FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 13. oktober 1998 *

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 12 i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [1] (herefter »direktivet«), idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for fuldstændigt og korrekt at efterkomme det nævnte direktiv.

2. I henhold til direktivets artikel 12 skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet inden tre år fra dets meddelelse. Direktivet blev meddelt den 3. juli 1985.

3. Skønt Den Portugisiske Republik først blev medlem af De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1986, var den i henhold til artikel 392 og 395 i tiltrædelsestraktaten [2] forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre direktivet senest den 3. juli 1988.

4. Den portugisiske regering har ved forskellige skrivelser meddelt Kommissionen de bestemmelser, der ifølge den sikrer direktivets gennemførelse, herunder bl.a. lovdekret nr. 186/90 af 6. juni 1990.

5. Da Kommissionen fandt, at disse bestemmelser ikke sikrer en fuldstændig gennemførelse af direktivet meddelte den den 25. januar 1993 den portugisiske regering grundene til, at den ikke anså gennemførelsen for fuldstændig og anmodede den portugisiske regering om at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder i henhold til EF-traktatens artikel 169.

6. Den portugisiske regering fremsendte sine bemærkninger til Kommissionen og underrettede den heri bl.a. om vedtagelse af nye lovbestemmelser.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 175, s. 40.

2 — Akt vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasning af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23).

7. Da Kommissionen fandt, at disse nye lovbestemmelser sikrede en delvis gennemførelse af direktivet, frafaldt den et af sine klagepunkter, men tilsendte dog den 6. august 1996 Den Portugisiske Republik en begrundet udtalelse om de klagepunkter, som den opretholdt.

8. Ved skrivelse af 17. december 1996 meddelte den portugisiske regering Kommissionen, at der var nedsat en arbejdsgruppe, som skulle udarbejde de nødvendige lovbestemmelser med henblik på at løse de af Kommissionen rejste spørgsmål.

9. Da Kommissionen ikke blev underrettet om de planlagte lovbestemmelser, har den ved stævning af 15. april 1997 anlagt denne sag.

10. Kommissionen har i stævningen fremført ni klagepunkter vedrørende den portugisiske regerings lovbestemmelser.

11. Den 23. oktober 1997 underrettede den portugisiske regering Domstolen om lovdekret nr. 278/97 af 8. oktober 1997 samt om bekendtgørelse nr. 42/97 af 10. oktober 1997, som begge ændrede visse af de bestemmelser, der tidligere var blevet vedtaget til gennemførelse af direktivet.

12. Kommissionen meddelte efter at have gennemgået disse nationale gennemførelsesbestemmelser, at den delvis hævede søgsmålet, og alene opretholdt et enkelt klagepunkt i stævningen, nemlig klagepunktet i dennes afsnit II, punkt 17, litra i). Kommissionen foreholdt ved dette klagepunkt Den Portugisiske Republik, at lovdekret nr. 186/90 i henhold til artikel 11, stk. 2, ikke finder anvendelse på projekter, hvis godkendelsesprocedure verserede på tidspunktet for dekretets ikrafttrædelse, nemlig den 7. juni 1990.

13. Kommissionen anførte i sin skrivelse om den delvise hævelse af sagen, at »nævnte lovdekreter og bekendtgørelse ikke bringer den overtrædelse af fællesskabsretten til ophør, som Kommissionen har fremført i stævningens afsnit II, punkt 17, litra i), eftersom såvel de ændrede nationale lovbestemmelser, som de nationale gennemførelsesbestemmelser udtrykkeligt ved artikel 11, stk. 2, i lovdekret nr. 186/90 og artikel 3 i lovdekret nr. 278/97 fra direktivets forpligtelser undtager projekter, for hvilke der var ansøgt om godkendelse inden ikrafttrædelsen af disse nationale lovbestemmelser, men inden den 3. juli 1988 (datoen for ikrafttrædelsen af direktivets bestemmelser i henhold til artikel 2 og 12). Kommissionen opretholdt altså sin påstand om, at dette klagepunkt indebar et traktatbrud som fremført af Kommissionen *i dens stævning og under hensyn til Domstolens praksis* på dette område ...«.

14. Jeg mener ikke, at denne skrivelse trods dens lidt ubestemte karakter, kan anses for at indeholde et nyt klagepunkt vedrørende artikel 3, stk. 2, i lovdekret nr. 278/97, som

også bestemmer, at visse af de ændringer, som vedrører lovdekret nr. 186/90, kun vil finde anvendelse på projekter, der er ansøgt om inden ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 278/97. Kommissionen ville klart ikke være berettiget til at fremføre et sådant nyt klagepunkt, idet der ville være tale om en ny påstand, som hverken var fremført i den indledende administrative procedure eller i stævningen.

15. Klagepunktet vedrører altså alene de projekter, hvis godkendelsesprocedure verserede den 7. juni 1990. Det står imidlertid fast, at den anfægtede bestemmelse, nemlig artikel 11 i lovdekret nr. 186/90, ikke blev ændret ved de i 1997 vedtagne lovbestemmelser.

16. Den portugisiske regering har erkendt, at der foreligger en »klar tilsidesættelse af direktivets gennemførelsesfrist«. Den portugisiske regering har dog til sit forsvar fremført, at denne tilsidesættelse beror på det gældende retssikkerhedsprincip og princippet om ikke at give lovbestemmelser tilbagevirkende gyldighed. Den portugisiske regering har anført, at i henhold til den portugisiske retsordens generelle princip, som er udtrykt i artikel 12 i den portugisiske civillovbog, kan en lov kun have virkning for fremtiden. Enhver undtagelse fra dette princip må nøje overvejes ud fra de nævnte principper og borgernes beskyttede eller forventede legitime interesser kan under ingen omstændigheder tilsidesættes.

17. Den portugisiske regering har tilføjet, at de i artikel 11 i lovdekret nr. 186/90 omhandlede projekter, altså projekter, der var søgt tilladelse til efter den 3. juli 1988, men inden ikrafttrædelse af de nationale lovbestemmelser, var få, og at de alle har været genstand for en rapport om deres indvirkning på miljøet.

18. Den portugisiske regering har vedrørende lovdekret nr. 278/97 anført, at den herved alene ønskede ikke at give de lovbestemmelser tilbagevirkende gyldighed, som indebar et alvorligt indgreb i de retssubjekters rettigheder og legitime forventninger, som var underlagt forpligtelserne i henhold til de pågældende lovbestemmelser.

19. Den portugisiske regering finder derfor, at en afgørelse om, at dette klagepunkt udgør et traktatbrud, vil være overflødigt, eftersom selve den portugisiske retsorden forbyder, at der vedtages love med tilbagevirkende gyldighed, såfremt dette indebærer tilsidesættelse af retssubjekters rettigheder og legitime forventninger.

20. Denne argumentation kan jeg ikke tiltræde. Det fremgår af dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern m.fl. [3], at ingen

3 — Dom af 9.8.1994, sag C-396/92, Sml. I, s. 3717, præmis 18; jf. også dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 33, og af 18.6.1998, sag C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Sml. I, s. 3923, præmis 22.

bestemmelse i direktivet kan fortolkes således, at medlemsstaterne kan dispensere fra den i direktivet indeholdte forpligtelse til at vurdere indvirkningerne på miljøet af projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt efter den 3. juli 1988.

21. Såfremt den portugisiske regering endvidere med denne argumentation fremfører ufravigelige nationale retsprincipper til støtte for ikke at opfylde forpligtelser, som påhviler den i henhold til fællesskabsretten, skal jeg henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes.

22. Jeg skal endvidere tilføje, at selv om den portugisiske regering til støtte for sin argumentation har fremført princippet om retssikkerhed og om beskyttelse af den berettigede forventning, som er knæsat i fællesskabsretten, indebærer dette ikke, at argumentationen bliver mere relevant. Selv om det må erkendes, at en medlemsstat, når den vedtager bestemmelser til gennemførelse af fællesskabsretten skal overholde dennes generelle retsprincipper, begrænses forpligtelsen af selve disse princippers rækkevidde. Disse principper gælder i forhold mellem de offentlige myndigheder og retssubjekterne, hvilke forhold denne sag ikke omfatter, i hvilken det afgørende spørgsmål alene er, om Kommissionen kan gives medhold i sin påstand om, at den portugisiske regering har begået et traktatbrud ved ikke at have overholdt de forpligtelser, som direktivet pålægger den. Desuden kan jeg heller ikke indse, hvorledes den omstændighed, at verserende ansøgninger undergives nyindførte krav, kan stride mod principperne om retssikkerhed og om beskyttelse af den berettigede forventning, således som disse princippers rækkevidde er fastsat i Domstolens praksis. Som Kommissionen har anført i sin replik, »så længe der ikke er truffet administrativ godkendelse af de indgivne projekter, har entreprenørerne ingen velerhvervet ret«.

23. I en efter sin karakter objektiv traktatbrudssag kan det ikke tiltrædes, at en medlemsstat, som ikke har handlet inden for de foreskrevne frister, ved en situation, som den selv har skabt, kan anvende principper om beskyttelse af retssubjekter med henblik på at undgå et traktatbrud, som fremgår af de af Kommissionen fremførte objektive forhold.

24. Jeg finder derfor, at Kommissionen må gives medhold i dens påstand.

25. Jeg finder ligeledes, at Den Portugisiske Republik i henhold til Kommissionens påstand skal tilpligtes at afholde sagens omkostninger i henhold til artikel 69, stk. 5, i Domstolens procesreglement.

Forslag til afgørelse

26. Jeg skal derfor foreslå Domstolen følgende afgørelse:

— Det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldstændigt og korrekt at efterkomme direktivet.

— Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.