DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 21 januari 1999 *

I mål C-150/97,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Francisco de Sousa Fialho, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Portugal, företrädd av Luís Fernandes, chef för rättsavdelningen, utrikesministeriets avdelning för EG-frågor, och Pedro Portugal, jurist vid miljöministeriet, båda i egenskap av ombud, rua da Cova da Moura nr 1, Lissabon,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget och artikel 12 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226) genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa nämnda direktiv,

meddelar

* Rättegångsspråk: portugisiska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (referent) och M. Wathelet,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 13 oktober 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 17 april 1997, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget och artikel 12 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226) genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa nämnda direktiv.

2 Enligt artikel 12.1 i direktivet skulle medlemsstaterna inom tre år efter det att direktivet anmäldes, vilket skedde den 3 juli 1985, vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa bestämmelserna i direktivet.

3 Även om Republiken Portugal inte anslöt sig till Europeiska gemenskaperna förrän den 1 januari 1986 var den, enligt artiklarna 392 och 395 i Akt om anslutningsvillkoren och anpassningarna av fördragen — Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska gemenskaperna (EGT L 302, 1985, s. 23), skyldig att senast den 3 juli 1988 genomföra de åtgärder som var nödvändiga för att följa direktivet.

4 Den portugisiska regeringen har tillställt kommissionen de bestämmelser som enligt regeringen säkerställde direktivets införlivande, nämligen:

— lag nr 11/87 av den 7 april 1987 (grundläggande miljölag),

— förordning nr 186/90 av den 6 juni 1990,

— kungörelse nr 38/90 av den 27 november 1990 och

— regional kungörelse nr 14/91/M av den 16 augusti 1991 om nödvändiga anpassningar för genomförandet av förordning nr 186/90 och kungörelse nr 38/90 inom regionen Madeira.

5 Kommissionen ansåg emellertid att dessa bestämmelser inte innebar ett fullständigt införlivande av direktivet och redovisade för den portugisiska regeringen skälen till varför kommissionen ansåg att direktivet inte var fullständigt införlivat, och genom skrivelse av den 25 januari 1993 erhöll regeringen en formell underrättelse och anmodades att yttra sig inom två månader.

6 Den portugisiska regeringen ingav sitt yttrande till kommissionen och nämnde särskilt att en ny lagstiftning hade antagits.

7 Kommissionen ansåg att direktivet genom denna nya lagstiftning delvis hade införlivats och drog tillbaka vissa av sina anmärkningar. Däremot sändes den 6 augusti 1996 ett motiverat yttrande till Republiken Portugal beträffande de anmärkningar som kvarstod.

8 Genom skrivelse av den 17 december 1996 informerade Republiken Portugal kommissionen om att en arbetsgrupp hade skapats i syfte att utarbeta den lagstiftning som var nödvändig för att lösa de problem som påtalats av kommissionen.

9 När den utlovade lagstiftningen uteblev väckte kommissionen förevarande talan.

10 I sin ansökan har kommissionen anfört nio anmärkningar beträffande den portugisiska lagstiftningen.

11 Den 23 oktober 1997 överlämnade Republiken Portugal till domstolen förordning nr 278/97 om ändring av förordning nr 186/90 av den 6 juni 1990 (*Diário da República* nr 233/97, I serie A, av den 8 oktober 1997) samt kungörelse nr 42/97 om ändring av kungörelse nr 38/90 av den 27 november 1990 (*Diário da República* nr 235/97, I serie B, av den 10 oktober 1997).

12 Efter en bedömning av dessa nationella införlivandebestämmelser informerade kommissionen i skrivelse av den 30 juni 1998 domstolen om att den delvis återkallade sin talan och att talan nu inskränkte sig till att avse en enda anmärkning.

13 Kommissionens anmärkning mot Republiken Portugal avser det förhållandet att enligt artikel 11.2 i förordning nr 186/90 är förordningen inte tillämplig på projekt för vilka tillståndsförfarandet var påbörjat vid tidpunkten för dess ikraftträdande, det vill säga den 7 juni 1990, medan direktivets bestämmelser enligt dess artiklar 2.1 och 12.1 skall tillämpas varje gång det är nödvändigt att fatta ett beslut med anledning av en ansökan om tillstånd, med början den 3 juli 1988. Republiken Portugal kan enligt kommissionen inte åberopa rättssäkerhetsprincipen för att rättfärdiga det förhållandet att den nya lagstiftningen inte är tillämplig på ansökningar som redan är under behandling, eftersom exploatörerna inte har förvärvat några rättigheter så länge något administrativt beslut inte har fattats.

14 I sin skrivelse om återkallelse förklarade kommissionen att förordning nr 278/97 inte innebar någon förändring i detta avseende. Kommissionen har därför yrkat fastställelse av att det beträffande denna anmärkning och på sätt som angivits i ansökan föreligger ett fördragsbrott.

15 I sitt yttrande över kommissionens delvisa återkallelse av talan har Republiken Portugal understrukit att lagen inte har givits retroaktiv verkan med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen, som uttrycks i artikel 12 i den portugisiska civillagen och enligt vilken en lag endast kan ha verkan framåt i tiden. Varje undantag från denna princip måste föregås av noggranna överväganden och rättsligt skyddade intressen eller enskildas berättigade förväntningar får inte i något fall äventyras.

16 Republiken Portugal har även tillagt att de projekt som avses i artikel 11 i förordning nr 186/90, det vill säga sådana för vilka ansökan om tillstånd har gjorts efter den 3 juli 1988 men före ikraftträdandet av den nationella lagstiftningen, var få till antalet och har samtliga varit föremål för en rapport beträffande inverkan på miljön.

17 Beträffande förordning nr 278/97 har Republiken Portugal gjort gällande att man varit noga med att från den retroaktiva tillämpningen endast undanta de bestämmelser som innebar en allvarlig kränkning av rättigheter och berättigade förväntningar hos enskilda som har skyldigheter som följer av lagstiftningen i fråga.

18 Det skall i detta avseende erinras om att domstolen redan har slagit fast i dom av den 9 augusti 1994 i mål C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern m. fl. (REG 1994, s. I-3717) att artikel 12.1 i direktivet skall tolkas på så sätt att den inte ger en medlemsstat som har införlivat direktivet med sin nationella rätt efter den 3 juli 1988, som var sista dag för direktivets införlivande, rätt att genom en övergångsbestämmelse bevilja undantag från skyldigheten att i enlighet med direktivets krav bedöma miljöpåverkan av projekt för vilka tillståndsförfarandet inletts före ikraftträdandet av den nationella lagstiftningen om införlivande av detta direktiv men efter den 3 juli 1988 (se i detta avseende även dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s. I-2189, punkt 28, av den 18 juni 1998 i mål C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, REG 1998, s. I-3923, punkt 23—28, och av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-6135, punkt 29).

19 Det finns nämligen inget stöd i direktivet för tolkningen att medlemsstaterna skulle ha rätt att från skyldigheten att bedöma projektens miljöpåverkan undanta projekt för vilka tillståndsförfarandet har inletts efter den 3 juli 1988 (dom i det ovannämnda målet Bund Naturschutz in Bayern m. fl., punkt 18, och det ovannämnda målet Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, punkt 22).

20 När det gäller den av Republiken Portugal anförda grunden som avser dess skyldighet att respektera principen om förbud mot att tillämpa lagarna retroaktivt, skall det påpekas att kommissionen har inskränkt sin talan om fördragsbrott till att avse det förhållandet att Republiken Portugal inte föreskrivit att den lag genom vilken direktivet införlivats omedelbart skall tillämpas på ansökningar som givits in till den behöriga nationella myndigheten efter den 3 juli 1988 och som fortfarande var under behandling när denna nationella lagstiftning trädde i kraft.

21 Det skall för övrigt erinras om att det av en fast rättspraxis framgår att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i gemenskapsdirektiv (se bland annat dom av den 28 mars 1985 i mål 275/83, kommissionen mot Belgien, REG 1985, s. 1097, punkt 10, av den 28 maj 1998 i mål C-298/97, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-3301, punkt 14, och av den 15 oktober 1998 i mål C-326/97, kommissionen mot Belgien, REG 1998, s. I-6107, punkt 7).

22 Slutligen, vad beträffar den invändningen att ansökningar om tillstånd som gjorts efter den 3 juli 1988 men före ikraftträdandet av den nationella lagstiftningen var få till antalet och i samtliga fall var föremål för en rapport beträffande inverkan på miljön, skall det erinras om att, även om detta kan visas, en medlemsstats åsidosättande av en skyldighet enligt gemenskapsrätten i sig utgör ett fördragsbrott och det förhållandet att detta åsidosättande inte har medfört skadliga verkningar saknar relevans (dom av den 27 november 1990 i mål C-209/88, kommissionen mot Italien, REG 1990, s. I-4313, punkt 14).

23 Under dessa omständigheter skall det fastställas att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att anta en övergångsbestämmelse som föreskriver att nationell lagstiftning om införlivande av direktivet som antagits efter den 3 juli 1988, som var sista dag för införlivande av direktivet,

inte är tillämplig på projekt för vilka tillståndsförfarandet inleddes före ikraftträdandet av den nationella lagen om införlivande av detta direktiv men efter den 3 juli 1988.

Rättegångskostnader

24 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. I artikel 69.5 föreskrivs dessutom att, på begäran av den part som återkallar sin talan, skall kostnaderna bäras av den andra parten om det anses skäligt på grund av dennes uppträdande.

25 Kommissionen har, trots att talan delvis har återkallats, yrkat att Republiken Portugal skall ersätta rättegångskostnaderna, eftersom den delvisa återkallelsen har föranletts av den sistnämndas uppträdande.

26 Med hänsyn till att kommissionens delvisa återkallelse av talan har föranletts av Republiken Portugals uppträdande, som efter det att talan väckts har antagit lagstiftning för att genomföra direktivet, och med hänsyn till att denna medlemsstat har tappat målet beträffande den tvistefråga som kvarstod efter återkallelsen, skall Republiken Portugal förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Portugal 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 anta en övergångsbestämmelse som föreskriver att nationell lagstiftning om införlivande av direktivet som antagits efter den 3 juli 1988, som var sista dag för införlivande av direktivet, inte är tillämplig på projekt för vilka tillståndsförfarandet inleddes före ikraftträdandet av den nationella lagen om införlivande av detta direktiv men efter den 3 juli 1988.**

2) **Republiken Portugal skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 januari 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen