DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
18. juni 1998 *

I sag C-81/96,

angående en anmodning, som Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude m.fl.

mod

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af 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),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray og K. M. Ioannou (refererende dommer),

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude

— Burgemeester en wethouders van Amsterdam

— Schuitemaker m.fl. ved advokat L. D. H. Hamer, Amsterdam

— Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

— den nederlandske regering ved kommitteret J. G. Lammers, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved kontorchef W. Okresek, Forbundskanslerens Kontor, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent H. van Lier, som befuldmægtiget, bistået af advokat J. Stuyck, Bruxelles,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 22. januar 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Burgemeester en wethouders van Amsterdam ved advokat B. ter Haar, Amsterdam, af Schuitemaker m.fl. ved L. D. H. Hamer, af Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ved tjenestemand S. E. Bakker, som befuldmægtiget, af den nederlandske regering ved konsulent J. S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved H. van Lier og J. Stuyck,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 12. marts 1996, indgået til Domstolen den 18. marts 1996, har Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af 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«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under sager anlagt af en række berørte parter til prøvelse af den beslutning, som provinsregeringen for Noord-Holland traf den 18. maj 1993 om godkendelse af dispositionsplan »Ruigoord 1992«, som var blevet vedtaget den 21. september 1992 af kommunalbestyrelsen for Haarlemmerliede og Spaarnwoude i medfør af Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stbl. 1962, s. 286, herefter »lov om fysisk planlægning«). Sagerne var blevet anlagt med henvisning til, at godkendelsen af dispositionsplanen var sket, inden der var foretaget en miljøvurdering i overensstemmelse med direktivet.

3 Det fremgår af sagen, at dispositionsplanen »Ruigoord 1992« vedrører et areal på ca. 6,5 km^2, på hvilket der i første række påtænkes anlagt en havn og et industriområde i tilslutning til Amsterdams vestlige havneområde, der ligger øst for det pågældende areal.

4 De anlæg, som nævnes i dispositionsplanen, var allerede optaget i dispositionsplanen »Landelijk gebied 1968« samt i de regionale udviklingsplaner »Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979« og »Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987«, som aldrig er blevet gennemført, bortset fra at en del af områdets udkant i slutningen af 1960'erne er blevet opfyldt med sand. Der var ikke forud for godkendelsen af disse planer blevet foretaget en miljøvurdering i overensstemmelse med direktivet.

5 Dispositionsplanen »Ruigoord 1984«, som blev vedtaget af kommunalbestyrelsen for Haarlemmerliede og Spaarnwoude den 25. september 1984, udlagde størstedelen af det pågældende areal til rekreative formål. Ved beslutning af 5. marts 1985 truffet af provinsregeringen for Noord-Holland blev dispositionsplanen for størstedelens vedkommende afvist. Formålet med dispositionsplanen »Ruigoord 1992« er at erstatte dispositionsplanen »Landelijk gebied 1968«.

6 Direktivet vedrører ifølge sin artikel 1, stk. 1, vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

7 Ifølge artikel 1, stk. 2, forstås der ved projekt »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder« og »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«. Ifølge samme bestemmelse forstås der ved tilladelse »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.

8 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Disse projekter er defineret i artikel 4.«

9 Det fremgår af direktivets artikel 4, sammenholdt med bilag I, punkt 8, at der kræves vurdering af projekter vedrørende søhandelshavne samt vandveje og havne til indre sejlads, der kan besejles og anløbes af skibe på over 1 350 tons.

10 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet inden tre år fra dets meddelelse. Da direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 3. juli 1985, udløb denne frist den 3. juli 1988.

11 Direktivet blev bl.a. gennemført i nederlandsk ret ved Besluit milieueffectrapportage af 20. maj 1987 (bekendtgørelse om miljøvurdering, Stbl. 1987, s. 278, herefter »MV-bekendtgørelsen«). Bekendtgørelsen angiver de projekter (benævnt »aktiviteter«), som kræver en miljøundersøgelse. Således kvalificeres anlægget af en civil havn til indre sejlads eller til skibsfart til søs som en »aktivitet«, når der er tale om en havn, der kan besejles og anløbes af skibe på 1 350 tons eller derover, således at der forud for vedtagelsen af en plan eller en dispositionsplan, der for første gang omhandler muligheden for anlæg af en sådan havn, skal foretages en miljøundersøgelse.

12 MV-bekendtgørelsens artikel 9, stk. 2, bestemmer imidlertid, at der ikke består forpligtelse til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet i de tilfælde, hvor en »aktivitet« i bekendtgørelsens forstand allerede er optaget i en gældende strukturforbedrings- eller dispositionsplan eller i en gældende regional udviklingsplan.

13 Ifølge artikel 10, stk. 1, artikel 28, stk. 1, i lov om fysisk planlægning vedtages dispositionsplanerne af kommunalbestyrelserne, der herefter forelægger dem for provinsregeringerne til godkendelse. Disse kan i øvrigt forpligte en kommunalbestyrelse til at vedtage eller revidere en dispositionsplan.

14 Den nationale ret har bemærket, at det følger af MV-bekendtgørelsen, at den vurdering af indvirkningen på miljøet, som principielt skulle have været foretaget inden den omtvistede plan, ikke var obligatorisk, eftersom den var overtaget fra tidligere dispositionsplaner.

15 Da Raad van State nærer tvivl om disse bestemmelsers forenelighed med direktivet, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Tillader Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, at der gives tilladelse til et projekt, der er nævnt i direktivets bilag I, uden at der ved udarbejdelsen af denne tilladelse er blevet foretaget en miljøvurdering som omhandlet i direktivet, når tilladelsen vedrører et projekt, der allerede var givet tilladelse til før den 3. juli 1988, skønt der ikke er blevet gjort brug af sidstnævnte tilladelse, og skønt der ved udarbejdelsen af sidstnævnte tilladelse ikke er blevet foretaget nogen miljøvurdering, som opfylder de krav, som direktivet stiller hertil?«

16 Med dette spørgsmål spørger den nationale ret nærmere bestemt, om direktivet skal fortolkes således, at det tillader en medlemsstat at fritage for forpligtelserne med hensyn til vurderingen af indvirkningen på miljøet af de projekter, der er anført i direktivets bilag I, når

— der allerede var givet tilladelse til disse projekter før den 3. juli 1988, da fristen for at gennemføre direktivet udløb

— der ikke inden tilladelsen var blevet foretaget en miljøvurdering i overensstemmelse med direktivet, og tilladelsen ikke er blevet anvendt, og

— der efter den 3. juli 1988 formelt er blevet indledt en ny procedure med henblik på tilladelse.

17 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at godkendelsen af en dispositionsplan er en afgørelse, som giver myndighederne hjemmel til at gennemføre projektet. Afgørelsen er dermed det samme som en tilladelse i direktivets artikel 1, stk. 2's forstand. Da MV-bekendtgørelsen fritager de nationale myndigheder for at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet af de planer, som skulle forelægges dem med henblik på en sådan vurdering, er den i modstrid med direktivet og bør være uvirksom i sin egenskab af national lov, der er i modstrid med dette.

18 Ifølge den østrigske regering og Kommissionen vedrører forpligtelsen til at vurdere indvirkningen på miljøet kun de projekter, som der gives tilladelse til. Godkendelserne af dispositionsplaner indeholder i princippet ingen bestemmelse, der giver en bestemt bygherre ret til at gennemføre det pågældende projekt. Da godkendelserne

ikke kan anses for tilladelser i direktivets artikel 1, stk. 2's forstand, indebærer de ingen forpligtelse til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet.

19 Den nederlandske regering har derimod gjort gældende, at eftersom den omtvistede plans formål er at erstatte planen »Landelijk gebied 1968«, er der herved blot tale om en forlængelse af sidstnævnte plan, som der allerede var meddelt tilladelse til, og som var blevet uigenkaldelig. Et sådant tilfælde, hvor tilladelsen til de i direktivets bilag I anførte projekter er blevet meddelt før udløbet af fristen for dets gennemførelse, men hvor en ny tilladelse af andre formelle eller materielle grunde er nødvendig, er omfattet af medlemsstaternes kompetence. Forpligtelsen til at foretage en miljøundersøgelse i overensstemmelse med direktivet finder derfor ikke anvendelse.

20 Indledningsvis bemærkes, at det tilkommer den nationale ret i hvert enkelt tilfælde og på grundlag af den gældende nationale lovgivning at afgøre, om godkendelsen af en dispositionsplan indeholder en tilladelse i direktivets artikel 1, stk. 2's forstand, altså en afgørelse fra den kompetente myndighed, der giver bygherren ret til at gennemføre det pågældende projekt.

21 I den foreliggende sag fremgår det klart af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret finder det utvivlsomt, at godkendelserne af de pågældende planer indebærer en sådan tilladelse.

22 Med henblik på besvarelsen af den nationale rets spørgsmål bemærkes — i overensstemmelse med Domstolens praksis — at direktivet ikke indeholder noget grundlag for en fortolkning, hvorefter det er tilladt medlemsstaterne at fritage projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt efter den 3. juli 1988, fra forpligtelsen til at vurdere deres indvirkninger på miljøet (dom af 9.8.1994, sag C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., Sml. I, s. 3717, præmis 18). Heraf følger, at for

sådanne projekter skal det i direktivets artikel 2, stk. 1, formulerede princip — hvorefter projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal undergives en vurdering af denne indvirkning — overholdes.

23 Da direktivet ikke indeholder nogen overgangsbestemmelse vedrørende de projekter, med hensyn til hvilke der er blevet indledt en procedure om tilladelse inden den 3. juli 1988, som stadig verserer på denne dato, har Domstolen imidlertid fastslået, at det nævnte princip ikke finder anvendelse i de tilfælde, hvor tidspunktet for den formelle indgivelse af ansøgningen om tilladelse med hensyn til et projekt ligger før den 3. juli 1988. Domstolen har således udtalt, at dette formelle kriterium er det eneste, der er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, og som kan sikre direktivets tilsigtede virkning (dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 32).

24 Grunden til denne udtalelse er, at direktivet i vidt omfang tager sigte på projekter af et større omfang, hvis gennemførelse ofte kræver et længere tidsrum. Det er således ikke hensigtsmæssigt, at procedurer — som allerede er indviklede på nationalt plan og formelt indledt før udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet — tynges og forsinkes ved direktivets særlige krav, og at allerede stiftede forhold påvirkes heraf.

25 Omstændighederne i sagen angår imidlertid ikke en procedure om tilladelse vedrørende et projekt omfattet af vurderingskravet, som formelt er blevet indledt inden den 3. juli 1988, og som stadig verserede på dette tidspunkt. Derimod er der tale om en ansøgning indgivet efter den 3. juli 1988, hvorved der søges opnået en ny tilladelse til et projekt af den type, der er anført i direktivets bilag I, og som gentager dispositioner ifølge et projekt, som flere år, endog årtier tidligere, var genstand for en tilladelse, uden at der blev foretaget en miljøundersøgelse i overensstemmelse med direktivet. Imidlertid er proceduren til gennemførelse af det pågældende projekt, ved hvilket bygherren er en offentlig myndighed, praktisk taget ikke blevet påbegyndt.

26 I et sådant tilfælde kan de betragtninger, der førte Domstolen til i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland at antage, at princippet om miljøvurdering ikke finder anvendelse, så meget desto mindre overføres, som den nye procedure om tilladelse kan anfægtes ved de retsmidler, der er foreskrevet i national ret.

27 Heraf følger, at når der som det er tilfældet i hovedsagen — af grunde, der står i forbindelse med den gældende nationale lovgivning — formelt er indledt en ny procedure efter den 3. juli 1988, må nævnte nye procedure være undergivet forpligtelserne vedrørende miljøvurdering, som fremgår af direktivet. Enhver anden løsning ville stride mod det princip om vurdering af indvirkningen på miljøet af visse større projekter, som er formuleret i direktivets artikel 2, og kunne risikere at bringe dettes effektive virkning i fare.

28 Den forelæggende ret skal derfor gives det svar, at direktivet skal fortolkes således, at det ikke tillader en medlemsstat at fritage for forpligtelserne med hensyn til vurderingen af indvirkningen på miljøet af de projekter, der er anført i direktivets bilag I, når

— der allerede var givet tilladelse til disse projekter før den 3. juli 1988, da fristen for at gennemføre direktivet udløb

— der ikke inden tilladelsen var blevet foretaget en miljøvurdering i overensstemmelse med direktivet, og tilladelsen ikke er blevet anvendt, og

— der efter den 3. juli 1988 formelt er blevet indledt en ny procedure med henblik på tilladelse.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske og den østrigske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Nederlandenes Raad van State ved kendelse af 12. marts 1996, for ret:

Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at det ikke tillader en medlemsstat at fritage for forpligtelserne med hensyn til vurderingen af indvirkningen på miljøet af de projekter, der er anført i direktivets bilag I, når

— der allerede var givet tilladelse til disse projekter før den 3. juli 1988, da fristen for at gennemføre direktivet udløb

— der ikke inden tilladelsen var blevet foretaget en miljøvurdering i overensstemmelse med direktivet, og tilladelsen ikke er blevet anvendt, og

— der efter den 3. juli 1988 formelt er blevet indledt en ny procedure med henblik på tilladelse.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. juni 1998.

R. Grass

Justitssekretær

H. Ragnemalm

Formand for Sjette Afdeling