahren zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens, d. h. am 7. Juni 1990, bereits eingeleitet gewesen sei, während die Bestimmungen der Richtlinie nach Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 12 Absatz 1 ab 3. Juli 1988 immer dann angewandt werden müßten, wenn es erforderlich sei, über einen Antrag auf Genehmigung zu entscheiden. Die Portugiesische Republik könne sich nicht auf den Grundsatz der Rechtssicherheit berufen, um zu rechtfertigen, daß die neue Regelung nicht auf noch nicht beschiedene Anträge anwendbar sei, denn solange die Verwaltungsentscheidung über die vorgelegten Projekte noch nicht ergangen sei, bestehe kein wohlerworbenes Recht für die Bauherren.

14 Die Kommission hat in ihrem Schriftsatz über die Klagerücknahme ausgeführt, daß sich an dieser Lage durch das Decreto-Lei Nr. 278/97 nichts geändert habe. Sie hat deshalb beantragt, die Vertragsverletzung hinsichtlich dieser Rüge gemäß ihrem Klageantrag festzustellen.

15 Die Portugiesische Republik trägt in ihren Erklärungen zur teilweisen Klagerücknahme vor, daß dem Gesetz zur Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit keine Rückwirkung verliehen worden sei, der in Artikel 12 des portugiesischen Bürgerlichen Gesetzbuches verankert sei, wonach Gesetze nur für die Zukunft gälten. Jede Ausnahme von diesem Grundsatz müsse sorgfältig erwogen werden, und die gesetzlich geschützten Interessen oder die berechtigten Erwartungen der Bürger dürften keinesfalls beeinträchtigt werden.

16 Auch seien die in Artikel 11 des Decreto-Lei Nr. 186/90 genannten Projekte, d. h. diejenigen, für die die Anträge auf Genehmigung nach dem 3. Juni 1988, aber vor Inkrafttreten der nationalen Regelung gestellt worden seien, wenig zahlreich gewesen und alle Gegenstand eines Berichtes über ihre Auswirkungen auf die Umwelt gewesen.

17 Zu dem Decreto-Lei Nr. 278/97 trägt die Portugiesische Republik vor, sie sei darauf bedacht gewesen, nur diejenigen Bestimmungen von der rückwirkenden Anwendung auszunehmen, die zu einer schweren Beeinträchtigung der Rechte und berechtigten Erwartungen der Bürger, die den sich aus der fraglichen Regelung ergebenden Verpflichtungen unterlägen, führen würden.

18 Der Gerichtshof hat bereits im Urteil vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-396/92 (Bund Naturschutz in Bayern u. a., Slg. 1994, I-3717) entschieden, daß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie es nicht gestattet, daß ein Mitgliedstaat, der diese Richtlinie nach dem 3. Juli 1988, dem Tag des Ablaufs der Umsetzungsfrist, in seine nationale Rechtsordnung umgesetzt hat, Projekte, für die das Genehmigungsverfahren vor Inkrafttreten des nationalen Gesetzes zur Umsetzung dieser Richtlinie, aber nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet wurde, durch eine Übergangsvorschrift von der in der Richtlinie vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung ausnimmt (in diesem Sinne auch Urteile vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92, Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 28, vom 18. Juni 1998 in der Rechtssache C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Slg. 1998, I-3923, Randnrn. 23 bis 28, und vom 22. Oktober 1998 in der Rechtssache C-301/95, Kommission/Deutschland, Randnr. 29, Slg. 1998, I-6135).

19 In der Richtlinie findet sich nämlich kein Anhaltspunkt dafür, daß die Mitgliedstaaten ermächtigt wären, Projekte, für die das Genehmigungsverfahren nach dem Stichtag des 3. Juli 1988 eingeleitet wurde, von der Umweltverträglichkeitsprüfung auszunehmen (Urteile Bund Naturschutz in Bayern u. a., Randnr. 18, und Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Randnr. 22).

20 Soweit sich die portugiesische Regierung auf ihre Verpflichtung beruft, den Grundsatz des Verbotes der rückwirkenden Anwendung von Gesetzen zu wahren, ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission die Feststellung einer Vertragsverletzung nur noch insoweit beantragt hat, als die Portugiesische Republik nicht die unmittelbare Anwendung des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie auf die Anträge vorgesehen hat, die nach dem 3. Juli 1988 bei der zuständigen nationalen Behörde gestellt wurden und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser nationalen Regelung noch nicht beschieden waren.

21 Im übrigen kann sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der in den Gemeinschaftsrichtlinien festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (vgl. insbesondere Urteile vom 28. März 1985 in der Rechtssache C-275/83, Kommission/Belgien, Slg. 1985, I-1097, Randnr. 10, vom 28. Mai 1998 in der Rechtssache C-298/97, Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-3301, Randnr. 14, und vom 15. Oktober 1998 in der Rechtssache C-326/97, Kommission/Belgien, Randnr. 7, Slg. 1998, I-6107).

22 Schließlich ist zu dem Vorbringen, die Anträge auf Genehmigung, die nach dem 3. Juli 1988, aber vor Inkrafttreten der nationalen Regelung gestellt worden seien, seien wenig zahlreich gewesen und alle Gegenstand eines Berichtes über ihre Auswirkungen auf die Umwelt gewesen, daran zu erinnern, daß, auch wenn dieses Vorbringen zuträfe, der Verstoß eines Mitgliedstaats gegen eine Verpflichtung aus einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts für sich allein eine Vertragsverletzung darstellt und die Erwägung, daß dieser Verstoß keine negativen Auswirkungen gehabt hat, unerheblich ist (Urteil vom 27. November 1990 in der Rechtssache C-209/88, Kommission/Italien, Slg. 1990, I-4313, Randnr. 14).

23 Sonach ist festzustellen, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, daß sie eine Übergangsbestimmung erlassen hat, nach der eine nach dem 3. Juli 1988, dem Zeitpunkt des Ablaufs der Frist für die Umsetzung der Richtlinie, erlassene nationale Umsetzungsregelung

nicht auf Projekte anwendbar ist, für die das Genehmigungsverfahren vor Inkrafttreten des nationalen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie, aber nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet wurde.

Kosten

24 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 5 werden die Kosten im Fall der Klagerücknahme auf Antrag der Partei, die die Rücknahme erklärt, der Gegenpartei auferlegt, wenn dies wegen des Verhaltens dieser Partei gerechtfertigt erscheint.

25 Die Kommission beantragt, trotz ihrer teilweisen Klagerücknahme die Kosten der Portugiesischen Republik aufzuerlegen, da die teilweise Klagerücknahme wegen des Verhaltens der Portugiesischen Republik gerechtfertigt gewesen sei.

26 Da die teilweise Klagerücknahme der Kommission durch das Verhalten der Portugiesischen Republik gerechtfertigt war, die nach Klageerhebung eine Regelung zur Umsetzung der Richtlinie erlassen hat, und da dieser Mitgliedstaat mit seinem Verteidigungsvorbringen zu der nach der Klagerücknahme noch streitigen Rüge unterlegen ist, sind der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Portugiesische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten verstoßen, daß sie eine Übergangsbestimmung erlassen hat, nach der eine nach dem 3. Juli 1988, dem Zeitpunkt des Ablaufs der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie, erlassene nationale Umsetzungsregelung nicht auf Projekte anwendbar ist, für die das Genehmigungsverfahren vor Inkrafttreten des nationalen Gesetzes zur Umsetzung dieser Richtlinie, aber nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet wurde.**

2. **Die Portugiesische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Januar 1999.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J.-P. Puissochet