DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

7. november 2002 *

I sag C-348/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen og J. Adda, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues, D. Colas og C. Isidoro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 73, s. 5), idet den ikke har vedtaget de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller ikke har underrettet Kommissionen herom,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen, C. Gulmann (refererende dommer), V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: fuldmægtig M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. juni 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juli 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. september 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters

indvirkning på miljøet (EFT L 73, s. 5), idet den ikke har vedtaget de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller ikke har underrettet Kommissionen herom.

Retsforskrifter og tvistens baggrund

2 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 til formål at give de kompetente myndigheder de oplysninger, der er nødvendige for, at de fuldt informeret om et givet projekts sandsynlige væsentlige virkninger på miljøet kan træffe afgørelse herom. Direktivet indeholder tre bilag. I bilag I er de projekter, der uden undtagelse skal vurderes, opført, og bilag II angiver de projekter, for hvilke medlemsstaterne kan bestemme, at de skal vurderes.

3 Direktiv 97/11, der ændrer direktiv 85/337, har til formål at gøre reglerne for vurderingsproceduren klarere samt supplere og forbedre dem for at sikre, at proceduren anvendes på en stadig mere harmoniseret og effektiv måde. Direktiv 97/11 ændrer navnlig artikel 5, stk. 2, og artikel 9 i direktiv 85/337 og erstatter dette direktivs bilag I, II og III med bilag I, II, III og IV til direktiv 97/11. I de nye bilag I og II til direktiv 85/337 er opført henholdsvis de projekter, der uden undtagelse skal vurderes, og de projekter, for hvilke medlemsstaterne ligeledes uden undtagelse ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved hjælp af grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten skal afgøre, om projektet skal vurderes.

4 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 97/11 bestemmer, at medlemsstaterne senest den 14. marts 1999 skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet, og at de straks skal underrette Kommissionen herom.

5 Idet Kommissionen ikke anså direktiv 97/11 for at være blevet gennemført rettidigt i fransk ret, indledte den en traktatbrudsprocedure. Efter at have givet Den Franske Republik lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen den 26. januar 2000 en begrundet udtalelse, hvori den anmodede Frankrig om at træffe de fornødne foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen senest to måneder efter fremsendelsen af udtalelsen.

6 Som svar tilsendte den franske regering den 10. april 2000 Kommissionen lov nr. 76-629 af 10. juli 1976 om naturbeskyttelse (JORF af 13.7.1976, s. 4203), dekret nr. 77-1133 af 21. september 1977, som er udstedt til gennemførelse af lov nr. 76-663 af 19. juli 1976 om godkendelsespligtige anlæg med henblik på beskyttelse af miljøet (JORF af 8.10.1977, s. 4897), samt dekret nr. 77-1141 af 12. oktober 1977, som er udstedt til gennemførelse af artikel 2 i lov nr. 76-629 (JORF af 13.10.1977, s. 4948), og som er ændret ved dekret nr. 93-245 af 25. februar 1993 om miljøundersøgelser og anvendelsesområdet for offentlige undersøgelser (JORF af 26.2.1993, s. 3032). Regeringen anførte, at disse tekster allerede sikrede gennemførelsen af en stor del af bestemmelserne i direktiv 97/11. Regeringen vedlagde endvidere et forslag til et dekret om ændring af dekret nr. 77-1133 og anførte, at forslaget allerede var blevet gennemgået i Conseil d'État, og at det ville blive vedtaget inden for meget kort tid.

7 Ved skrivelse af 6. december 2000 tilsendte den franske regering Kommissionen dekret nr. 2000-258 af 20. marts 2000 om ændring af dekret nr. 77-1133 (JORF af 22.3.2000, s. 4417). Regeringen gjorde gældende, at dekretet sikrede gennemførelsen af direktiv 97/11 for en del af de projekter, der falder ind under direktivets anvendelsesområde, nemlig ca. halvdelen af de projektkategorier, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 97/11. Hvad angår de andre projektkategorier, der er omhandlet i disse bilag, meddelte den franske regering Kommissionen, at den sidste bearbejdning af et forslag til dekret om ændring af dekret nr. 77-1141 var ved at blive foretaget med henblik på i anvendelsesområdet for den nationale lovgivning at indarbejde de tre projektkategorier, der endnu ikke var omfattet heraf, nemlig vindmølleparker, nyplantning af skov og inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed.

8 Den franske regering anførte i skrivelse af 22. juni 2001, at forslaget til dekret var ved at blive færdiggjort, og at det ville kunne offentliggøres i oktober 2001. Den tilføjede, at det pågældende dekret ville indarbejde to projektkategorier i den nationale lovgivning, der endnu ikke var omfattet heraf (nyplantning af skov og inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed), og ændre betingelserne vedrørende vindmølleparker.

9 Da Kommissionen fandt, at de foranstaltninger, der var truffet, ikke var tilstrækkelige til fuldt ud at gennemføre bestemmelserne i direktiv 97/11, og da den ikke var i besiddelse af andre oplysninger vedrørende vedtagelsen af de bebudede nationale bestemmelser, besluttede den at anlægge denne sag.

Traktatbrudssagens indhold

10 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at dekret nr. 77-1133 sikrer gennemførelsen af direktiv 97/11 for de godkendelsespligtige anlæg, der er omfattet af lov nr. 76-663, men at dekretet efter Den Franske Republiks egne oplysninger — selv efter dets ændring ved dekret nr. 2000-258 — ikke dækker alle de projekter, der er omfattet af bilag I og II til direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 97/11.

11 Kommissionen har gjort gældende, at Den Franske Republik ikke har gennemført

— artikel 1, nr. 7, i direktiv 97/11, for så vidt som den ændrer artikel 5, stk. 2, i direktiv 85/337 ved at indføre en justeringsprocedure på bygherrernes anmodning

— artikel 1, nr. 11, i direktiv 97/11 om ændring af artikel 9 i direktiv 85/337, hvorved det foreskrives, at begrundelserne for den trufne afgørelse gøres tilgængelige for offentligheden

— bilag II, stk. 1, litra b) og d), og stk. 3, litra i), til direktiv 97/11, således at projekter vedrørende inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed, nyplantning af skov og vindmølleparker dækkes,

for andre projekter end dem, der vedrører godkendelsespligtige anlæg.

12 Den Franske Republik har i sit svarskrift fremlagt en præcis sammenlignende analyse af direktiv 97/11 og dekret nr. 77-1141, hvori den når til den konklusion, at dekretet fuldt ud dækker de tre projektkategorier, der er omhandlet i bilag II, stk. 1, litra b) og d), og stk. 3, litra i), til direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 97/11.

13 På denne baggrund har Kommissionen frafaldet sit tredje klagepunkt, som vedrører dette bilag.

Klagepunkterne vedrørende artikel 1, nr. 7 og 11, i direktiv 97/11

14 Det bemærkes, at det følger af fast praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten,

som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 26), og at en rent administrativ praksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke kan anses for en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til traktaten (jf. bl.a. dom af 17.1.2002, sag C-394/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 581, præmis 11).

15 Den Franske Republik har i svarskriftet erkendt, at den ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde gennemført artikel 1, nr. 7 og 11, i direktiv 97/11 for så vidt angår andre projekter end dem, der vedrører godkendelsespligtige anlæg, idet det for gennemførelsen var nødvendigt dels at ændre dekret nr. 77-1141, dels at vedtage en lov. Hvad særligt angår justeringsproceduren har Den Franske Republik imidlertid gjort gældende, at den i realiteten altid har anvendt denne procedure i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

16 Den Franske Republik har i duplikken anført, at et forslag til et dekret om ændring af dekret nr. 77-1141 var ved at blive vedtaget med henblik på at gennemføre artikel 1, nr. 7, i direktiv 97/11, og at den ville gennemføre direktivets artikel 1, nr. 11, ved at vedtage en lov.

17 Under den mundtlige forhandling var parterne enige om, at forslaget til det nævnte dekret endnu var under vedtagelse, men at den lov, som Den Franske Republik havde henvist til, faktisk var blevet offentliggjort (lov nr. 2002-276 af 27.2.2002 om nærdemokrati (JORF af 28.2.2002, s. 3808)). Kommissionen har imidlertid understreget, at den kun var i besiddelse af den version af lovteksten, der som lovforslag var vedlagt sagsøgtes duplik.

18 Det fremgår således, at med hensyn til de i sagen omtvistede spørgsmål har Den Franske Republik ikke inden for den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiv 97/11. Under henvisning til førnævnte dom i sagen Kommissionen mod Irland skal det for så vidt angår justeringssproceduren fastslås, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig en rent intern praksis.

19 Det følger heraf, at Kommissionen må gives medhold i dens påstande, som afgrænset under den sidste del af proceduren.

20 Det skal derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 97/11, idet den ikke har vedtaget de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 1, nr. 7 og 11.

Sagens omkostninger

21 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Det følger endvidere af procesreglementets artikel 69, stk. 5, at det, såfremt sagen hæves, på begæring af den hævende part kan bestemmes, at den anden part betaler sagens omkostninger, hvis dette findes berettiget som følge af denne parts forhold.

22 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at sagens omkostninger som følge af Kommissionens delvise hævelse af sagen skal fordeles lige mellem de to parter.

23 Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger. Den har i replikken, efter sin delvise hævelse af sagen, opretholdt sine påstande fra stævningen, dvs. bl.a. påstanden om, at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger. Den har under den mundtlige forhandling under henvisning til procesreglementets artikel 69, stk. 5, understreget, at den franske regering forud for indledningen af denne sag meget klart havde udtalt, at de tre projektkategorier, der er omhandlet i tredje klagepunkt, ikke var omfattet af den nationale lovgivnings anvendelsesområde.

24 Det skal hertil bemærkes, at Den Franske Republik har tabt sagen for så vidt angår de to klagepunkter, som Kommissionen har opretholdt efter sin delvise hævelse af sagen. Hvad angår det tredje klagepunkt, for hvilket sagen blev hævet, har den franske regering to gange i løbet af den administrative procedure anerkendt, at klagepunktet var velbegrundet, første gang ved skrivelse af 6. december 2000, derefter anden gang ved skrivelse af 22. juni 2001. Det var først i forbindelse med svarskriftet, at den franske regering — efter en grundig analyse af dekret nr. 77-1141, der, i modsætning til hvad der fremgår af svarskriftet, ikke var en »simpel gennemlæsning« af dekretet — påstod, at de pågældende projektkategorier var omfattet af dekretet. Den franske regerings forhold var således afgørende for, at det tredje klagepunkt blev fremsat i stævningen.

25 Den Franske Republik pålægges derfor at betale samtlige sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, idet den ikke har vedtaget de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 1, nr. 7 og 11.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 2002.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Sjette Afdeling