YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
21 päivänä tammikuuta 1999 *

Asiassa C-150/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Francisco de Sousa Fialho, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehinään Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö Luís Fernandes ja ympäristöasioista vastaavan osaston neuvonantaja Pedro Portugal, rua da Cova da Moura n° 1, Lissabon,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan eikä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40) 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin täydellisen ja asianmukaisen noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (esittelevä tuomari) ja M. Wathelet,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.10.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 17.4.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan eikä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40; jäljempänä direktiivi) 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin täydellisen ja asianmukaisen noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli toteutettava direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kolmen vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta, joka tapahtui 3.7.1985.

3 Vaikka Portugalin tasavalta liittyikin Euroopan yhteisöihin vasta 1.1.1986 alkaen, sen oli Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan (EYVL 1985, L 302, s. 23) 392 ja 395 artiklan perusteella saatettava direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet voimaan viimeistään 3.7.1988.

4 Portugalin hallitus on toimittanut komissiolle seuraavat säädökset, joilla se katsoo saattaneensa direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä:

— 7.4.1987 annettu laki nro 11/87 (Lei de Bases do Ambiente; ympäristöä koskeva peruslaki);

— 6.6.1990 annettu asetus (Decreto-Lei) nro 186/90;

— 27.11.1990 annettu asetus (Decreto-Regulamentar) nro 38/90;

— 16.8.1991 annettu alueellinen asetus (Decreto-Regulamentar Regional) nro 14/91/M, jossa on hyväksytty tarpeelliset muutokset asetuksen nro 186/90 ja asetuksen nro 38/90 täytäntöön panemiseksi Madeiran alueella.

5 Komissio katsoi kuitenkin, ettei direktiiviä ollut saatettu näillä säädöksillä täydellisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, minkä vuoksi se ilmoitti Portugalin hallitukselle syyt, joiden vuoksi se katsoi, ettei direktiiviä ollut pantu täytäntöön täydellisesti, ja kehotti 25.1.1993 päivätyllä virallisella huomautuksella Portugalin hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

6 Portugalin hallitus toimitti huomautuksensa komissiolle ja mainitsi erityisesti erään uuden säädöksen antamisesta.

7 Komissio katsoi, että direktiivi oli saatettu tällä uudella säädöksellä osittain osaksi kansallista oikeusjärjestystä, minkä vuoksi se luopui osasta väitteitään, mutta lähetti sitä vastoin Portugalin tasavallalle 6.8.1996 perustellun lausunnon niiden väitteiden osalta, joista se ei ollut luopunut.

8 Portugalin tasavalta ilmoitti komissiolle 17.12.1996 päivätyllä kirjeellään sellaisen työryhmän asettamisesta, jonka tavoitteena oli valmistella tarpeelliset säädökset komission esille nostamien ongelmien ratkaisemiseksi.

9 Koska komissiolle ei toimitettu näitä säädöksiä, se nosti nyt esillä olevan kanteen.

10 Komissio esitti kanteessaan yhdeksän väitettä Portugalin lainsäädäntöä vastaan.

11 Portugalin tasavalta toimitti 23.10.1997 yhteisöjen tuomioistuimelle asetuksen (Decreto-Lei) nro 278/97 (Diário da República nro 233/97, I sarja A, 8.10.1997), jolla on muutettu 6.6.1990 annettua asetusta nro 186/90, sekä asetuksen (Decreto-Regulamentar) nro 42/97 (Diário da República nro 235/97, I sarja B, 10.10.1997), jolla on muutettu 27.11.1990 annettua asetusta nro 38/90.

12 Nämä kansalliset täytäntöönpanosäännökset tutkittuaan komissio ilmoitti yhteisöjen tuomioistuimelle 30.6.1998 päivätyllä kirjeellään peruuttavansa kanteensa osittain ja vetoavansa enää yhteen ainoaan kanneperusteeseen.

13 Tässä kanneperusteessa komissio katsoo Portugalin tasavallan toimineen yhteisön oikeuden vastaisesti siinä, että asetuksen nro 186/90 11 §:n 2 momentin mukaan kyseistä asetusta ei sovelleta hankkeisiin, joita koskeva lupamenettely oli käynnissä asetuksen tullessa voimaan 7.6.1990, vaikka direktiivin säännöksiä on sen 2 artiklan 1 kohdan ja 12 artiklan 1 kohdan mukaan sovellettava 3.7.1988 alkaen aina, kun on tehtävä lupahakemusta koskeva päätös. Komission mukaan Portugalin tasavalta ei voi vedota oikeusvarmuuden periaatteeseen perustellakseen sitä, miksi uusia säädöksiä ei sovelleta parhaillaan tutkittavina oleviin hakemuksiin, sillä niin kauan kuin esitetyistä hankkeista ei ole tehty hallinnollista päätöstä, rakennuttaja ei voi vielä vedota saavutettuihin oikeuksiin.

14 Kanteen osittaista peruuttamista koskevassa kirjeessään komissio täsmentää, ettei tätä asiantilaa ole muutettu asetuksella nro 278/97. Komissio vaatii siksi, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan tämän kanneperusteen osalta kanteen mukaisesti.

15 Kanteen osittaiseksi peruuttamiseksi tehtyä komission pyyntöä koskevissa huomautuksissaan Portugalin tasavalta korostaa, että lakia ei ole säädetty taannehtivaksi, koska Portugalin siviililain 12 §:ään sisältyvää oikeusvarmuuden periaatetta, jonka mukaan lakia sovelletaan vain tuleviin tapahtumiin, on noudatettu. Kaikkia tästä periaatteesta tehtäviä poikkeuksia on harkittava vakavasti, ja yksityisten oikeussubjektien oikeudellisesti suojattuja intressejä tai perusteltuja odotuksia ei missään tapauksessa voida vaarantaa.

16 Portugalin tasavalta lisää, että asetuksen nro 186/90 11 §:ssä tarkoitettuja hankkeita eli niitä, joita koskevat lupahakemukset on tehty 3.7.1988 jälkeen mutta ennen kansallisten säädösten voimaantuloa, ei ole monta ja että niistä kaikista on tehty ympäristövaikutuksia koskeva selvitys.

17 Portugalin tasavalta väittää pitäneensä asetuksen nro 278/97 osalta huolta siitä, että taannehtivan soveltamisen ulkopuolelle on jätetty ainoastaan sellaiset säännökset, joilla puututtaisiin vakavalla tavalla sellaisten yksityisten oikeussubjektien laillisiin oikeuksiin ja perusteltuihin odotuksiin, joita asianomaisesta lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet koskevat.

18 Tältä osin on syytä muistaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern ym., 9.8.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-3717), että direktiivin 12 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio, joka on saattanut direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päätyttyä eli 3.7.1988 jälkeen, ei saa siirtymäsäännöksen avulla jättää direktiivissä asetettujen ympäristövaikutusten arviointia koskevien velvoitteiden noudattamisen ulkopuolelle sellaisia hankkeita, joita koskeva lupamenettely oli aloitettu ennen tätä direktiiviä koskevan kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön voimaantuloa mutta 3.7.1988 jälkeen (ks. vastaavasti myös asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2189, 28 kohta; asia C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3923, 23—28 kohta ja asia C-301/95, komissio v. Saksa, tuomio 22.10.1998, Kok. 1998, s. I-6135, 29 kohta).

19 Direktiiviä ei voida nimittäin tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille lupa jättää ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden ulkopuolelle sellaiset hankkeet, joita koskeva lupamenettely on aloitettu määräajan päättymispäivän eli 3.7.1988 jälkeen (em. asia Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomion 18 kohta ja em. asia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomion 22 kohta).

20 Sen Portugalin hallituksen esittämän perusteen osalta, jonka mukaan Portugali on velvollinen noudattamaan lakien taannehtivan soveltamisen kieltävää periaatetta, on todettava komission rajoittaneen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa vaatimustaan vaatien vain sen toteamista, että Portugalin tasavalta ei ole säätänyt, että direktiivin täytäntöönpanolakia on välittömästi sovellettava sellaisiin hakemuksiin, jotka on jätetty toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle 3.7.1988 jälkeen ja joiden käsittely oli edelleen kesken tämän kansallisen säädöksen tullessa voimaan.

21 Lisäksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut yhteisön direktiiveissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja (ks. erityisesti asia 275/83, komissio v. Belgia, tuomio 28.3.1985, Kok. 1985, s. 1097, 10 kohta; asia C-298/97, komissio v. Espanja, tuomio 28.5.1998, Kok. 1998, s. I-3301, 14 kohta ja asia C-326/97, komissio v. Belgia, tuomio 15.10.1998, Kok. 1998, s. I-6107, 7 kohta).

22 Sen perusteen osalta, että 3.7.1988 jälkeen mutta ennen kansallisen säädöksen voimaantuloa tehtyjä lupahakemuksia ei ollut monta ja että niistä kaikista oli tehty ympäristövaikutuksia koskeva selvitys, on todettava, että vaikka tämä seikka olisikin näytetty toteen, se, että jäsenvaltio ei noudata yhteisön oikeuden tietyn oikeussäännön mukaista velvoitetta, merkitsee jo sinällään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ja että sillä seikalla, ettei tästä laiminlyönnistä ole aiheutunut negatiivisia seurauksia, ei ole merkitystä (asia C-209/88, komissio v. Italia, tuomio 27.11.1990, Kok. 1990, s. I-4313, 14 kohta).

23 Näin ollen on todettava, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut siirtymäsäännöksen, jossa säädetään, että 3.7.1988 jälkeen eli tämän direktiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päätyttyä annettua tämän direktiivin kansallista täytäntöönpanosäädöstä ei sovel-

leta hankkeisiin, joita koskeva lupamenettely oli aloitettu ennen tätä direktiiviä koskevan kansallisen täytäntöönpanolain voimaantuloa mutta 3.7.1988 jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

24 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohdassa määrätään lisäksi, että jos kanne peruutetaan, kanteensa peruuttavan pyynnöstä vastapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos se vastapuolen menettelyn vuoksi katsotaan kohtuulliseksi.

25 Komissio pyytää, että Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, vaikka komissio on osittain peruuttanut kanteen, koska osittainen peruuttaminen on ollut perusteltua Portugalin tasavallan menettelyn vuoksi.

26 Koska se, että komissio on peruuttanut kanteensa osittain, on ollut perusteltua Portugalin tasavallan menettelyn vuoksi tämän annettua direktiivin täytäntöönpanosäädöksen kanteen nostamisen jälkeen ja koska kyseinen jäsenvaltio on hävinnyt asian tämän peruuttamisen jälkeen jäljelle jääneen kanneperusteen osalta, Portugalin tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut siirtymäsäännöksen, jossa säädetään, että 3.7.1988 jälkeen eli tämän direktiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päätyttyä annettua tämän direktiivin kansallista täytäntöönpanosäädöstä ei sovelleta hankkeisiin, joita koskeva lupamenettely oli aloitettu ennen tätä direktiiviä koskevan kansallisen täytäntöönpanolain voimaantuloa mutta 3.7.1988 jälkeen.

2) Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä tammikuuta 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja