DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

29. april 2004 *

I sag C-117/02,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Caeiros, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes, M. Telles Romão og M. João Lois, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: portugisisk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 2, stk. 1, 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 har gjort det muligt at godkende et projekt vedrørende et turistkompleks omfattende ferieboliger, hoteller og golfbaner, uden at der er foretaget en vurdering af dette projekts indvirkning på miljøet,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af A. Rosas (refererende dommer) som fungerende formand for Femte Afdeling og dommerne A. La Pergola og S. von Bahr,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. marts 2002 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør 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), idet den har gjort det muligt at godkende et projekt vedrørende et turistkompleks bestående af ferieboliger, hoteller og golfbaner, beliggende i Ponta do Abano-zonen, uden at der er foretaget en vurdering af dette projekts indvirkning på miljøet.

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelser

Direktiv 85/337/EØF

2 Ifølge artikel 1, stk. 1, vedrører direktiv 85/337 vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

3 Ved »projekt« forstås ifølge direktivets artikel 1, stk. 2:

»— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

— andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«.

4 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 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 4 i direktiv 85/337 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.«

6 Bilag II til direktiv 85/337, som vedrører de projekter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, nævner i litra a) i punkt 11, som bærer overskriften »Andre projekter«:

»Feriebyer, hotelkomplekser«.

7 Artikel 5 i direktiv 85/337 præciserer i det væsentlige mindstekravene til de oplysninger, som bygherren skal afgive. Artikel 6 pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at de berørte myndigheder og de berørte dele af offentligheden modtager oplysninger og får mulighed for at afgive udtalelse, før det pågældende projekt igangsættes. Artikel 8 pålægger de kompetente myndigheder at tage de indhentede oplysninger i betragtning i overensstemmelse med artikel 5 og 6, og artikel 9 pålægger de kompetente myndigheder pligt til at underrette offentligheden om den trufne beslutning og om de betingelser, der eventuelt er knyttet til denne.

8 Direktiv 85/337 bestemmer i artikel 12, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet inden tre år fra dets meddelelse. Direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 3. juli 1985.

9 Direktiv 85/337 er blevet ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5), hvis artikel 3, stk. 1, bestemmer, at fristen for direktivets gennemførelse var den 14. marts 1999.

Direktiv 92/43/EØF

10 Artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7) bestemmer, at der skal oprettes et europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«, bestående af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I til direktivet, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II. I henhold til samme direktivs artikel 4, stk. 1, andet afsnit, sender hver medlemsstat til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse en liste over de områder, den har udpeget som særlige bevaringsområder i direktivets forstand.

11 Artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43 bestemmer:

»Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.«

12 I henhold til samme direktivs artikel 23, stk. 1, skal medlemsstaterne gennemføre direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse.

Nationale bestemmelser

13 Direktiv 85/337 er blevet gennemført i portugisisk ret ved lovdekret nr. 186/90 af 6. juni 1990 (*Diário da República,* serie I, nr. 130 af 6.6.1990, s. 2462).

14 Sintra-Cascais naturpark, hvori Ponta do Abano-zonen er beliggende, er oprettet ved bekendtgørelse nr. 8/94 af 11. marts 1994 (*Diário da República*, serie I-B, nr. 59 af 11.3.1994, s. 1226).

15 Udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark er fastlagt ved bekendtgørelse nr. 9/94, som ligeledes er vedtaget den 11. marts 1994 (*Diário da República*, serie I-B, nr. 59 af 11.3.1994, s. 1228).

16 Den 18. april 1996 godkendte Generaldirektoratet for Turisme, efter en positiv udtalelse fra bestyrelsen for Sintra-Cascais naturpark, placeringen af et projekt for opførelse af boligkomplekser i Ponta do Abano-zonen.

17 Ved regeringens afgørelse nr. 142/97 af 28. august 1997 blev Cabo Raso- og Ponta do Abano-zonerne henført til lokaliteten Sintra-Cascais i henhold til lovdekret nr. 226/97 af 27. august 1997, som gennemførte direktiv 92/43 i portugisisk ret.

18 Som det fremgår af den begrundede udtalelse, offentliggjorde Cascais kommune den 9. marts 1998 beslutningen om godkendelse af projektets gennemførelse.

Den administrative procedure

19 Ved skrivelse af 4. januar 2000 henledte Kommissionen de portugisiske myndigheders opmærksomhed på en klage, den havde modtaget vedrørende projekter for opførelse af boligkomplekser i Sintra-Cascais, der er udpeget som en lokalitet af fællesskabsbetydning, nærmere bestemt i Cabo Raso- og Ponta do Abano-zonerne. Kommissionen mindede om, at visse projekter, som kan påvirke en lokalitet af fællesskabsbetydning væsentligt, skal vurderes med hensyn til deres virkninger i overensstemmelse med direktiv 92/43. Kommissionen anmodede de portugisiske myndigheder om at meddele den deres bemærkninger inden for en frist på to måneder.

20 Da Kommissionen ikke havde modtaget noget svar på denne skrivelse, fremsendte den den 4. april 2000 i medfør af artikel 226 EF en åbningsskrivelse til de portugisiske myndigheder, hvori den anførte, at Den Portugisiske Republik havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 92/43, subsidiært artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, idet den havde gjort det muligt at godkende to projekter for turistkomplekser bestående af ferieboliger, hoteller og golfbaner, der var beliggende i et område, som er opført på den nationale liste over lokaliteter, og som skulle have været foreslået som en lokalitet af fællesskabsbetydning, der skulle optages i Natura 2000-nettet, uden at der var foretaget en dækkende vurdering af disse projekters indvirkning på miljøet.

21 Kommissionen gjorde bl.a. gældende, at selv om vurderingen af indvirkninger på miljøet ikke var foretaget i henhold til direktiv 92/43, skulle den have været foretaget i medfør af direktiv 85/337. Selv om de omhandlede projekter er nævnt i bilag II til direktiv 85/337, havde de portugisiske myndigheder overskredet grænserne for det skøn, som direktivets artikel 4, stk. 2, tillægger dem, men som i henhold til Domstolens praksis er begrænset ved samme direktivs artikel 2, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland,

Sml. I, s. 5901, præmis 64). Ifølge Kommissionen måtte projekterne utvivlsomt have væsentlig indvirkning på miljøet, eftersom de berørte områder omfatter naturtyper, som er nævnt i bilag I til direktiv 92/43, og arter, som er nævnt i bilag II til samme direktiv.

22 Den portugisiske regering blev opfordret til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder efter åbningsskrivelsens modtagelse.

23 Ved skrivelse af 30. marts 2000, modtaget den 7. april 2000, fremsendte de portugisiske myndigheder deres svar på Kommissionens skrivelse af 4. januar 2000.

24 Ved denne skrivelse henviste de portugisiske myndigheder til den relevante lovgivning og de relevante administrative beslutninger. De præciserede, at der ikke var godkendt noget projekt i Cabo Raso. For så vidt angik Ponta do Abano-projektet understregede de, at dettes placering var blevet vedtaget længe før godkendelsen af den nationale liste over lokaliteter i henhold til direktiv 92/43.

25 De portugisiske myndigheder erkendte, at lovdekret nr. 186/90, som gennemfører direktiv 85/337 i national ret, var i kraft på tidspunktet for projektets godkendelse. De anførte imidlertid, at de feriebyer, som var planlagt i Ponta do Abano, på grund af deres dimensioner ikke opfyldte de lovbestemte betingelser for at udløse et krav om gennemførelse af en procedure for vurdering af indvirkningen på miljøet.

26 De portugisiske myndigheder underrettede herefter Kommissionen om, at de kort forinden havde besluttet at tage udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark op til fornyet overvejelse samt suspendere denne plan med omgående virkning i de områder, som var udlagt til turisme og rekreative formål, og om, at de havde besluttet at træffe forebyggende foranstaltninger, som med omgående virkning forbød opførelse af nye komplekser i disse områder, herunder i Cabo Raso.

27 Ved skrivelse af 14. juni 2000 besvarede de portugisiske myndigheder åbningsskrivelsen af 4. april 2000, idet de anførte, at Kommissionen havde udfærdiget denne skrivelse uden kendskab til skrivelsen af 30. marts 2000, hvilket efter disse myndigheders opfattelse begrundede, at Kommissionen efter en gennemgang af de afgivne svar henlagde sagen eller indledte en ny administrativ procedure som omhandlet i artikel 226 EF.

28 De portugisiske myndigheder henviste til det i deres forudgående skrivelse anførte, idet de understregede, at de ikke forstod, hvorfor der var henvist til direktiv 92/43, når byggeprojektets beliggenhed var blevet godkendt i 1996 — og ikke, som Kommissionen fejlagtigt hævdede, i 1998 — på grundlag af udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark, dvs. før godkendelsen af den nationale liste over lokaliteter i henhold til direktiv 92/43.

29 De portugisiske myndigheder anførte, at da regelgrundlaget for Natura 2000-nettet ikke fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor beslutningen om placeringen af Ponta do Abano-turistkomplekset blev truffet, skulle dette projekt kun undergives en vurdering af indvirkningen på miljøet for det tilfælde, at en sådan forpligtelse fulgte af lovdekret nr. 186/90, der gennemfører direktiv 85/337. Som det fremgik af det i skrivelsen af 30. marts 2000 anførte, var dette imidlertid ikke tilfældet.

30 Da Kommissionen anså de svar, som var afgivet af den portugisiske regering, for utilstrækkelige, fremsatte den den 25. juli 2000 en begrundet udtalelse, hvori den

gjorde gældende, at der var sket tilsidesættelse af direktiv 92/43, subsidiært af direktiv 85/337, og pålagde Den Portugisiske Republik at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme disse direktiver inden for en frist på to måneder.

31 For så vidt angår det skøn, som følger af artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, gentog Kommissionen, at grænserne herfor var blevet overskredet i den foreliggende sag. Projekterne ville nemlig utvivlsomt få betydelig indvirkning på miljøet, eftersom de omhandlede områder omfattede naturtyper, som er nævnt i bilag I til direktiv 92/43, og arter, som er nævnt i bilag II til samme direktiv.

32 Kommissionen bestred de portugisiske myndigheders argument om, at direktiv 92/43 ikke fandt anvendelse på tidspunktet for beslutningen om projektets placering. Den anførte i denne forbindelse, at godkendelse af projekter for bymæssig bebyggelse i henhold til portugisisk lovgivning henhører under de kommunale myndigheders kompetence. I den foreliggende sag havde Cascais kommune offentliggjort beslutningen om godkendelse af projektets gennemførelse den 9. marts 1998, dvs. efter at Sintra-Cascais i 1997 blev optaget på den nationale liste over lokaliteter, som var blevet udfærdiget i henhold til direktiv 92/43.

33 Kommissionen konkluderede således på ny, at Den Portugisiske Republik havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 92/43, subsidiært artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, idet den havde gjort det muligt at godkende et projekt for et turistkompleks bestående af ferieboliger, hoteller og golfbaner, beliggende i Ponta do Abano-zonen, dvs. i et område, som er opført på den nationale liste over lokaliteter, og som skulle have været foreslået som en lokalitet af fællesskabsbetydning, der skulle optages i Natura 2000-nettet, uden at der var foretaget en dækkende vurdering af dette projekts indvirkning på miljøet.

34 Ved skrivelse af 29. september 2000 anmodede den portugisiske regering om en forlængelse af den af Kommissionen indrømmede tomånedersfrist for besvarelse af den begrundede udtalelse.

35 Ved skrivelse af 20. november 2000 besvarede den portugisiske regering den begrundede udtalelse. Regeringen tog til efterretning, at den begrundede udtalelse ikke længere nævnte turistkomplekset i Cabo Raso.

36 For så vidt angår projektet i Ponta do Abano gentog regeringen først og fremmest sin påstand om, at direktiv 92/43 ikke fandt anvendelse på tidspunktet for projektets godkendelse. Den præciserede i denne forbindelse, at turistprojekter er undergivet en særlovgivning, som giver centraladministrationen, i det konkrete tilfælde Generaldirektoratet for Turisme, kompetence til at godkende lokaliteternes placering. De kommunale myndigheders kompetence er begrænset til godkendelse af infrastrukturarbejder og herefter til byggearbejderne, inden for rammerne af den placering, som er godkendt af centraladministrationen.

37 Kommissionen anlægger en fejlagtig fortolkning af de portugisiske bestemmelser på området. Den beslutning, som skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om en undersøgelse af indvirkningen er nødvendig, er beslutningen om godkendelse af projektets placering, som er truffet i 1996, dvs. inden Sintra-Cascais blev optaget på den nationale liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i henhold til direktiv 92/43.

38 For så vidt angår tilsidesættelsen af direktiv 85/337 gjorde de portugisiske myndigheder gældende, at Kommissionens klagepunkt hviler på et enkelt argument, nemlig argumentet om, at grænserne for det skøn, medlemsstaterne er indrømmet i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, er overskredet, eftersom det er utvivlsomt, at projekterne vil få betydelig indvirkning på miljøet, idet de omhandlede områder omfatter naturtyper, som er nævnt i bilag I til direktiv 92/43, og arter, som er nævnt i bilag II til samme direktiv.

39 De portugisiske myndigheder bestred denne fortolkning af to grunde. De gjorde for det første gældende, at kontrollen med medlemsstaternes udøvelse af det skøn, de er indrømmet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, kun omfatter direktivets gennemførelse. Der kan således ikke sættes spørgsmålstegn ved den beslutning, som blev truffet vedrørende Ponta do Abano i 1996, idet gennemførelsen ikke er blevet anfægtet på dette punkt, uden at der skabes en situation, hvor der hersker total retsusikkerhed for den offentlige administration og for borgerne, som vil blive udsat for usikkerheden ved, at et regelgrundlag konstant er i fare for at blive anfægtet under en efterfølgende ad hoc-kontrol fra fællesskabsinstansernes side.

40 De portugisiske myndigheder understregede, at såfremt tilsidesættelsen af direktiv 85/337 begrundes med, at Ponta do Abano-projektet truer værdier, som er beskyttet i direktiv 92/43, er dette ensbetydende med, at direktiv 92/43 får tilbagevirkende gyldighed. Ifølge disse myndigheder kan direktiv 92/43 og den senere udfærdigede nationale liste over lokaliteter ikke påberåbes som grundlag for afgrænsningen af, hvilke formelle regler der fandt anvendelse på tidspunktet for beslutningen vedrørende Ponta do Abano.

41 De portugisiske myndigheder anførte endelig, at turistkomplekserne under alle omstændigheder udelukkende er nævnt i bilag II til direktiv 85/337, og at en manglende vurdering af indvirkningen på sådanne komplekser derfor ikke kan udgøre en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

Formaliteten

Parternes argumenter

42 I svarskriftet har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at søgsmålet skal afvises fra realitetsbehandling, idet Kommissionen har ændret sagens genstand i forhold til den administrative procedure. Hvor den begrundede udtalelse nævner

tilsidesættelse af principalt direktiv 92/43, subsidiært direktiv 85/337, omtaler stævningen således kun en tilsidesættelse af direktiv 85/337. Der er herved sket en ændring af sagens genstand og ikke kun en tilskæring, eftersom tvistens fokus er blevet flyttet.

43 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at Kommissionen allerede ved fremsættelsen af den begrundede udtalelse kunne have præciseret det påståede traktatbrud, eftersom de portugisiske myndigheder inden fremsættelsen af den begrundede udtalelse havde fremsat argumenter, som begrundede, at klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af direktiv 92/43 blev trukket tilbage, herunder ved skrivelser af 30. marts 2000 og 14. juni 2000.

44 Den Portugisiske Republik har dernæst anført, at Kommissionen hele tiden har påberåbt sig en tilsidesættelse af direktiv 85/337 som et subsidiært argument og alene med den begrundelse, at projektet ville få betydelig indvirkning på miljøet, eftersom området omfattet naturtyper og arter, som er nævnt i bilag I og II til direktiv 92/43. Den Portugisiske Republik har på denne baggrund koncentreret sin argumentation om det klagepunkt, der var fremsat som det principale argument. Som følge heraf har Kommissionen ved at ændre klagepunktet i stævningen flyttet tvistens fokus over mod den manglende gennemførelse af direktiv 85/337, og de portugisiske myndigheder har ikke haft mulighed for at tage til genmæle for så vidt angår dette klagepunkt.

45 Ifølge Den Portugisiske Republik har Kommissionen i stævningen fremsat nye argumenter, som ikke har været fremsat under den administrative procedure, som begrundelse for den manglende gennemførelse af direktiv 85/337. Kommissionen har således bl.a. gjort gældende, at de portugisiske myndigheder har anset de grænseværdier, som er fastsat i national lovgivning, for absolutte grænseværdier, uden at have undersøgt muligheden for væsentlig indvirkning på miljøet på grund af projektets art, dimensioner og placering.

46 Vedrørende det sidste punkt har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at Kommissionen burde have taget de svar, den modtog fra de portugisiske myndigheder, i betragtning, eller have fremsat en supplerende begrundet udtalelse i overensstemmelse med Domstolens praksis, og således have givet Den Portugisiske Republik mulighed for at tage til genmæle for så vidt angår den påståede manglende gennemførelse af direktiv 85/337.

47 Den Portugisiske Republik har i øvrigt anført, at Kommissionen har krænket dens ret til kontradiktion, idet Kommissionen på intet tidspunkt under den administrative procedure på en klar og direkte måde har sat spørgsmålstegn ved anvendelsen af den nationale lovgivning, som finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har navnlig aldrig forklaret, hvorfor den vurdering, som i medfør af national lovgivning blev foretaget af de portugisiske myndigheder med henblik på at afgøre, om der var tale om en væsentlig indvirkning, var urigtig.

48 Kommissionen har i replikken anfægtet den formalitetsindsigelse, som er rejst af den portugisiske regering.

49 Kommissionen har gjort gældende, at den har taget hensyn til den portugisiske regerings svar på skrivelsen af 4. januar 2000 og på åbningsskrivelsen af 4. april 2000. Ifølge Kommissionen var det først på grundlag af de præciseringer, som blev foretaget i svaret på den begrundede udtalelse, at den fik mulighed for at frafalde klagepunktet om tilsidesættelse af direktiv 92/43, idet de portugisiske myndigheder i dette svar nærmere redegjorde for den begrænsede rækkevidde af den beslutning om godkendelse af arbejderne, som var truffet i 1998, i forhold til beslutningen af 1996 om godkendelse af projektets placering.

50 Den omstændighed, at klagepunktet om tilsidesættelse af direktiv 85/337 under den administrative procedure kun blev fremsat som et subsidiært klagepunkt i forhold til klagepunktet om tilsidesættelse af direktiv 92/43, var ikke til hinder for, at Kommissionen kunne nøjes med at fastholde dette klagepunkt i stævningen. Der er herved sket en tilskæring af sagens genstand og ikke en ændring af denne.

51 I denne forbindelse har Kommissionen bestridt, at den under den administrative procedure kun skulle have fremsat et argument vedrørende direktiv 92/43. Ifølge Kommissionen indeholdt såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse en klar fremstilling af argumentationen for en vurdering af projektets indvirkning på grundlag af de relevante bestemmelser i direktiv 85/337, uafhængigt af bemærkningerne vedrørende direktiv 92/43. De bemærkninger, som er fremsat af de portugisiske myndigheder under den administrative procedure, viser, at disse myndigheder havde forstået Kommissionens argumentation på dette punkt.

Domstolens bemærkninger

52 Det bemærkes, at den adminstrative procedure ikke er forløbet under sådanne betingelser, som har muliggjort en hurtig præcisering af de klagepunkter, som blev fremsat af Kommissionen, og af de modargumenter, som blev fremsat af Den Portugisiske Republik. For det første var klagepunkterne i Kommissionens skrivelse af 4. januar 2000 nemlig formuleret uklart, og for det andet medførte de portugisiske myndigheders forsinkede svar på denne skrivelse, at det ikke var muligt for Kommissionen at tage hensyn til en række svar på disse klagepunkter i åbningsskrivelsen af 4. april 2000.

53 Disse forhold kan imidlertid ikke rejse tvivl om, hvorvidt søgsmålet kan antages til realitetsbehandling. Det bemærkes herved, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 51).

54 I den foreliggende sag har Kommissionen haft lejlighed til at fremsætte sine klagepunkter over for Den Portugisiske Republik, og Den Portugisiske Republik har haft lejlighed til at fremsætte de bemærkninger, den fandt relevante. Den administrative procedure har således opfyldt sit formål.

55 Den Portugisiske Republiks afvisningspåstand, som støttes på, at direktiv 85/337 kun blev nævnt som et subsidiært punkt under den administrative procedure, mens det klagepunkt, som støttes på dette direktiv, er det eneste klagepunkt til støtte for påstanden om traktatbrud og udgør fokus for tvisten, kan ikke tages til følge. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at dette klagepunkt faktisk er nævnt blandt klagepunkterne i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse, og at det de nævnte steder er oversigtligt, men tilstrækkeligt fremstillet. Dets subsidiære karakter har ikke været til hinder for, at Den Portugisiske Republik har kunnet fremsætte sine bemærkninger hertil.

56 For så vidt angår anbringendet om, at Kommissionen ikke har redegjort for, hvorfor de portugisiske myndigheder har tilsidesat direktiv 85/337 i forbindelse med godkendelsen af et projekt for et turistkompleks i Ponta do Abano-zonen, bemærkes, at dette skal behandles sammen med sagens realitet.

Realiteten

Parternes argumenter

57 Kommissionen har i stævningen anfægtet det synspunkt, Den Portugisiske Republik har fremsat under den administrative procedure, og hvorefter kontrollen med udøvelsen af det skøn, medlemsstaterne er indrømmet, kun omfatter den korrekte gennemførelse af et direktiv. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til Domstolens praksis (dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m. fl., Sml. I, s. 5403, præmis 49 og 50, af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 44, og dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 64). Kommissionen har konkluderet, at en korrekt gennemførelse af bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 ikke med føje kan påberåbes af Den Portugisiske Republik til støtte for en fritagelse for forpligtelsen til at foretage en vurdering i henhold til artikel 2, stk. 1, af et specifikt projekt, som i lighed med projektet for aktiviteterne i Ponta do Abano-zonen kan have væsentlig indvirkning på miljøet på grund af dets art, dimensioner eller placering, selv om det henhører under bilag II til direktivet.

58 Kommissionen har bestridt, at en vurdering af et projekts indvirkning på miljøet kan medføre en »retsusikkerhed for den offentlige administration og for borgerne, som vil blive udsat for usikkerheden ved, at et regelgrundlag konstant er i fare for at blive anfægtet under en efterfølgende ad hoc-kontrol fra fællesskabsinstansernes side«. Den har herved først henvist til, at traktatbrudsproceduren gør det muligt at fastslå den nøjagtige rækkevidde af medlemsstaternes forpligtelser i tilfælde af uoverensstemmelser vedrørende fortolkningen.

59 Den har herefter understreget, at når der er tale om et projekt, som henhører under bilag II til direktiv 85/337, men som ikke opfylder betingelserne, eller som ikke overskrider de grænseværdier, som er fastsat i national lovgivning, skal de nationale myndigheder under hensyntagen til projektets art, dimensioner eller placering konkret undersøge muligheden for en væsentlig indvirkning på miljøet, som kan begrunde en vurdering af denne indvirkning i henhold til direktiv 85/337.

60 Kommissionen har endelig anført, at så længe der ikke er truffet en administrativ afgørelse om godkendelse af de fremlagte projekter, har bygherrerne ingen velerhvervet ret (forslag til afgørelse fra generaladvokat Mischo i sag C-150/97, Kommissionen mod Portugal, dom af 21.1.1999, Sml. I, s. 259, punkt 22).

61 På baggrund af den nævnte retspraksis finder Kommissionen ikke, at det er tilstrækkeligt for de portugisiske myndigheder at påberåbe sig, at det omhandlede projekt som følge af sine dimensioner ikke opfylder de lovbestemte betingelser for en vurdering af indvirkningen på miljøet. Kommissionen har henvist til, at bekendtgørelse nr. 8/94 og nr. 9/94 tværtimod beskriver Sintra-Cascais naturpark, hvori Ponta do Abano-zonen er beliggende, som et område

— der omfatter naturværdier af utvivlsom interesse, som udgør en national, ja endog en international fælles arv, og

— som udgør et stærkt sårbart område.

62 Kommissionen har konkluderet, at selv om projektet ikke overskred de dimensioner, som er fastsat i national lovgivning, burde de portugisiske myndigheder under disse omstændigheder have foretaget en vurdering af dets indvirkning, inden de traf beslutning om dets placering.

63 I svarskriftet har Den Portugisiske Republik anført, at beslutningen om godkendelse af projektets placering ikke har tilsidesat bestemmelserne i direktiv 85/337.

64 De portugisiske myndigheder har nemlig foretaget en analyse af en eventuel væsentlig indvirkning på miljøet i henhold til bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337. Denne analyse har fundet sted på to niveauer, gennem en undersøgelse af

— arten og placeringen af projektet, i medfør af de bestemmelser, som gennemfører direktiv 85/337, og

— projektets art, dimensioner og placering, i medfør af kontrollen med dets forenelighed med udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark, dvs. bekendtgørelse nr. 9/94.

65 Den Portugisiske Republik har præciseret, at der i de nationale bestemmelser, som gennemfører direktiv 85/337, er opstillet to kriterier for, hvornår der skal iværksættes en procedure for vurdering af turistkompleksprojekters indvirkning på miljøet, nemlig at de ikke er planlagt i forbindelse med foranstaltningerne til områdets udvikling, og at de har visse karakteristika (dimensioner eller bebyggelsesgrad). Eftersom projektet er beliggende i et område, der er udlagt til turisme i udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark, har de portugisiske myndigheder været i besiddelse af oplysninger, som har gjort det muligt for dem at konkludere, at selv om projektet er beliggende i et område af særlig miljøværdi, kunne det ikke få væsentlig indvirkning på miljøet på grund af sin art og placering.

66 Den Portugisiske Republik har anført, at forløberen for udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark var en plan for den overordnede opdeling af området i zoner, som var i kraft mellem 1981 og 1994, og at der forud for disse to planer var gennemført en række studier af den fælles naturarv og foretaget omfattende offentlige høringer, som ikke alene involverede borgerne og ikke-statslige organisationer, men også forskellige universiteter og offentlige organer.

67 Udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark omfatter naturbeskyttelseszoner, landzoner, byzoner og zoner, som er udlagt til turisme og rekreative formål. Den Portugisiske Republik har anført, at de væsentlige naturværdier, herunder dem, som senere er blevet identificeret af de portugisiske myndigheder som omfattende arter og levesteder, der er nævnt i bilagene til direktiv 92/43, er blevet tilstrækkeligt beskyttet ved udpegelsen af de zoner, som omfatter disse arter og levesteder, som naturbeskyttelseszoner i udviklingsplanen. Denne plan er et passende redskab til administration af de hensyn, som er søgt varetaget ved oprettelsen af Sintra-Cascais naturpark. Det er på baggrund af disse hensyn, at de portugisiske myndigheders godkendelse af projektet skal ses.

68 Den zone, som er udlagt til turisme og rekreative formål, og hvor feriebyerne skal opføres, er ifølge Den Portugisiske Republik tilstrækkeligt beskrevet som en fælles naturarv. Der er tale om en zone, som for størstedelens vedkommende er bevokset med nedbrudte, strukturelt simplificerede sekundære plantesamfund, bestående af mediterran kratbevoksning opstået ved naturlig regenerering af andre, mere udviklede samfund, som i tidligere tider er blevet ødelagt ved gentagne brande, samt med små tilbageværende lommer af eukalyptus, strandfyr, pinje og Aleppofyr.

69 De portugisiske myndigheder har således kontrolleret projektets forenelighed med de specifikationer, som er fastsat i udviklingsplanen, bl.a. gennem overholdelsen af de miljøkvalitetsmæssige, landskabsmæssige og arkitektoniske kriterier, samt foreneligheden med de parametre, som er fastlagt for dets størrelse og bebyggelsesgrad i henhold til artikel 21 i bekendtgørelse nr. 9/94, hvorved udviklingsplanen blev godkendt. Det var først efter den positive udtalelse fra naturparkens bestyrelse, som bekræftede, at projektet opfyldte de miljømæssige, landskabsmæssige og arkitektoniske kvalitetskriterier, at projektet blev godkendt, som foreskrevet i artikel 20 og 4 i bekendtgørelse nr. 9/94.

70 Den Portugisiske Republik har således bestridt Kommissionens antagelse af, at projektet nødvendigvis vil få væsentlig indvirkning på miljøet, blot fordi det er placeret i Sintra-Cascais naturpark. Den understreger, at der er blevet taget skyldigt hensyn til sårbarheden af den zone, hvori projektet påtænkes placeret, samt til dets art og dimensioner. De portugisiske myndigheder har følgelig ikke tilsidesat de forpligtelser, som påhviler dem i medfør af direktiv 85/337, eftersom de har foretaget en konkret vurdering af projektet for så vidt angår dets eventuelle væsentlige indvirkning på miljøet, som krævet i direktivets artikel 2, stk. 1.

71 I replikken har Kommissionen anført, at de præciseringer, den portugisiske regering har foretaget i svarskriftet, bekræfter, at myndighederne ikke har foretaget en konkret vurdering, men blot har kontrolleret, at projektet overholdt de betingelser, som var fastlagt i national lovgivning. Kommissionen mener af de i stævningen anførte grunde og med henvisning til Domstolens praksis, at traktatbruddet er bevist.

72 De præciseringer, som den portugisiske regering har foretaget, understøtter Kommissionens standpunkt. Den omstændighed, at et projekt er placeret i en zone, som i den nationale lovgivning betegnes som »udlagt til turisme«, udgør således ingen garanti for, at det ikke vil få væsentlig indvirkning på miljøet i et konkret tilfælde. Desuden fremgår det af de afgivne oplysninger, at det omhandlede projekt er beliggende i et stærkt sårbart område, hvis flora i hvert fald allerede er beskadiget, hvilket bestyrker Kommissionen i dens overbevisning om, at det var nødvendigt at foretage en undersøgelse af indvirkningen.

73 Kommissionen har endelig anført, at argumentet om, at udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark er et passende redskab til administration af de bevaringshensyn, som er søgt varetaget ved oprettelsen af denne park, er uforeneligt med de oplysninger, som de portugisiske myndigheder gav i deres skrivelse af 30. marts 2000, og hvorefter det var blevet besluttet at tage udviklingsplanen op til fornyet overvejelse samt suspendere denne med omgående virkning og at forbyde nye byggeprojekter i de områder, der er udlagt til turisme og rekreative formål.

74 I duplikken har Den Portugisiske Republik anført, at Kommissionen synes at forveksle Ponta do Abano-zonen, hvor projekterne er blevet godkendt, med Sintra-Cascais naturpark, som altid har været tæt befolket og omfatter byzoner, landzoner og zoner udlagt til rekreative formål foruden zoner af høj miljøværdi.

75 De portugisiske myndigheders anerkendelse af miljøværdierne i Sintra-Cascais naturpark er ikke genstand for denne sag. Dette argument er imidlertid det eneste, Kommissionen har påberåbt sig til støttte for sine påstande.

76 Med støtte i de argumenter, som er fremsat i replikken, har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning af direktiv 85/337. Den har således sammenblandet den vurderingsprocedure, som er fastlagt i dette direktivs artikel 5-10, med vurderingen af, om der er eller ikke er en væsentlig indvirkning på miljøet, hvilket er en vurdering af typen »simple screening«, som finder sted forud for en eventuel formel vurderingsprocedure. Denne forudgående kontrol er i den foreliggende sag blevet foretaget gennem en undersøgelse af projektets art, dimensioner og placering i forbindelse med vurderingen af dets forenelighed med udviklingsplanen. Denne forenelighed er blevet bekræftet i den positive udtalelse fra bestyrelsen for Sintra-Cascais naturpark, hvilket var en nødvendig betingelse for godkendelsen af dets placering i henhold den ordning, som er indført ved bekendtgørelse nr. 9/94. Det er således ikke korrekt at hævde, at »den omstændighed, at et projekt er placeret i en zone, som i den nationale lovgivning betegnes som udlagt til turisme, ikke udgør nogen garanti for, at det ikke vil få væsentlig indvirkning på miljøet i et konkret tilfælde«.

77 Karakteren af de enkelte zoner inden for Sintra-Cascais naturparks område er fastlagt efter en række undersøgelser, som har gjort det muligt at afstikke de rammer, som er fastsat i udviklingsplanen, og udarbejde bestemmelser for de normer, typer og udnyttelsesgrader, som er tilladt i de zoner, der kan bebygges bymæssigt, som f.eks. de zoner, der er udlagt til turisme og rekreative formål, og hvor det omhandlede projekt er blevet godkendt.

78 Den Portugisiske Republik har bestridt, at placeringen af projektet i en zone, hvor vegetationen er nedbrudt og simplificeret, bestyrker antagelsen af, at en undersøgelse af indvirkningen var nødvendig. Man kan ikke påberåbe sig, at

beskyttelsesformålene i de fællesskabsretlige og nationale bestemmelser tilsigter at genskabe de naturlige betingelser, som var forsvundet inden oprettelsen af beskyttelseszoner, eller før disse zoner var beboet af mennesker. Kommissionen har desuden ikke kompetence til at sætte spørgsmålstegn ved de kriterier for administration af miljøværdierne i en beskyttelseszone på nationalt plan, som var fastlagt længe før fristen for medlemsstaternes gennemførelse af direktiv 92/43.

79 For så vidt angår suspenderingen af udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark har den portugisiske regering anført, at den har haft til hensigt at tage denne plan op til fornyet overvejelse på grundlag af en undersøgelse af de forskellige forhold, som lå til grund for planen, bl.a. den omstændighed, at gennemførelsen i national ret af direktiv 92/43 pålagde den portugisiske stat mere omfattende forpligtelser for så vidt angår dens bidrag til oprettelsen af Natura 2000-nettet. Imidlertid skal vurderingen af, om de forpligtelser, som følger af fællesskabsretten, er overholdt, foretages i lyset af de bevarelseshensyn, som beskyttes i de bestemmelser, som var gældende på tidspunktet for oprettelsen af naturparken, og ikke i lyset af hensynene i direktiv 92/43.

Domstolens bemærkninger

80 Det fremgår af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag anlagt i medfør af artikel 226 EF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge alle de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning (jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 26.6.2003, sag C-404/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6695, præmis 26, og af 6.11.2003, sag C-434/01, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 13239).

81 I den foreliggende sag har Kommissionen på grundlag af direktiv 85/337, således som dette er fortolket af Domstolen, foreholdt Den Portugisiske Republik, at den ikke har foretaget en undersøgelse af indvirkningen på miljøet, inden den godkendte et projekt, som, selv om det ikke overskrider de grænseværdier, som er fastsat af medlemsstaten i medfør af direktivets artikel 4, stk. 2, alligevel kan få væsentlig indvirkning på miljøet på grund af dets art og placering i Ponta do Abano-zonen i Sintra-Cascais naturpark.

82 Det påhviler Kommissionen at føre bevis for tilsidesættelsen af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 ved at godtgøre, at en medlemsstat ikke har truffet 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. Dette bevis kan føres ved, at det godtgøres, at en medlemstat ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at undersøge, om et projekt, der ikke overskrider grænseværdierne i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, alligevel kan få væsentlig indvirkning på miljøet bl.a. på grund af dets art, dimensioner eller placering. Kommissionen kan ligeledes føre bevis for, at et projekt, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, ikke har været undergivet en undersøgelse af indvirkningen, selv om der var pligt hertil.

83 I den foreliggende sag har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at der i udviklingsplanen for Sintra-Cascais naturpark og de godkendelsesprocedurer, som denne plan indeholder, var truffet alle nødvendige bestemmelser for at sikre, at myndighederne, inden der gives tilladelse til et projekt, som er beliggende i denne park, undersøger, om projektet kan få en væsentlig indvirkning på miljøet bl.a. på grund af dets art, dimensioner og placering, og dermed, om det skal undergives en undersøgelse af denne indvirkning.

84 Kommissionen har imidlertid ikke imødegået denne påstand. Den har heller ikke godtgjort, at de portugisiske myndigheder i det foreliggende tilfælde har overskredet grænserne for det skøn, de er tillagt, ved ikke at kræve en undersøgelse af indvirkningen, før de godkendte projektet, selv om det kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

85 Det er nemlig ikke tilstrækkeligt at bevise, at et projekt skal gennemføres i en naturpark, og heraf udlede, at dette projekt vil få væsentlig indvirkning på miljøet. Kommissionen skal føre i hvert fald et mindstemål af bevis for den indvirkning, projektet kan få på miljøet.

86 I den foreliggende sag har Kommissionen ikke svaret på Den Portugisiske Republiks argumenter, hvorefter

— Sintra-Cascais naturpark ikke kun omfatter zoner af høj miljøværdi, men også byzoner, landzoner og zoner udlagt til rekreative formål

— de zoner, der er udlagt til turisme og rekreative formål, og hvor projekterne skal gennemføres, netop er valgt som følge af vegetationens nedbrændte tilstand.

87 Det er i denne forbindelse ikke tilstrækkeligt generelt at henvise til, at placeringen af et projekt i en zone, som i den nationale lovgivning betegnes som »udlagt til turisme«, ikke udgør nogen garanti for, at det ikke vil få væsentlig indvirkning på

miljøet i et konkret tilfælde. Kommissionen kan heller ikke blot henvise til, at det fremgår af de afgivne oplysninger, at det omhandlede projekt er beliggende i et stærkt sårbart område, hvis flora i hvert fald allerede er beskadiget, uden at føre konkret bevis for, at de portugisiske myndigheder anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da de godkendte placeringen af et projekt i en zone, som netop var udlagt til denne projekttype.

88 Det må fastslås, at Kommissionen har baseret sin sag på en formodning om, at et projekt, som er beliggende på en naturparks område, kan få væsentlig indvirkning på miljøet. En sådan formodning er ikke tilstrækkelig til at bevise, at der er sket tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337. Kommissionen har under alle omstændigheder ikke kunnet tilbagevise de relevante forklaringer, Den Portugisiske Republik er fremkommet med.

89 Traktatbruddet er følgelig ikke bevist, og Den Portugisiske Republik bør frifindes.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Portugisiske Republik frifindes.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Rosas La Pergola von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. april 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident