FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 14. juli 2005 [1]

1. Kommissionen har i medfør af artikel 226 EF nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4 i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [2].

2. Den sagsøgte medlemsstat indrømmer, at dens byplanlægningsbestemmelser kan medføre situationer, der er i strid med nævnte direktiv. Denne indrømmelse ville, til trods for den intense debat herom, som dog er irrelevant for Kommissionens påstand, have gjort det muligt at afgøre sagen uden et forslag til afgørelse fra generaladvokaten.

I — Direktiv 85/337

3. Direktivet [3] har til formål at undgå miljøskader ved i forebyggelsesøjemed at vurdere indvirkningerne af ethvert *projekt* (første og sjette betragtning, artikel 1, stk. 1).

4. Herved forstås gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder samt indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden. *Bygherren* er den person, der ansøger om godkendelse af et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt. Endelig består *tilladelsen* i den afgørelse, som giver bygherren ret til at gennemføre projektet (direktivets artikel 1, stk. 2).

1 — Originalsprog: spansk.

2 — EFT L 175, s. 40.

3 — Den i denne sag gældende affattelse er et resultat af den ændring, der gennemførtes ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997 (EFT L 73, s. 5).

5. Det bestemmes i artikel 2, stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

6. I sidstnævnte bestemmelse fastslås det, at:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3[4], skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5-10.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller

b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III.

4. Medlemsstaterne sørger for, at de kompetente myndigheders afgørelser efter stk. 2 stilles til rådighed for offentligheden.«

4 — I henhold til dette punkt er det i undtagelsestilfælde tilladt at undlade at anvende direktivet.

II — De britiske bestemmelser

7. Den fysiske planlægning reguleres af Town and Country Planning Act 1990, som ændret ved Planning and Compensation Act 1991.

8. Der kræves en tilladelse for at kunne gennemføre bygge- og anlægsarbejder eller minedrift på eller under jorden og for at ændre anvendelsen af bygninger eller andre former for ejendomme. Tilladelsen udstedes af de lokale byplanlægningsmyndigheder med mulighed for at klage til Secretary of State, der også har beføjelse til at gribe ind i tilfælde af passivitet og til at afgøre de indsendte ansøgninger (section 55, 57, 77 og 78).

9. Nævnte lovs afsnit VII vedrører de kommunale myndigheders mulighed for at afhjælpe indgreb, der er i strid med planlægningsbestemmelserne, i særdeleshed arbejder, der er udført uden tilladelse, eller som ikke overholder de betingelser og begrænsninger, som lå til grund for tilladelsen, og som ved section 171 A defineres som overtrædelser af planlægningsbestemmelserne. Secretary of State har ligeledes beføjelse til at træffe skønsmæssige afgørelser[5].

5 — Den britiske regering har oplyst (punkt 34 i svarskriftet), at parlamentet forkastede ændringerne til Planning and Compensation Act 1991, der havde til formål at gøre denne mulighed til en forpligtelse.

10. Det i section 172 omhandlede påbud er det vigtigste tvangsmiddel, der kan prøves af Secretary of State på begæring af de berørte, der bl.a. kan påberåbe sig den grund, der er omhandlet i section 174, stk. 2, litra d), og som består i, at der på godkendelsestidspunktet ikke kunne gøres nogen håndhævelsesbestemmelse gældende over for dem.

11. Denne klagemulighed er en følge af section 171 B, som forhindrer tvangsforanstaltninger med henblik på at reetablere lovligheden, når der er forløbet fire år efter gennemførelsen af de handlinger, som ikke var godkendt, eller efter at den ulovlige ændring af anvendelsen af en bygning, som er ombygget til beboelsesformål (stk. 1 og 2), er blevet færdiggjort, eller når der er forløbet ti år efter en eventuel anden overtrædelse (stk. 3).

12. Dette er baggrunden for Lawful Development Certificates (herefter »LDC«) (attester for lovlig planlægning), der er reguleret ved section 191 i Town and Country Planning Act 1990.

13. I denne bestemmelses stk. 1 behandles retten til at stille spørgsmål om lovligheden af anvendelsen af ejendomme samt om aktiviteterne på, over eller under jorden, samt enhver anden omstændighed, der er i

strid med de betingelser, der lå til grund for tildelingen af en tilladelse, idet godet skal identificeres, og de øvrige relevante omstændigheder beskrives.

14. I henhold til stk. 2 er nævnte handlinger og aktiviteter lovlige, såfremt:

»a) de ikke er omfattet af nogen begrænsende foranstaltninger (enten fordi de ikke indebærer en anvendelse af jorden, eller der ikke er krav om tilladelse, eller fordi den begrænsende foranstaltning er forældet, eller af en hvilken som helst anden grund), og

b) de ikke udgør en overtrædelse af kravene i et på tidspunktet for ansøgningen gældende påbud« [6].

15. I stk. 3 behandles med en lignende formulering enhver hændelse, der er i strid med de bestemmelser, der ligger til grund for udstedelse af en tilladelse, hvis indsigelsesfristen er udløbet, og den ikke er i strid med bestemmelserne i et gældende påbud.

16. Det fastsættes endvidere i stk. 4, at der skal udstedes en LDC, såfremt de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt, godtgør »lovligheden« af den berørte handling, der anses for *juris et de jure* i henhold til stk. 6. Ifølge stk. 7 har attesten samme virkninger som visse tilladelser [7].

III — Den forudgående administrative procedure

17. I forbindelse med en klage over et bilskrotningsanlæg, der blev drevet uden tilladelse, og som var genstand for en LDC, udstedt i 1993, og for en anden LDC fra 1998 vedrørende et større anlæg, fik Kommissionen kendskab til det britiske system, som er beskrevet i ovenstående punkter i dette forslag til afgørelse.

6 — Denne fodnote vedrører kun den spanske udgave.

7 — Der henvises til tilladelserne i section 3, stk. 3, i Caravan Sites and Control of Development Act 1960, section 5, stk. 2, i Control of Pollution Act 1974 og section 36, stk. 2, i Environmental Protection Act 1990.

18. Den 8. februar 2001 sendte Kommissionen en skrivelse til Det Forenede Kongeriges regering, hvori den anmodede om oplysninger om systemet. Den modtog disse oplysninger den 31. august samme år og konkluderede på baggrund heraf, at det med tildelingen af en LDC var muligt at omgå den godkendelsesprocedure, der er fastsat i direktiv 85/337. Den 23. oktober gav Kommissionen derfor den pågældende regering en frist på to måneder til at komme med uddybende forklaringer.

19. Da Kommissionen ikke anså de forklaringer, den modtog den 19. december 2001, for overbevisende, vedtog den et år senere en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Det Forenede Kongerige til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at bringe lovgivningen i overensstemmelse med kravene i fællesskabsretten.

20. De britiske myndigheder besvarede udtalelsen den 3. april 2003 og medgav den teoretiske forekomst af et retligt tomrum i deres lovgivning og forpligtede sig til at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe dette. De afviste dog, at det skyldtes udstedelsen af en LDC, men derimod de lokale myndigheders holdning, idet de med hjemmel i deres skønsmæssige beføjelser kan forholde sig passive over for en aktivitet, der er i strid med byplanlægningsbestemmelserne (skrivelsens afsnit 17-25).

IV — Parternes påstande og proceduren ved Domstolen

21. I henhold til artikel 226, stk. 2, EF anlagde Kommissionen den 26. februar 2004 denne sag, da den ikke var tilfreds med det modtagne svar, og fordi den ikke havde modtaget underretning om de foranstaltninger, der var stillet i udsigt. Kommissionen har derfor nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige og Nordirland ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4 i direktiv 85/337, hvilket nævnte medlemsstat har bestridt.

22. Under retsmødet den 30. juni 2005 fastholdt parternes repræsentanter deres respektive standpunkter.

V — Vurdering af det omtvistede traktatbrud

23. I henhold til direktiv 85/337 skal der foretages en vurdering af ethvert projekt, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet, før det kan godkendes [8], idet der skal sondres mellem to faser. For det første skal det

8 — Dette fremgår af dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 45, og dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 42.

undersøges, om de planlagte arbejder har væsentlige indvirkninger på miljøet, og for det andet skal der foretages en miljøvurdering i henhold til direktivets artikel 5-10 [9].

24. Der findes projekter, der i henhold til en lovsformodning altid har væsentlig indvirkning på miljøet, hvorfor omfanget heraf altid skal vurderes. Det er de projekter, der er opført i bilag I til direktivet, og som der henvises til i artikel 4, stk. 1.

25. Indvirkningen af andre projekter er imidlertid ikke lige så klar, og det påhviler medlemsstaterne at beslutte, om de skal være omfattet af den procedure, der er fastsat i artikel 5-10. Dette er tilfældet med de aktiviteter, der er opført i bilag II, hvor medlemsstaterne med udgangspunkt i denne liste skal angive, hvilke der skal vurderes, enten i hvert enkelt tilfælde eller ved at fastsætte relevante kriterier eller grænseværdier til bestemmelse heraf, eller ved at anvende begge metoder i overensstemmelse med de parametre, der er fastsat i bilag III (artikel 4, stk. 2 og 3). De har således en vis selvstændighed til at beslutte, hvilke af de arbejder der er opført i bilag II, der skal undergives en miljøvurdering.

26. Denne beføjelse begrænses dog ved direktivets artikel 2, stk. 1, der angiver direktivets hovedformål, således at projekter, der har væsentlige indvirkninger på miljøet, altid skal undergives en miljøvurdering [10].

27. Med andre ord fritager den effektive virkning af direktiv 85/337 ikke for at gennemføre den pågældende vurdering af et projekt, som fremviser disse kendetegn [11], hvilket betyder, at fællesskabsretten, uanset omfanget af de nationale offentlige myndigheders skønsbemyndigelse, forhindrer en sådan handling uden forudgående kontrol, og i givet fald, uden en vurdering af projektets indvirkninger, idet det efter nogle år ikke kan anfægtes.

28. Dette er netop virkningen af det britiske system, der, hvilket illustreres af det bilskrot-

9 — Jeg fremførte denne tanke i mit forslag til afgørelse af 8.1.2004, sag C-87/02, Kommissionen mod Italien, hvori der blev afsagt dom den 10.6.2004 (Sml. I, s. 5975), hvor jeg støttede mig på generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse af 12.7.2001, sag C-24/99, Kommissionen mod Tyskland, der blev slettet ved kendelse af 18.2.2002.

10 — Denne linje følges i dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 50, dom af 22.10.1998, sag C-301/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6135, præmis 45, dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 36 og 45, dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 64, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 44.

11 — Dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 45, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 44.

ningsanlæg, der gav anledning til denne sag, ifølge den sagsøgte regering tillader handlinger, der er i strid med direktivet, og som er gennemført uden forudgående vurdering eller bedømmelse af deres virkninger, og som med tiden lovliggøres, eftersom de ikke kan afhjælpes.

29. Undersøgelsen af traktatbruddet burde stoppe ved dette punkt på baggrund af den ovenfor anførte indrømmelse, men eftersom parterne har involveret sig i en ophedet og meningsløs diskussion, ser jeg mig nødsaget til at fremsætte nogle præciseringer.

30. Det har kun ringe betydning, at årsagen til traktatbruddet har fundet sted på et tidspunkt, hvor de lokale myndigheder under udøvelse af deres skøn forholder sig passive, eller på det tidspunkt, hvor den LDC, som ligger til grund for overtrædelsen, udstedes. Endnu mindre relevant er den pågældende attests retsskabende eller rent konstaterende karakter. Det afgørende er, at man af praktiske årsager beslutter ikke at gribe ind, og at der opstår en situation, som ikke er forenelig med direktiv 85/337, idet det, uanset hvor vide myndighedernes beføjelser end er, ikke må føre til et resultat, der er i strid med fællesskabsrettens hovedformål, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1.

31. Som den britiske regering har påpeget i punkt 89 i svarskriftet, hvor den henviste til punkt 20 i svaret på Kommissionens begrundede udtalelse, er den omtalte skønsbeføjelse ikke absolut, eftersom det ville give anledning til vilkårlighed. De kompetente myndigheder skal derfor i hvert enkelt tilfælde vurdere, om overtrædelsen bør bringes til ophør, fordi den på uacceptabel vis skader almenhedens interesser, eller om almenhedens interesser tværtimod kræver, at den ulovlige anvendelse af bygningerne fastholdes, til trods for deres negative indvirkning på miljøet. Denne mulighed beviser imidlertid den overtrædelse, som Kommissionen har kritiseret, for den afføder situationer, hvor — under afvejning af de behov, der er på spil — »den myndighed, der er ansvarlig for den fysiske planlægning, udøver sin skønsbeføjelse og ikke anvender tvangsforanstaltninger, [der giver anledning til] en mulig overtrædelse af direktivet« (punkt 20 in fine i svaret på den begrundede udtalelse).

32. Diskussionen drejer sig derfor ikke om at afklare, hvorvidt det er muligt i de nationale retsordener at fastsætte en forældelsesfrist for søgsmål til prøvelse af overtrædelser af fællesskabsretten, således at de, når fristen er udløbet, ikke kan anfægtes, hvilket er en almen ret som følge af retssikkerhedsprin-

cippet[12]. Det drejer sig derimod om at undersøge, hvorvidt den britiske lovgivning, bortset fra tidsaspektet, giver mulighed for, at de aktiviteter, der er opført i de to første bilag til direktiv 85/337, kan finde sted uden den fornødne kontrol og tilladelse. Det er allerede konstateret, at dette spørgsmål kan besvares klart bekræftende.

33. Når den, der er ansvarlig for byplanlægningens lovlighed, ikke reagerer, når han får kendskab til, at et anlæg er i drift, uden at der er foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet, eller som ikke, når han bliver klar over dets betydning, kræver en vurdering heraf, giver han et stiltiende samtykke, og fra det tidspunkt er der tale om en overtrædelse af direktivet. Den omstændighed, at det, når der er forløbet en vis tid, og af hensyn til retssikkerheden, ikke er muligt at reagere, gør ikke en handling, der indtil dette tidspunkt var i strid med loven, »lovlig«. Den forhindrer blot, at der rodes op i fortiden med henblik på at sikre stabiliteten i retsforholdene, som er en af samfundets grundpiller. Denne konsekvens hindrer ikke, at de, der skades af denne retsstridige adfærd, kan kræve erstatning ad anden vej, f.eks. ved at gøre den overtrædende medlemsstats økonomiske ansvar gældende, hvilket den britiske regerings standpunkt ville umuliggøre.

34. Kort sagt er medlemsstaternes forpligtelse til at vedtage de bestemmelser, der kræves for at opnå det mål, som direktivet tilstræber, bindende for alle offentlige myndigheder i henhold til artikel 249, stk. 3, EF, således at en national lovgivning, som giver myndigheden beføjelse til at forholde sig passiv og gør det muligt at gennemføre et projekt, der skal kontrolleres og miljøvurderes, uden de omtalte undersøgelser er gennemført, udgør en overtrædelse af direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, hvilket den britiske regering selv har indrømmet.

VI — Sagens omkostninger

35. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den sagsøgte medlemsstat at betale sagens omkostninger.

12 — I dette tilfælde er dom af 2.12.1997, sag C-188/95, Fantask m.fl., Sml. I, s. 6783, som sagens parter har gennemgået, et godt eksempel.

VII — Forslag til afgørelse

36. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4 i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, idet det opretholder en lovgivning, der, idet den giver de kompetente lokale myndigheder en skønsbeføjelse til at vedtage tvangsforanstaltninger over for anvendelse af jorden, der er i strid med den fysiske planlægning, tillader, at projekter, der er opført i bilag I og II til direktivet, gennemføres uden forudgående kontrol og, i givet fald, uden den fornødne vurdering af deres indvirkning på miljøet.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.