DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
21. januar 1999 *

I sag C-150/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Francisco de Sousa Fialho, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved direktør Luís Fernandes, Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, og Pedro Portugal, rådgiver i Miljøafdelingen, som befuldmægtigede, rua da Cova da Moura, 1, Lissabon,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 12 i 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 den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for fuldstændigt og korrekt at efterkomme nævnte direktiv,

har

* Processprog: portugisisk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. oktober 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. april 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 12 i 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, herefter »direktivet«), idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldstændigt og korrekt at efterkomme nævnte direktiv.

2 I henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet inden tre år fra dets meddelelse. Direktivet blev meddelt den 3. juli 1985.

3 Skønt Den Portugisiske Republik først blev medlem af De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1986, var den i henhold til artikel 392 og 395 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23) forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre direktivet senest den 3. juli 1988.

4 Den portugisiske regering har meddelt Kommissionen de bestemmelser, der ifølge den sikrer direktivets gennemførelse, nemlig

— lov nr. 11/87 af 7. april 1987 (basisloven om miljøforhold)

— lovdekret nr. 186/90 af 6. juni 1990

— bekendtgørelse nr. 38/90 af 27. november 1990 og

— regionalbekendtgørelse nr. 14/91/M af 16. august 1991 om de nødvendige tilpasninger med henblik på gennemførelsen af lovdekret nr. 186/90 og bekendtgørelse nr. 38/90 på Madeira.

5 Kommissionen fandt imidlertid, at disse bestemmelser ikke sikrede en fuldstændig gennemførelse af direktivet, og den meddelte derfor den portugisiske regering grundene til, at den ikke anså gennemførelsen for fuldstændig. Den 25. januar 1993 fremsendte Kommissionen endnu en skrivelse til den portugisiske regering og anmodede den om at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder.

6 Den portugisiske regering fremsendte sine bemærkninger til Kommissionen og underrettede den heri bl.a. om vedtagelsen af nye lovbestemmelser.

7 Da Kommissionen fandt, at disse nye lovbestemmelser sikrede en delvis gennemførelse af direktivet, frafaldt den en del af sine klagepunkter, men tilstillede dog den 6. august 1996 Den Portugisiske Republik en begrundet udtalelse om de klagepunkter, som den opretholdt.

8 Ved skrivelse af 17. december 1996 meddelte den portugisiske regering Kommissionen, at der var nedsat en arbejdsgruppe, som skulle udarbejde de nødvendige lovbestemmelser med henblik på at løse de af Kommissionen rejste spørgsmål.

9 Da Kommissionen ikke blev underrettet om de planlagte lovbestemmelser, har den anlagt denne sag.

10 Kommissionen har i stævningen fremført ni klagepunkter vedrørende den portugisiske lovgivning.

11 Den 23. oktober 1997 underrettede den portugisiske regering Domstolen om lovdekret nr. 278/97 om ændring af lovdekret nr. 186/90 af 6. juni 1990 (*Diário da República* nr. 233/97, I, serie A, af 8.10.1997) samt om bekendtgørelse nr. 42/97 om ændring af bekendtgørelse nr. 38/90 af 27. november 1990 (*Diário da República* nr. 235/97, I, serie B, af 10.10.1997).

12 Kommissionen meddelte efter at have gennemgået disse nationale gennemførelsesbestemmelser Domstolen ved skrivelse af 30. juni 1998, at den delvis hævede søgsmålet og alene opretholdt et enkelt klagepunkt.

13 Kommissionen foreholder ved dette klagepunkt Den Portugisiske Republik, at lovdekret nr. 186/90 i henhold til artikel 11, stk. 2, ikke finder anvendelse på projekter, hvis godkendelsesprocedurer verserede på tidspunktet for dekretets ikrafttræden, nemlig den 7. juni 1990, skønt direktivets bestemmelse i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 12, stk. 1, finder anvendelse fra den 3. juli 1988, hver gang det er nødvendigt at træffe en afgørelse vedrørende en ansøgning om tilladelse. Kommissionen har anført, at Den Portugisiske Republik ikke kan påberåbe sig retssikkerhedsprincippet for at begrunde, at de nye lovbestemmelser ikke finder anvendelse på verserende ansøgninger, idet der ifølge Kommissionen, så længe der ikke administrativt er truffet afgørelse vedrørende de indbragte projekter, ikke foreligger nogen erhvervet ret for bygherrerne.

14 Kommissionen har i sin skrivelse vedrørende hævelsen af sagen anført, at lovdekret nr. 298/97 ikke har ændret dette forhold. Kommissionen har derfor nedlagt påstand om, at det fastslås, at dette klagepunkt udgør et traktatbrud som omhandlet i søgsmålet.

15 Den Portugisiske Republik har i bemærkningerne vedrørende Kommissionens begæring om delvis hævelse af sagen anført, at loven ikke er blevet indført med tilbagevirkende gyldighed af hensyn til retssikkerhedsprincippet, som er knæsat i artikel 12 i den portugisiske civillovbog, hvorefter en lov kun kan have virkning for fremtiden. Enhver undtagelse fra dette princip må nøje overvejes, og de beskyttede eller forventede legitime interesser hos borgerne kan under ingen omstændigheder tilsidesættes.

16 Den Portugisiske Republik har tilføjet, at de i artikel 11 i lovdekret nr. 186/90 omhandlede projekter, altså projekter, der er søgt tilladelse til efter den 3. juli 1988, men inden ikrafttrædelsen af de nationale lovbestemmelser, var få, og at de alle har været genstand for en rapport om deres indvirkning på miljøet.

17 Den Portugisiske Republik har vedrørende lovdekret nr. 278/97 gjort gældende, at den herved alene har ønsket ikke at give de bestemmelser tilbagevirkende gyldighed, som indebar et alvorligt indgreb i rettighederne og de legitime forventninger hos de retssubjekter, som var underlagt forpligtelsen i henhold til de pågældende bestemmelser.

18 Herved skal det påpeges, at Domstolen allerede i dom af 9. august 1994, sag C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (Sml. I, s. 3717), fastslog, at artikel 12, stk. 1, i direktivet skal fortolkes således, at en medlemsstat, der har gennemført direktivet i national ret efter den 3. juli 1988, hvor fristen for gennemførelse udløb, ikke ved hjælp af en overgangsbestemmelse kan dispensere fra de i direktivet indeholdte forpligtelser til at vurdere indvirkningerne på miljøet af projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt før ikrafttrædelsen af den nationale lov om gennemførelse af direktivet, men efter den 3. juli 1988 (jf. herved dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 28, af 18.6.1998, sag C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Sml. I, s. 3923, præmis 23-28, og af 22.10.1998, sag C-301/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6135, præmis 29).

19 Direktivet indeholder nemlig ingen bestemmelse, der giver medlemsstaterne beføjelse til at undtage projekter, hvis godkendelsesprocedure først er blevet påbegyndt efter fristen den 3. juli 1988, fra forpligtelsen til at vurdere deres indvirkninger på miljøet (dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern m.fl., præmis 18, og Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, præmis 22).

20 Det bemærkes med hensyn til den portugisiske regerings anbringende vedrørende dens forpligtelse til at overholde princippet om forbud mod indførelse af loven med tilbagevirkende kraft, at Kommissionen alene har krævet dom for, at det forhold, at Den Portugisiske Republik ikke har ladet loven om gennemførelse af direktivet finde anvendelse straks på ansøgninger indgivet til den kompetente nationale myndighed efter den 3. juli 1988, som stadig verserede på tidspunktet for ikrafttrædelsen af de nationale lovbestemmelser, udgør et traktatbrud.

21 Endvidere må der henvises til fast retspraksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 28.3.1985, sag 275/83, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1097, præmis 10, af 28.5.1998, sag C-298/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3301, præmis 15, og af 15.10.1998, sag C-326/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 6107, præmis 7).

22 Det bemærkes endelig med hensyn til anbringendet om, at de ansøgninger om godkendelse, der var indgivet efter den 3. juli 1988, men inden ikrafttrædelsen af de nationale lovbestemmelser, var få, og alle har været genstand for en rapport om deres indvirkning på miljøet, at en medlemsstats tilsidesættelse, uanset dette, af en forpligtelse i henhold til fællesskabsretten i sig selv er et traktatbrud, og at det forhold, at tilsidesættelsen ikke har haft skadelige virkninger, er irrelevant (dom af 27.11.1990, sag C-209/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4313, præmis 14).

23 Det må herefter fastslås, at den portugisiske regering har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den har indført en overgangsbestemmelse, hvorefter nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet, som er vedtaget efter den 3. juli 1988, datoen for direktivets gennemførelsesfrist, ikke finder anvendelse på

projekter, hvis godkendelsesprocedure var blevet påbegyndt inden ikrafttrædelsen af den nationale lov til gennemførelse af direktivet, men efter den 3. juli 1988.

Sagens omkostninger

24 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Artikel 69, stk. 5, fastsætter endvidere, at det ved en sags hævelse på begæring af den hævende part kan bestemmes, at den anden part skal betale sagens omkostninger, hvis dette findes berettiget som følge af denne parts forhold.

25 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik, trods Kommissionens delvise hævelse af sagen, pålægges sagens omkostninger, eftersom sagens delvise hævelse var berettiget som følge af Den Portugisiske Republiks forhold.

26 Da Kommissionens delvise hævelse af sagen var berettiget på grund af Den Portugisiske Republiks forhold, som først vedtog bestemmelser til gennemførelse af direktivet efter sagens anlæg, og da denne medlemsstat ikke har fået medhold i påstanden vedrørende det klagepunkt, som efter sagens hævelse stadig bestod, pålægges det Den Portugisiske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurderingen af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, idet den efter den 3. juli 1988, datoen for direktivets gennemførelsesfrist, har vedtaget en overgangsbestemmelse, hvorefter nationale bestemmelser til gennemførelse af nævnte direktiv ikke finder anvendelse på projekter, hvis godkendelsesprocedure var blevet påbegyndt inden ikrafttrædelsen af den nationale lov til gennemførelse af direktivet, men efter den 3. juli 1988.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. januar 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling