# DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

13. juni 2002 *

I sag C-474/99,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Spanien** ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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), da det ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til en

* Processprog: spansk.

korrekt gennemførelse af den forpligtelse, der følger af bestemmelserne i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, sammenholdt med bilag II, og da det har opretholdt en ordning, som i strid med de nævnte bestemmelser ikke giver nogen mulighed for at foretage en vurdering for hele det nationale områdes vedkommende af den virkning, som visse typer af projekter i henhold til direktivets bilag II har på miljøet, og den virkning, som mange andre typer af projekter i henhold til samme bilag har for store dele af det nationale område,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne J.-P. Puissochet (refererende dommer) og V. Skouris,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. januar 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. marts 2002,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. december 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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«), da det ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til en korrekt gennemførelse af den forpligtelse, der følger af bestemmelserne i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, sammenholdt med bilag II, og da det har opretholdt en ordning, som i strid med de nævnte bestemmelser ikke giver nogen mulighed for at foretage en vurdering for hele det nationale områdes vedkommende af den virkning, som visse typer af projekter i henhold til direktivets bilag II har på miljøet, og den virkning, som mange andre typer af projekter i henhold til samme bilag har for store dele af det nationale område.

### Relevante bestemmelser

2 Direktivet har til formål at afværge forurening og andre farer for miljøet ved at undergive visse offentlige og private projekter en forudgående vurdering af deres indvirkning på miljøet.

3 De vigtigste bestemmelser i direktivet, som finder anvendelse i denne sag, i deres affattelse før Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktiv 85/337 (EFT L 73, s. 5), er følgende:

4 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.«

5 Artikel 3 lyder således:

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere de direkte og indirekte virkninger af et projekt på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— sammenspillet mellem faktorerne i første og andet led

— materielle goder og kulturarv.«

6 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

2. Projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne henhørende under de i bilag II anførte kategorier der skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.«

7 Direktivets artikel 12 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv inden tre år fra dets meddelelse.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

8 Fristen for gennemførelsen af direktivet, der blev meddelt medlemsstaterne den 3. juli 1985, udløb i henhold til artikel 12, stk. 1, den 4. juli 1988.

9 I spansk forfatningsret er kompetencen inden for miljøområdet delt mellem staten og de selvstyrende regioner såvel på det lovgivningsmæssige plan som på det udøvende plan.

10 Staten har kompetence til at vedtage de grundlæggende retsregler, og de selvstyrende regioner vedtager de afledte retsregler, idet de har mulighed for vedtage yderligere beskyttelsesforanstaltninger.

11 Gennemførelsesforanstaltningerne henhører i princippet under de selvstyrende regioners kompetence. Tribunal Constitucional (Spanien) har imidlertid anerkendt, at staten, som har kompetence til at fastsætte de grundlæggende retsregler,

i særlige tilfælde kan vedtage de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at undgå uoprettelige skader og sikre den faktiske gennemførelse af reglernes objektive krav.

12 Statutten for de selvstyrende byer Ceuta og Melilla tildeler ikke disse byer en lovgivningskompetence, men blot en kompetence til at gennemføre national lovgivning.

13 På nationalt plan udgør kongeligt lovdekret nr. 1302/1986 af 28. juni 1986 om vurdering af virkninger på miljøet (BOE nr. 155 af 30.6.1986, s. 2195), der omhandler projekterne i bilag I og de projekter, som henhører under de fire kategorier, der er angivet i bilag II til direktivet, tillige med kongeligt dekret nr. 1131/1988 af 30. september 1988 om godkendelse af gennemførelsesbekendtgørelsen for kongeligt lovdekret nr. 1302/1986 (BOE nr. 239 af 5.10.1988, s. 28911) de første foranstaltninger til gennemførelse af direktivet.

14 I henhold til artikel 6, stk. 3, i kongeligt dekret nr. 1997/1995 af 7. december 1995 om fastsættelse af foranstaltninger, der skal bidrage til at sikre biodiversiteten ved at bevare naturtyperne samt dyr og planter, der lever i skoven (BOE nr. 310 af 28.12.1995, s. 37310), skal alle projekter, der er nævnt i bilag II til direktivet, og som berører et bestemt bevaringsområde, undergives en miljøkonsekvensvurdering. Det drejer sig her om de særlige bevaringsområder, der er nævnt i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).

15 Desuden er der for en lang række sektorer fastsat specifikke nationale retsregler, som indeholder visse bestemmelser om vurdering af projekters virkning på miljøet. Her kan bl.a. nævnes lov nr. 54/1997 af 27. november 1997 vedrørende elektricitetssektoren (BOE nr. 285 af 28.11.1997, s. 35097).

16 Direktiv 97/11 blev gennemført i spansk ret ved kongeligt lovdekret nr. 9/2000 af 6. oktober 2000 om ændring af kongeligt lovdekret nr. 1302/1986 (BOE nr. 241 af 7.10.2000, s. 34606). Dette kongelige lovdekret trådte i kraft den 8. oktober 2000.

## Den administrative procedure

17 Da Kommissionen var af den opfattelse, at den spanske lovgivning var uforenelig med direktivet, herunder artikel 4, stk. 2, idet den undtog størstedelen af de projekter, der er nævnt i bilag II til direktivet, fra forpligtelsen til at vurdere deres virkninger på miljøet, opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 28. februar 1990 den spanske regering til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

18 Ved skrivelse af 2. maj 1990 bestred de spanske myndigheder Kommissionens opfattelse, idet de gjorde gældende, at direktivets artikel 4, stk. 2, overlader medlemsstaterne et vidt skøn med hensyn til beslutningen om, hvorvidt projektkategorierne i direktivets bilag II skal undergives en vurdering. De spanske myndigheder oplyste endvidere Kommissionen om, hvilke nationale retsregler og administrative forskrifter der efter deres opfattelse sikrede gennemførelsen af direktivet.

19 Eftersom Kommissionen ikke ud fra dette svar kunne slutte, at direktivet var fuldt ud gennemført, tilstillede den ved skrivelse af 23. december 1992 Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse, hvori den dels opretholdt sin fortolkning af direktivets artikel 4, stk. 2, dels oplyste, at den ikke kunne efterprøve, hvorvidt de

nationale bestemmelser, som de spanske myndigheder henviste til, var forenelige med direktivet, idet Kommissionen ikke havde modtaget meddelelse herom, og at disse bestemmelser under alle omstændigheder ikke omfattede alle projekter i direktivets bilag II.

20 Ved skrivelse af 3. marts 1993 besvarede de spanske myndigheder den begrundede udtalelse, idet de fastholdt deres fortolkning af direktivets artikel 4, stk. 2. De tilføjede, at det kongelige lovdekret nr. 1302/1986 omfattede forskellige projektkategorier i direktivets bilag II, at de bestemmelser, som de selvstyrende regioner havde vedtaget, omfattede størstedelen af projekterne i bilaget, og at der ved gennemførelsen af visse projekter blev foretaget en uformel prøvelse af miljøpåvirkningen i henhold til den forenklede procedure, som fandt anvendelse på projekterne i direktivets bilag I.

21 Den 18. december 1998 tilstillede Kommissionen Kongeriget Spanien en supplerende begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at de spanske bestemmelser stadig ikke gjorde det muligt at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet af visse projektgrupper i direktivets bilag II for hele det nationale områdes vedkommende. Kommissionen opfordrede Kongeriget Spanien til at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af denne udtalelse.

22 Ved skrivelser af henholdsvis 25. februar 1999, 9. april 1999 og 22. april 1999 sendte Spaniens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union Kommissionen en kopi af et lovforslag vedrørende miljøkonsekvensvurderinger udarbejdet af Miljøministeriet og flere bestemmelser vedtaget af forskellige selvstyrende regioner.

23 Da gennemgangen af de i 1999 fremsendte bestemmelser førte Kommissionen til den konklusion, at kun en meget lille del af tilsidesættelsen var bragt til ophør, anlagde Kommissionen denne sag ved Domstolen.

## Formaliteten

24 Den spanske regering har anført, at ikrafttrædelsen den 8. oktober 2000 af kongeligt lovdekret nr. 9/2000, der gennemfører direktivet, som affattet ved direktiv 97/11, fratager Kommissionen søgsmålsinteressen i denne sag, således at den bør hæve sagen, og at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling.

25 Det fremgår imidlertid af fast praksis, at traktatbrudssager er undergivet objektive regler, og at det alene tilkommer Kommissionen, når den anvender artikel 226, stk. 2, EF, at vurdere, om der bør anlægges traktatbrudssag ved Domstolen, eller om et sådant sagsanlæg bør opretholdes, idet Domstolen må undersøge, hvorvidt det påståede traktatbrud foreligger, uden at det tilkommer den at udtale sig om Kommissionens skønsudøvelse (jf. bl.a. dom af 21.6.1988, sag 415/85, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 3097, præmis 9, og af 21.3.1991, sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1575, præmis 6).

26 Under disse omstændigheder kan den spanske regerings påstand om afvisning ikke tages til følge.

## Realiteten

27 Indledningsvis bemærkes for det første, at Kommissionen ikke i forbindelse med sagsanlægget har gjort gældende, at Kongeriget Spanien har tilsidesat direktivets artikel 12, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne skal meddele Kommissionen de nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet. Som den spanske regering har anført under retsmødet, kan det påståede traktatbrud derfor kun foreligge, såfremt de nationale bestemmelser, som var nødvendige for at gennemføre direktivet, ikke var trådt i kraft den 18. februar 1999, hvor fristen i den supplerende begrundede udtalelse udløb, uanset under hvilke omstændigheder Kommissionen havde fået meddelelse om bestemmelserne.

28 For det andet bør Domstolens prøvelse inden for de således fastlagte rammer angå alle de spanske bestemmelser, som er blevet udstedt på det område, der er omfattet af direktivet, med henblik på dets gennemførelse, uanset om bestemmelserne er udstedt af nationale myndigheder eller af regionale myndigheder. Den forfatningsmæssige fordeling af kompetencen mellem disse myndigheder har ingen indflydelse på traktatbrudsbedømmelsen. Det tilkommer medlemsstaterne at påse, at deres fællesskabsretlige forpligtelser gennemføres effektivt af de centrale eller decentrale kompetente myndigheder (jf. i denne retning dom af 24.11.1992, sag C-237/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5973, præmis 35).

29 For det tredje har Domstolen gentagne gange udtalt, at interne vanskeligheder som dem, den spanske regering har påberåbt sig i denne sag, i forbindelse med udarbejdelsen af love og administrative forskrifter ikke kan fritage medlemsstaterne for deres fællesskabsretlige forpligtelser (jf. bl.a. dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 13).

30 Endelig har Domstolen allerede udtalt, at direktivets artikel 4, stk. 2, ikke tillægger medlemsstaterne en beføjelse til samlet og endeligt at udelukke en eller flere kategorier, der er omfattet af bilag II, fra vurderingsforpligtelsen (dom af 2.5.1996, sag C-133/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2323, præmis 41-43), idet begrebet »kategorier« af projekter ikke henviser til de tolv hovedkategorier i bilag II, men til underopdelinger af disse kategorier, der hver foranstilles med et bogstav i alfabetet (dom af 22.10.1998, sag C-301/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6135, præmis 39-43).

31 Medlemsstaterne har derimod mulighed for at fastsætte kriterier og/eller grænseværdier, som gør det muligt at afgøre, hvilke projekter i bilag II der skal vurderes (dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 49-53). Ved fastsættelsen af disse grænseværdier og/eller kriterier skal medlemsstaterne ikke kun tage hensyn til projekternes dimensioner, men også til deres art eller placering (dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 65-67).

32 Generelt skal nationale bestemmelser af generel eller sektoriel karakter, som fastsætter miljøkonsekvensvurderinger for visse projekttyper, opfylde kravene i direktivets artikel 3 samt procedurereglerne i direktivets artikel 5 til 9, som bl.a. vedrører oplysning af offentligheden.

33 Det skal i denne sag først undersøges, om de vedtagne bestemmelser på nationalt plan kan opfylde kravene i henhold til direktivet.

34 Flere af disse bestemmelser kan under ingen omstændigheder tages i betragtning i forbindelse med denne undersøgelse, for så vidt som de er trådt i kraft efter udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse. Det

drejer sig bl.a. om lov nr. 46/1999 af 13. december 1999 om ændring af lov nr. 29/1985 om vand (BOE nr. 298 af 14.12.1999, s. 43100), om kongeligt dekret nr. 1836/1999 af 3. december 1999 om godkendelse af bekendtgørelse om nukleare og radioaktive anlæg (BOE nr. 313 af 31.12.1999, s. 46463), og om kongeligt lovdekret nr. 9/2000 om gennemførelse af direktiv 97/11.

35 Kongeligt lovdekret nr. 1302/1986 og kongeligt dekret nr. 1131/1988 anfører kun fire af de 83 projektkategorier i bilag II til direktivet og undtager på den måde størstedelen af projekterne i bilaget fra den obligatoriske miljøkonsekvensvurdering.

36 Kongeligt dekret nr. 1997/1995, som ifølge den spanske regering gengiver samtlige projektkategorier i direktivets bilag II, vedrører reelt kun de projekter, der påvirker særlige bevaringsområder, som blev indført ved habitatdirektivet. Valget af et sådant kriterium, baseret på placering af projekterne i begrænsede og desuden hovedsageligt landlige områder inden for det nationale område, indebærer, at et stort antal projekter, som er placeret uden for disse områder, og som kunne have stor indvirkning på miljøet, undtages fra vurderingspligten. Et sådant valg, som generelt udelukker muligheden for at tage hensyn til kriterier og/eller grænseværdier for projekternes dimensioner og art, overskrider grænserne for det skøn, som medlemsstaterne har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 (jf. i denne retning dommen af 21.9.1999 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 64-68).

37 For så vidt angår de særlige retsregler vedrørende forskellige sektorer, bortset fra lov nr. 54/1997, som regulerer elektricitetssektoren, og hvis bestemmelser vedrørende miljøkonsekvensvurdering opfylder betingelserne i direktivet, indeholder de ikke bestemmelser, som gør det muligt at opfylde alle kravene i direktivet med hensyn til indholdet af vurderingen og oplysning af offentligheden.

38 Det fremgår af denne gennemgang af de første bestemmelser, at den lovgivning, som Kongeriget Spanien har vedtaget på nationalt plan, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at sikre gennemførelsen af direktivet. I sit svarskrift har den spanske regering endvidere anført, at den »[havde] arbejdet intensivt med henblik på at gennemføre bilag II korrekt«, idet den havde udarbejdet et »lovforslag om miljøkonsekvensvurderinger, fremsendt til Kommissionen den 25. februar 1999 [...], som i dets bilag indfører alle projekterne i bilag II«. Dette lovforslag var imidlertid ikke vedtaget ved udløbet af fristen i den supplerende begrundede udtalelse.

39 Under disse omstændigheder er det — som anført af den spanske regering, navnlig under retsmødet, og i overensstemmelse med den undersøgelse, som Kommissionen allerede foretog under den administrative procedure — nødvendigt at efterprøve, om direktivet i de selvstyrende regioner og byer har været genstand for de krævede gennemførelsesforanstaltninger.

40 Det fremgår af denne undersøgelse, at der i den selvstyrende region La Rioja og i de selvstyrende byer Ceuta og Melilla ikke er blevet vedtaget regler inden for det område, der er omfattet af direktivet. Derfor består de på nationalt plan konstaterede ufuldstændigheder hos disse enheder.

41 For så vidt angår de bestemmelser, som de øvrige selvstyrende regioner har vedtaget, er størstedelen af de bestemmelser, som den spanske regering har henvist til, kun meddelt Kommissionen i bilag til den spanske regerings duplik. Bestemmelserne indeholder ingen direkte henvisning til projektkategorierne i direktivets bilag II.

42 Med henblik på at gøre undersøgelsen af betingelserne for gennemførelsen af direktivet lettere, har den spanske regering under retsmødet forelagt Kommissionen og Domstolen et skema, som for hver selvstyrende region og for hver projektkategori i bilag II angiver, om direktivet allerede er gennemført, eller om

gennemførelsen mangler at blive færdiggjort, og har anmodet Domstolen om at foretage en detaljeret prøvelse af de nationale og regionale bestemmelser med henblik på at klarlægge traktatbruddet på systematisk vis.

43 Selv om skemaet viser nogle sammenhænge mellem de selvstyrende regioners retsregler og projektkategorierne i bilag II, henviser det imidlertid ikke til nogen af de bestemmelser, som, for hver selvstyrende region og for hver projektkategori, skal sikre gennemførelsen af direktivet.

44 En gennemgang af disse bestemmelser, som Kommissionen ikke har kunnet foretage rettidigt, idet dokumentet i strid med artikel 10 EF blev fremsendt for sent, kan imidlertid ikke gennemføres af Domstolen i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål.

45 I en sådan situation, der er kendetegnet ved, at Kommissionen ikke har været i stand til at udføre sin opgave tilfredsstillende, er Domstolen ikke, i modsætning til, hvad den spanske regering har anført under retsmødet, forpligtet til for hver enkelt selvstyrende region og i relation til de specifikke retsregler, som de har vedtaget inden for en lang række sektorer, udtømmende at angive, hvilke projektkategorier i direktivets bilag II der ikke har været genstand for gennemførelsesforanstaltninger.

46 Det skal i den forbindelse blot bemærkes, at det af det skema, som den spanske regering har fremsendt, fremgår, at der for et stort antal projektkategoriers vedkommende og i størstedelen af de selvstyrende regioner er mangler ved gennemførelsen af direktivet, som ikke har kunnet afhjælpes, som anført i denne doms præmis 38, ved national lovgivning.

47 Heraf følger, at de selvstyrende regioners retsregler ikke på tidspunktet for udløbet af fristen i den supplerende begrundede udtalelse for hele det spanske område kunne afhjælpe de ufuldstændigheder i forbindelse med gennemførelsen af direktivet, der var konstateret på nationalt niveau.

48 Derfor bør der gives Kommissionen medhold.

49 Det skal herefter fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de nødvendige love eller administrative bestemmelser for at efterkomme direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, sammenholdt med samme direktivs bilag II.

## Sagens omkostninger

50 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de nødvendige love eller administrative bestemmelser for at efterkomme direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, sammenholdt med samme direktivs bilag II.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Macken Puissochet Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juni 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling