ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

7 november 2002 *

In zaak C-348/01,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen en J. Adda als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en D. Colas alsmede door C. Isidoro als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 73, blz. 5), of de Commissie niet in kennis te stellen van deze bepalingen, de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, R. Schintgen, C. Gulmann (rapporteur), V. Skouris en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: M.-F. Contet, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 13 juni 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 september 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld tot vaststelling dat de Franse Republiek, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn

85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 73, blz. 5), of de Commissie niet in kennis te stellen van deze bepalingen, de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

2 Met richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40) wordt beoogd de bevoegde instanties passende informatie te verschaffen aan de hand waarvan zij over een bepaald project een besluit kunnen nemen met volledige kennis van zaken wat betreft de daarvan te verwachten aanzienlijke milieueffecten. De richtlijn bevat drie bijlagen. In bijlage I worden de projecten genoemd die, behoudens uitzondering, aan een beoordeling zijn onderworpen, en in bijlage II worden de projecten opgesomd waarvoor de lidstaten kunnen bepalen dat zij aan een beoordeling moeten worden onderworpen.

3 Met richtlijn 97/11, die richtlijn 85/337 wijzigt, wordt beoogd de regelgeving inzake de beoordelingsprocedure te verduidelijken, aan te vullen en te verbeteren, teneinde ervoor te zorgen dat deze richtlijn op een meer en meer geharmoniseerde en doeltreffende wijze wordt toegepast. Richtlijn 97/11 wijzigt onder meer de artikelen 5, lid 2, en 9 van richtlijn 85/337 en vervangt de bijlagen I, II en III van richtlijn 85/337 door de bijlagen I, II, III en IV, zoals opgenomen in de bijlage ervan. In de nieuwe bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 worden de projecten genoemd die, behoudens uitzondering, aan een beoordeling zijn onderworpen, respectievelijk de projecten waarvoor, eveneens behoudens uitzondering, de lidstaten op basis van een onderzoek van geval tot geval of aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria, bepalen of het project al dan niet aan een beoordeling moet worden onderworpen.

4 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 97/11 bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 14 maart 1999 aan deze richtlijn te voldoen, en dat zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen.

5 Omdat zij van mening was dat richtlijn 97/11 niet binnen de gestelde termijn in Frans recht was omgezet, leidde de Commissie de niet-nakomingsprocedure in. Na de Franse Republiek te hebben aangemaand, haar opmerkingen in te dienen, bracht de Commissie op 26 januari 2000 een met redenen omkleed advies uit waarin zij deze lidstaat verzocht, de nodige maatregelen te treffen om dit advies binnen twee maanden vanaf de betekening ervan op te volgen.

6 In antwoord hierop zond de Franse regering de Commissie op 10 april 2000 een kopie van wet nr. 76-629 van 10 juli 1976 betreffende de bescherming van de natuur (JORF van 13 juli 1976, blz. 4203), decreet nr. 77-1133 van 21 september 1977 ter uitvoering van wet nr. 76-663 van 19 juli 1976 inzake de voor de milieubescherming aangewezen installaties (JORF van 8 oktober 1977, blz. 4897), en decreet nr. 77-1141 van 12 oktober 1977 ter uitvoering van artikel 2 van wet nr. 76-629 (JORF van 13 oktober 1977, blz. 4948), zoals gewijzigd bij decreet nr. 93-245 van 25 februari 1993 betreffende milieueffectrapportages en openbare enquêtes (JORF van 26 februari 1993, blz. 3032). Zij verklaarde dat deze teksten reeds een groot deel van de bepalingen van richtlijn 97/11 uitvoerden. Bovendien voegde zij hierbij een ontwerp-decreet tot wijziging van decreet nr. 77-1133, waarbij zij preciseerde dat het reeds door de Conseil d'État was onderzocht en zeer binnenkort zou worden vastgesteld.

7 Bij schrijven van 6 december 2000 zond de Franse regering de Commissie een kopie van decreet nr. 2000-258 van 20 maart 2000 tot wijziging van decreet nr. 77-1133 (JORF van 22 maart 2000, blz. 4417). Zij stelde dat dit decreet de uitvoering van richtlijn 97/11 verzekert voor een deel van de projecten die onder de werkingssfeer van richtlijn 97/11 vallen, namelijk ongeveer de helft van de categorieën van projecten die zijn bedoeld in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11. Wat de andere categorieën van de in deze bijlagen bedoelde projecten betreft, deelde zij de Commissie mee dat een ontwerp-decreet tot wijziging van decreet nr. 77-1141 laatstelijk was aangepast om drie categorieën van projecten onder de werkingssfeer van de nationale regeling te brengen die daar nog niet onder vielen, namelijk windturbineparken, eerste bebossingen en het gebruik van niet of half ontgonnen gronden voor intensieve landbouw.

8 Bij schrijven van 22 juni 2001 preciseerde de Franse regering dat dit ontwerpdecreet binnenkort zou worden goedgekeurd en omstreeks oktober 2001 kon worden gepubliceerd. Zij voegde hieraan toe dat het betrokken decreet twee categorieën van projecten onder de nationale regeling bracht die daar nog niet onder vielen (eerste bebossingen en het gebruik van niet of half ontgonnen gronden voor intensieve landbouw) en het criterium inzake de windturbineparken wijzigde.

9 Omdat zij van mening was dat de getroffen maatregelen niet volstonden om alle bepalingen van richtlijn 97/11 uit te voeren, en over geen andere gegevens inzake de vaststelling van de aangekondigde nationale bepalingen beschikte, stelde de Commissie het onderhavige beroep in.

De omvang van het beroep wegens niet-nakoming

10 In haar verzoekschrift merkt de Commissie op dat decreet nr. 77-1133 de uitvoering van richtlijn 97/11 verzekert voor de aangewezen installaties die aan wet nr. 76-663 zijn onderworpen, doch dat dit decreet, zoals de Franse regering zelf verklaart, zelfs na de wijziging ervan bij decreet nr. 2000-258, niet alle in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11, bedoelde projecten omvat.

11 Zij verwijt de Franse Republiek dat deze voor andere projecten dan de aangewezen installaties

— artikel 1, punt 7, van richtlijn 97/11 voorzover dit artikel 5, lid 2, van richtlijn 85/337 wijzigt teneinde daarin een procedure van nadere specificering op verzoek van de opdrachtgever op te nemen,

— artikel 1, punt 11, van richtlijn 97/11 houdende wijziging van artikel 9 van richtlijn 85/337 teneinde het publiek in kennis te stellen van de redenen van de beslissing,

— bijlage II, leden 1, sub b en d, en 3, sub i, zoals opgenomen in de bijlage bij richtlijn 97/11, opdat daaronder de projecten voor het gebruik van niet of half ontgonnen gronden voor intensieve landbouw, de eerste bebossingen en de windturbineparken daaronder zouden vallen, niet heeft omgezet.

12 In haar verweerschrift heeft de Franse Republiek richtlijn 97/11 nauwkeurig vergeleken met decreet nr. 77-1141 en is zij tot de slotsom gekomen dat dit decreet uiteindelijk toch de drie categorieën van projecten omvat die zijn bedoeld in bijlage II, leden 1, sub b en d, en 3, sub i, van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11.

13 Gelet op deze opmerkingen heeft de Commissie afstand gedaan van haar derde grief, betreffende deze bijlage.

De grieven inzake artikel 1, punten 7 en 11, van richtlijn 97/11

14 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de

lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn (zie onder meer arrest van 15 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-147/00, Jurispr. blz. I-2387, punt 26) en dat eenvoudige administratieve procedures, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet beschouwd kunnen worden als correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt (zie met name arrest van 17 januari 2002, Commissie/Ierland, C-394/00, Jurispr. blz. I-581, punt 11).

15 In haar verweerschrift erkende de Franse Republiek dat zij aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, voor andere projecten dan de aangewezen installaties artikel 1, punten 7 en 11, van richtlijn 97/11 niet had uitgevoerd, aangezien deze uitvoering een wijziging van decreet nr. 77-1141 vereiste en de vaststelling van een wet. Wat inzonderheid de procedure van nadere specificering betreft, stelde zij evenwel dat zij deze de facto steeds als maatregel van goed bestuur had toegepast.

16 In dupliek preciseerde zij dat een ontwerp-decreet tot wijziging van decreet nr. 77-1141 in behandeling was met het oog op de uitvoering van artikel 1, punt 7, van richtlijn 97/11 en dat door de vaststelling van een wet artikel 1, punt 11, van deze richtlijn was uitgevoerd.

17 Tijdens de mondelinge behandeling waren de partijen het erover eens dat het bovenbedoelde ontwerp-decreet nog steeds in behandeling was, maar dat de door de Franse Republiek aangevoerde wet daadwerkelijk was vastgesteld [wet nr. 2002-276 van 27 februari 2002 inzake de wijkdemocratie (JORF van 28 februari 2002, blz. 3808)]. De Commissie beklemtoonde evenwel dat zij alleen beschikte over de ontwerp-tekst van deze wet die bij de dupliek van verweerster was gevoegd.

18 De Franse Republiek heeft dus aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, wat de litigieuze punten betreft, niet voldaan aan de krachtens richtlijn 97/11 op haar rustende verplichtingen. Gelet op het arrest Commissie/Ierland, reeds aangehaald, moet worden vastgesteld dat de verwerende lidstaat zich, wat de procedure van nadere specificering betreft, niet met succes kan beroepen op een louter interne praktijk.

19 Het beroep van de Commissie, zoals afgebakend in het laatste stadium van de procedure, moet bijgevolg worden toegewezen.

20 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan artikel 1, punten 7 en 11, van richtlijn 97/11, de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

21 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Artikel 69, lid 5, bepaalt voorts dat in geval van afstand van instantie, op vordering van de partij die afstand doet van instantie, de wederpartij in de kosten wordt veroordeeld, indien dit op grond van de houding van deze partij gerechtvaardigd lijkt.

22 De Franse Republiek vordert dat wegens de gedeeltelijke afstand van instantie door de Commissie, de kosten gelijkelijk worden verdeeld tussen beide partijen bij de procedure.

23 In haar verzoekschrift vordert de Commissie de verwijzing van verweerster in de kosten. In haar repliek, na haar gedeeltelijke afstand van instantie, heeft zij de vorderingen van haar verzoekschrift gehandhaafd, dat wil zeggen met name de vordering tot verwijzing in de kosten. Tijdens de mondelinge behandeling heeft zij, onder verwijzing naar artikel 69, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering, beklemtoond dat de Franse regering, voordat de onderhavige procedure was ingeleid, zeer duidelijk had aangegeven dat de drie in de derde grief bedoelde categorieën van projecten niet onder de werkingssfeer van de interne regeling vielen.

24 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld inzake de twee grieven die de Commissie na de gedeeltelijke afstand van instantie heeft gehandhaafd. Wat de derde grief betreft, waarvan is afstand gedaan, heeft de Franse regering tijdens de precontentieuze procedure twee keer de gegrondheid ervan erkend, een eerste keer bij brief van 6 december 2000 en vervolgens bij brief van 22 juni 2001. Pas in haar verweerschrift komt zij na een grondige analyse van decreet nr. 77-1141 die, anders dan in dit verweerschrift is gesteld, niet voortvloeide uit „een eenvoudige lezing" van dit decreet, tot de slotsom dat de betrokken categorieën projecten onder dit decreet vielen. Haar houding was dus doorslaggevend voor het aanvoeren van de derde grief in het verzoekschrift.

25 In die omstandigheden moet de Franse Republiek in alle kosten van de procedure worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan artikel 1, punten 7 en 11, van richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, is de Franse Republiek de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 november 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J.-P. Puissochet