SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 13. Oktober 1998 *

1. Mit der uns zur Prüfung vorliegenden Klage beantragt die Kommission, festzustellen, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag und Artikel 12 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (im folgenden: Richtlinie) [1] verstoßen hat, daß sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie vollständig und korrekt nachzukommen.

2. Nach diesem Artikel 12 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Richtlinie innerhalb von drei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Diese ist am 3. Juli 1985 erfolgt.

3. Obwohl die Portugiesische Republik den Europäischen Gemeinschaften erst mit Wirkung vom 1. Januar 1986 beigetreten ist, war sie nach den Artikeln 392 und 395 der Beitrittsakte [2] verpflichtet, die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen zum selben Zeitpunkt wie die anderen Mitgliedstaaten, d. h. am 3. Juli 1988, in Kraft zu setzen.

4. Die portugiesische Regierung übermittelte der Kommission mit verschiedenen Schreiben Bestimmungen, die die Umsetzung der Richtlinie zum Gegenstand hatten, insbesondere das Decreto-Lei Nr. 186/90 vom 6. Juni 1990.

5. Am 25. Januar 1993 teilte die Kommission, die der Auffassung war, daß diese Bestimmungen nicht die vollständige Umsetzung der Richtlinie gewährleisteten, der portugiesischen Regierung die Gründe für ihre Auffassung mit und forderte sie gemäß Artikel 169 EG-Vertrag zur Äußerung binnen zwei Monaten auf.

6. Die portugiesische Regierung äußerte sich der Kommission gegenüber in verschiedenen Schreiben und verwies insbesondere auf den Erlaß einer neuen Regelung.

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 175, S. 40.

2 — Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1985, L 302, S. 23).

7. Da die Kommission der Ansicht war, daß diese neue Regelung eine zufriedenstellende Antwort auf eine ihrer Rügen enthalte, ließ sie diese fallen, richtete jedoch am 6. August 1996 eine mit Gründen versehene Stellungnahme mit den Rügen, die sie aufrechterhielt, an die Portugiesische Republik.

8. Die Portugiesische Republik teilte der Kommission in einem Antwortschreiben vom 17. Dezember 1996 mit, daß eine Arbeitsgruppe errichtet worden sei, die die zur Lösung der von der Kommission aufgeworfenen Probleme erforderlichen Rechtsvorschriften ausarbeiten solle.

9. Da die Kommission die angekündigten Rechtsvorschriften nicht erhielt, hat sie mit Klageschrift vom 15. April 1997 die vorliegende Klage erhoben.

10. In ihrer Klageschrift hat sie die portugiesische Regelung unter neun Gesichtspunkten gerügt.

11. Die Portugiesische Republik übermittelte dem Gerichtshof am 23. Oktober 1997 die Texte des Decreto-Lei Nr. 278/97 vom 8. Oktober 1997 und des Decreto regulamentar Nr. 42/97 vom 10. Oktober 1997, die beide zur Änderung bestimmter zuvor erlassener Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie ergangen waren.

12. Nach Prüfung dieser Unterlagen teilte die Kommission mit, daß sie die Klage teilweise zurücknehme und nur noch eine einzige der in ihrer Klageschrift aufgeführten Rügen aufrechterhalte, nämlich diejenige, die in Teil II Nr. 17 Buchstabe i aufgeführt war. Mit dieser Rüge wirft die Kommission der Portugiesischen Republik vor, daß Artikel 11 Absatz 2 des Decreto-Lei Nr. 186/90 nach seinem Wortlaut nicht auf Projekte anwendbar sei, für die das Genehmigungsverfahren zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens, d. h. am 7. Juni 1990, bereits eingeleitet gewesen sei.

13. In ihrem Schriftsatz über die teilweise Klagerücknahme führt sie aus: „Das genannte Decreto-Lei und das Dercreto regulamentar stellen den in Teil II Nr. 17 Buchstabe i der Klageschrift gerügten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht nicht ab, da sowohl die geänderten als auch die ändernden nationalen Rechtsvorschriften durch Artikel 11 Absatz 2 des Decreto-Lei Nr. 186/90 und Artikel 3 des Decreto-Lei Nr. 278/97 von den in der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen ausdrücklich die Projekte ausnehmen, für die die Anträge auf Genehmigung vor Inkrafttreten dieser nationalen Rechtsvorschriften, aber nach dem 3. Juli 1988 (Zeitpunkt der Anwendbarkeit der Bestimmungen der Richtlinie gemäß den Artikeln 2 und 12), gestellt worden sind. Die Kommission erhält somit ihren Antrag auf Feststellung einer Vertragsverletzung hinsichtlich dieser Rüge *in der Formulierung der Klageschrift* und im Licht der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes aufrecht...“

14. Obwohl dieses Schreiben nicht ganz klar ist, darf es meines Erachtens nicht so ausgelegt werden, als enthielte es eine neue Bean-

standung des Artikels 3 Absatz 2 des Decreto-Lei Nr. 278/97, der ebenfalls vorsieht, daß einige der Änderungen, die er am Decreto-Lei Nr. 186/90 vornimmt, nur auf die Projekte anwendbar sind, für die ein Genehmigungsantrag nach Inkrafttreten des Decreto-Lei Nr. 278/97 gestellt wurde. Die Kommission hätte dies natürlich nicht tun dürfen, denn es hätte sich um einen neuen Antrag gehandelt, der nicht im vorprozessualen Verfahren und in der Klageschrift gestellt worden ist.

15. Die Rüge betrifft somit nur die Projekte, für die das Genehmigungsverfahren am 7. Juni 1990 noch nicht abgeschlossen war. Es steht jedoch fest, daß die beanstandete Bestimmung, nämlich Artikel 11 des Decreto-Lei Nr. 186/90, durch die 1997 erlassenen Bestimmungen nicht geändert wurde.

16. Die portugiesische Regierung räumt die „offensichtliche Nichteinhaltung der Umsetzungsfrist" ein. Sie hält die Klage jedoch für unbegründet und beruft sich insoweit auf die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit und das Verbot der rückwirkenden Anwendung von Rechtsvorschriften. Denn nach einem allgemeinem Grundsatz des portugiesischen Rechts, der in Artikel 12 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verankert sei, gälten Gesetze nur für die Zukunft. Jede Ausnahme von diesem Grundsatz müsse anhand der vorgenannten Prinzipien sorgfältig erwogen werden, und die gesetzlich geschützten Interessen oder die berechtigten Erwartungen der Bürger dürften keinesfalls beeinträchtigt werden.

17. Auch seien die in Artikel 11 des Decreto-Lei Nr. 186/90 genannten Projekte, d. h. diejenigen, für die die Anträge auf Genehmigung nach dem 3. Juli 1988, aber vor Inkrafttreten der nationalen Regelung gestellt worden seien, wenig zahlreich gewesen und alle Gegenstand eines Berichtes über ihre Auswirkungen auf die Umwelt gewesen.

18. Zu dem Decreto-Lei Nr. 278/97 trägt die Portugiesische Republik vor, sie sei darauf bedacht gewesen, nur diejenigen Bestimmungen von der rückwirkenden Anwendung auszunehmen, die zu einer schweren Beeinträchtigung der Rechte und berechtigten Erwartungen der Bürger, die den sich aus der fraglichen Regelung ergebenden Verpflichtungen unterlägen, führen würden.

19. Die Portugiesische Republik ist somit der Auffassung, daß die Feststellung einer Vertragsverletzung im Hinblick auf diese Rüge keinen Sinn hätte, da das portugiesische Recht selbst die rückwirkende Anwendung der Gesetze in den Fällen untersage, in denen dies zu einer Verletzung der Rechte und berechtigten Erwartungen der Bürger führen würde.

20. Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Nach dem Urteil Bund Naturschutz in Bayern u. a. [3] findet sich nämlich in der

3 — Urteil vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-396/92 (Slg. 1994, I-3717, Randnr. 18); vgl. in demselben Sinn Urteile vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 33) und vom 18. Juni 1998 in der Rechtssache C-81/96 (Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Slg. 1998, I-3923, Randnr. 22).

Richtlinie kein Anhaltspunkt dafür, daß die Mitgliedstaaten ermächtigt wären, Projekte, für die das Genehmigungsverfahren nach dem Stichtag des 3. Juli 1988 eingeleitet wurde, von der Umweltverträglichkeitsprüfung auszunehmen.

21. Im übrigen ist, falls die portugiesische Regierung beabsichtigt, sich mit diesem Vorbringen auf Gebote ihres nationalen Rechts zu berufen, um sich ihren Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu entziehen, entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu antworten, daß sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der in den Gemeinschaftsrichtlinien festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.

22. Ich möchte hinzufügen, daß das Vorbringen der portugiesischen Regierung nicht überzeugender wäre, wenn sie sich auf die im Gemeinschaftsrecht selbst verankerten Grundsätze der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens berufen wollte. Zwar muß ein Mitgliedstaat bei der Durchführung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unter Wahrung der allgemeinen Grundsätze dieses Rechts handeln; diese Verpflichtung findet jedoch ihre Grenzen in der Tragweite dieser Grundsätze selbst. Diese entfalten ihre Wirkungen zum einen im Bereich der Beziehungen zwischen der öffentlichen Gewalt und den einzelnen, um die es im vorliegenden Fall nicht geht, in dem sich allein die Frage stellt, ob die Kommission die Feststellung eines Verstoßes der Portugiesischen Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verlangen kann. Zum anderen ist nicht ersichtlich, weshalb die Anwendung neu eingeführter Anforderungen auf noch nicht beschiedene Genehmigungsanträge gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes in ihrer durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes definierten Bedeutung verstoßen könnte. Denn wie die Kommission in ihrer Erwiderung ausgeführt hat, „besteht kein wohlerworbenes Recht für die Bauherren, solange die Verwaltungsentscheidung über die Genehmigung der vorgelegten Projekte noch nicht ergangen ist".

23. In einem Vertragsverletzungsverfahren, das von Natur aus objektiv ist, kann sich ein Mitgliedstaat, der nicht innerhalb der ihm gesetzten Fristen tätig geworden ist, angesichts einer Situation, die er selbst geschaffen hat, nicht hinter den zum Schutz von einzelnen bestehenden Grundsätzen verschanzen, um sich der Feststellung zu entziehen, zu der die von der Kommission dargelegten objektiven Umstände führen.

24. Ich bin deshalb der Auffassung, daß die Klage der Kommission begründet ist und ihr daher stattgegeben werden sollte.

25. Ferner sollte der Gerichtshof gemäß dem Antrag der Kommission die Portugiesische Republik nach Artikel 69 § 5 seiner Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten verurteilen.

Ergebnis

26. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor,

— festzustellen, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten verstoßen hat, daß sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie vollständig und korrekt nachzukommen;

— der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen.