DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 7 november 2002 *

I mål C-348/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. zur Hausen och J. Adda, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och D. Colas samt C. Isidoro, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 73, s. 5), genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna R. Schintgen, C. Gulmann (referent), V. Skouris och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: byrådirektören M.-F. Contet,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 13 juni 2002,

och efter att den 11 juli 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 17 september 2001, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av

direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 73, s. 5), genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder.

Tillämplig lagstiftning och bakgrund till tvisten

2 Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226) har till syfte att förse de ansvariga myndigheterna med relevanta uppgifter så att de kan fatta ett beslut om ett visst projekt med fullständig kännedom om projektets sannolika betydande miljöpåverkan. Direktivet har tre bilagor. I bilaga I anges de projekt som, med vissa undantag, skall bli föremål för bedömning och i bilaga II de projekt beträffande vilka medlemsstaterna kan föreskriva att de skall bli föremål för ett bedömningsförfarande.

3 Direktiv 97/11 ändrar och kompletterar direktiv 85/337 i syfte att förtydliga, komplettera och förbättra reglerna för bedömningsförfarandet för att säkerställa att sistnämnda direktiv tillämpas på ett alltmer harmoniserat och effektivt sätt. Genom direktivet ändras bland andra artiklarna 5.2 och 9 i direktiv 85/337 samt ersätts bilagorna I, II och III i det direktivet med bilagorna I, II, III och IV, vilka bilagts det förstnämnda direktivet. I de nya bilagorna I och II till direktiv 85/337 räknas de projekt upp som med vissa undantag skall bli föremål för bedömning respektive de beträffande vilka medlemsstaterna, likaledes med vissa undantag, skall bestämma huruvida de skall bli föremål för ett bedömningsförfarande genom granskning från fall till fall eller på grundval av gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

4 I artikel 3.1 i direktiv 97/11 föreskrivs att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 14 mars 1999 och att de genast skall underrätta kommissionen härom.

5 Eftersom kommissionen ansåg att direktiv 97/11 inte hade införlivats i den franska rättsordningen inom den föreskrivna fristen, väckte kommissionen talan om fördragsbrott. Efter att ha anmodat Republiken Frankrike att inkomma med sina synpunkter, skickade kommissionen den 26 januari 2000 ett motiverat yttrande och uppmanade denna medlemsstat att inom två månader från delgivningen av detsamma, anta de lagar eller andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

6 Som svar på det motiverade yttrandet tillsände den franska regeringen lag nr 76-629 av den 10 juli 1976 om naturskydd (JORF av den 13 juli 1976, s. 4203), dekret nr 77-1133 av den 21 september 1977 med tillämpningsbestämmelser för lag nr 77-663 av den 19 juli 1976 om miljöskyddsklassade anläggningar (JORF av den 8 oktober 1977, s. 4897) liksom dekret nr 77-1141 av den 12 oktober 1977 med tillämpningsbestämmelser för artikel 2 i lag nr 76-629 (JORF av den 13 oktober 1977, s. 4948), i dess lydelse enligt dekret nr 93-245 av den 25 februari 1993 om konsekvensbedömningar och tillämpningsområdet för offentliga undersökningar (JORF av den 26 februari 1993, s. 3032). Den franska regeringen gjorde gällande att den genom dessa författningar redan införlivat en stor del av bestämmelserna i direktiv 97/11. Dessutom bifogade regeringen ett förslag till dekret om ändring av dekret nr 77-1133 och klargjorde att det redan hade varit föremål för granskning av Conseil d'État och snart skulle antas.

7 Genom skrivelse av den 6 december 2000 översände den franska regeringen dekret nr 2000-258 av den 20 mars 2000 om ändring av dekret nr 77-1133 (JORF av den 22 mars 2000, s. 4417) till kommissionen. Regeringen gjorde gällande att den genom detta dekret införlivade direktiv 97/11 vad gäller en del av de projekt som omfattas av direktivets tillämpningsområde, det vill säga ungefär hälften av de kategorier av projekt som räknas upp i bilagorna I och II i direktiv 85/337 i dess lydelse enligt direktiv 97/11. Beträffande de övriga kategorierna informerade regeringen kommissionen om att ett förslag till dekret om ändring av dekret 77-1141 var föremål för en slutlig översyn i syfte att införliva de tre kategorier av projekt som ännu inte omfattades av de tillämpliga franska bestämmelserna, det vill säga grupper av vindkraftverk, nyplantering av skog och nyttjande av obrukad mark och delvis orörda naturområden för intensivjordbruk.

8 Genom skrivelse av den 22 juni 2001 klargjorde den franska regeringen att detta förslag till dekret höll på att slutbehandlas och att det skulle kunna publiceras någon gång under oktober månad 2001. Regeringen tillade att det ifrågavarande dekretet dels skulle innebära att två tidigare oreglerade kategorier av projekt omfattades av de tillämpliga franska bestämmelserna (nyplantering av skog respektive nyttjande av obrukad mark och delvis orörda naturområden för intensivjordbruk), dels skulle ändra kriteriet för grupper av vindkraftverk.

9 Eftersom kommissionen ansåg att de vidtagna åtgärderna var otillräckliga för att fullständigt införliva bestämmelserna i direktiv 97/11 och inte heller hade erhållit någon underrättelse om antagandet av de omnämnda nationella rättsakterna, beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Omfattningen av fördragsbrottstalan

10 I sin ansökan har kommissionen konstaterat att dekret nr 77-1133 införlivar direktiv 97/11 när det gäller miljöskyddsklassade anläggningar som faller under lag nr 76-663, men att dekretet, enligt vad den franska regeringen själv uppger, inte omfattar, ens i sin lydelse enligt dekret nr 2000-258, alla de projekt som anges i bilagorna I och II i direktiv 85/337 i dess lydelse enligt direktiv 97/11.

11 Vad gäller andra projekt än dem som avser miljöskyddsklassade anläggningar har kommissionen gjort gällande att Republiken Frankrike har underlåtit att införliva följande bestämmelser:

— Artikel 1.7 i direktiv 97/11 i den utsträckning som artikel 5.2 i direktiv 85/337 ändras genom att ett samrådsförfarande på begäran av exploatören införs.

— Artikel 1.11 i direktiv 97/11 som ändrar artikel 9 i direktiv 85/337 på så sätt att det blir obligatoriskt att underrätta allmänheten om de skäl som ligger till grund för fattade beslut.

— Bilaga II, punkt 1 b och d, samt punkt 3 i som omfattar projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk, nyplantering av skog samt grupper av vindkraftverk, och vilken återfinns som bilaga till direktiv 97/11.

12 I sitt svaromål har den franska regeringen genom en noggrann komparativ analys av direktiv 97/11 och av dekret nr 77-1141 kommit fram till slutsatsen att dekretet faktiskt omfattar de tre kategorier av projekt som anges i punkt 1 b och d, samt punkt 3 i, i bilaga II, till direktiv 85/337 i dess lydelse enligt direktiv 97/11.

13 Med hänsyn till detta påpekande har kommissionen frånfallit sin tredje anmärkning som gäller ovannämnda bilaga.

Anmärkningarna rörande artikel 1.7 och 1.11 i direktiv 97/11

14 Det skall erinras om att, enligt fast rättspraxis, förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid

utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet (se särskilt dom av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2387, punkt 26) och att enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheterna och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, inte kan anses som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget (se särskilt dom av den 17 januari 2002 i mål C-394/00, kommissionen mot Irland, REG 2002, s. I-581, punkt 11).

15 I sitt svaromål har Republiken Frankrike vidgått att den vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet inte införlivat artikel 1.7 och 1.11 i direktiv 97/11 beträffande andra projekt än dem som avser miljöskyddsklassade anläggningar, eftersom detta skulle innebära dels att dekret nr 77-1141 ändrades, dels att en lag antogs. När det särskilt gäller samrådsförfarandet har den franska regeringen dock hävdat att den i själva verket alltid har tillämpat detta i syfte att följa god förvaltningssed.

16 I sin duplik har den franska regeringen understrukit att ett förslag till dekret om ändring av dekret nr 77-1141 snart skulle antas i syfte att införliva artikel 1.7 i direktiv 97/11 och att artikel 1.11 hade införlivats genom att en ny lag antagits.

17 Under det muntliga förfarandet var parterna ense om att det ovan nämnda förslaget till dekret ännu inte hade antagits men att den lag som åberopats av Republiken Frankrike faktiskt hade promulgerats (lag nr 2002-276, av den 27 februari 2002, om närdemokrati (JORF av den 28 februari 2002, s. 3808)). Kommissionen har emellertid framhållit att den endast har haft tillgång till denna lagtext i form av det lagförslag som var fogat som bilaga till svarandens duplik.

18 Vad gäller anmärkningarna i målet framgår det att Republiken Frankrike vid utgången av den frist som anges i det motiverade yttrandet inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 97/11. Vad gäller frågan om samrådsförfarandet måste det mot bakgrund av det tidigare nämnda målet kommissionen mot Irland konstateras att den svarande medlemsstaten inte med framgång kan åberopa förvaltningsrättslig praxis i sin interna rättsordning.

19 Av detta följer att kommissionens talan såsom den begränsats i den slutliga delen av processen skall anses välgrundad.

20 Mot bakgrund härav kan det konstateras att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 1.7 och 1.11 i rådets direktiv 97/11 genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Rättegångskostnader

21 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Enligt artikel 69.5 i rättegångsreglerna skall kostnaderna på begäran av den part som återkallar sin talan bäras av den andra parten, om det anses skäligt på grund av dennes uppträdande.

22 Republiken Frankrike har yrkat att rättegångskostnaderna delas lika mellan båda parterna i processen eftersom kommissionen delvis återkallat sin ansökan.

23 I sin ansökan har kommissionen yrkat att svaranden skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna. Efter att delvis ha återkallat sin ansökan har kommissionen i sin replik vidhållit de i sin ansökan framställda yrkandena, det vill säga bland annat yrkandet att svaranden skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna. Under det muntliga förfarandet har kommissionen åberopat bestämmelserna i artikel 69.5 i rättegångsreglerna och betonat att den franska regeringen, innan talan väcktes i förevarande mål, mycket klart hade framhållit att de inhemska bestämmelserna inte tillämpades på de tre kategorierna av projekt som avsågs med den tredje anmärkningen.

24 Det skall följaktligen konstateras att Republiken Frankrike har tappat målet vad gäller de två anmärkningar som kommissionen vidhållit efter att delvis ha återkallat sin talan. Beträffande den tredje anmärkningen, beträffande vilken talan har återkallats, har den franska regeringen två gånger under det administrativa förfarandet medgett fördragsbrott, först genom skrivelse av den 6 december 2000, och sedan genom skrivelse av den 22 juni 2001. Det var först när svaromålet ingavs som den franska regeringen, efter att ha genomfört en ingående analys av dekret nr 77-1141, gjorde gällande att detta dekret var tillämpligt på de ifrågavarande projekten. Denna analys av dekretet var i motsats till vad som hävdades i svaromålet inte en "enkel genomläsning". Den franska regeringens uppträdande har således legat till grund för att talan även väcktes beträffande den tredje anmärkningen.

25 Republiken Frankrike skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 1.7 och 1.11 i rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997, om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.**

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 november 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.-P. Puissochet

Ordförande på sjätte avdelningen