FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 14 juli 2005 [1]

1. Kommissionen har med stöd av artikel 226 EG yrkat att domstolen skall fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1 och 4 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. [2]

2. Den svarande medlemsstaten har medgivit att dess stadsplanebestämmelser kan medge situationer som strider mot det direktivet. Detta medgivande hade, trots intensiteten i den diskussion som förts, som dock saknar betydelse för att bifalla kommissionens yrkande, kunnat göra det möjligt att avgöra målet utan ett förslag till avgörande från generaladvokaten.

I — Direktiv 85/337

3. Direktivets [3] syfte är att förhindra negativa miljöeffekter genom att i preventivt syfte beakta konsekvenserna av alla slags *projekt* (första och sjätte skälen; artikel 1.1).

4. Med detta avses byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten, samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. *Exploatör* är den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt. *Tillståndet*, slutligen, består i den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet (artikel 1.2 i direktivet).

1 — Originalspråk: spanska.

2 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

3 — Den i förevarande mål tillämpliga lydelsen följer av den ändring som genomfördes genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5).

5. Artikel 2.1 har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4."

6. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs följande:

"1. Om inte annat följer av artikel 2.3,[4] skall projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

2. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma genom

a) granskning från fall till fall, eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten,

om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa förfarandena i både a och b.

3. Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2, skall de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.

4. Medlemsstaterna skall säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgöranden enligt punkt 2 görs tillgängliga för allmänheten."

4 — Enligt denna punkt är det tillåtet att i undantagsfall avstå från att tillämpa direktivet.

II — De brittiska bestämmelserna

7. Den fysiska planeringen regleras genom Town and Country Planning Act 1990 (1990 års lag om fysisk planering), i dess lydelse enligt Planning and Compensation Act 1991 (1991 års lag om fysisk planering och ersättning).

8. Tillstånd krävs för arbeten som medför påverkan på eller under marken i form av bygg- och anläggningsarbeten eller gruvdrift och för ändring av användningen av byggnader och andra fastigheter. Beviljandet av tillstånd ankommer på de lokala myndigheter som svarar för fysisk planering, med möjlighet att överklaga till Secretary of State, som även kan gripa in och pröva ingivna ansökningar vid passivitet från den lokala myndighetens sida (artiklarna 55, 57, 77 och 78).

9. I del VII i nämnda lag behandlas den lokala behörigheten att korrigera åtgärder som strider mot detaljplanebestämmelserna, särskilt arbeten som utförts utan tillstånd eller utan att iaktta de villkor och förbehåll som angivits i samband med tillståndets beviljande. Dessa handlingar betecknas i section 171 A som överträdelser. Även Secretary of State har befogenhet att korrigera dessa, vilken befogenhet utövas på skönsmässig basis. [5]

10. Det föreläggande som nämns i section 172 är det viktigaste tvångsmedlet, och det kan på den berördes begäran prövas av Secretary of State. Berörda kan bland annat åberopa den grund som anges i section 174.2 d, nämligen att inga i sammanhanget tvingande bestämmelser var tillämpliga på dem vid tidpunkten för godkännandet.

11. Denna grund följer av section 171 B, som förhindrar att talan väcks för att korrigera en olaglig situation fyra år efter det att de åtgärder för vilka tillstånd inte beviljats vidtogs eller efter det att den otillbörliga ändringen av användningen av en byggnad som byggts om för boendeändamål ägt rum (section 171.1 och 171.2), eller efter det att tio år har förflutit när det gäller andra förseelser (section 171.3).

12. Detta är bakgrunden till Lawful Development Certificates (intyg om lagenlig användning, nedan kallade LDC), som regleras genom section 191 i Town and Country Planning Act 1990.

13. I section 191.1 föreskrivs rätten att ifrågasätta lagenligheten i användningen av byggnader, liksom all verksamhet i, på, över eller under fastigheter, samt av alla förhållanden som strider mot de villkor som ställts

5 — Den brittiska regeringen har meddelat (punkt 34 i svaromålet) att parlamentet underkände ändringar i Planning och Compensation Act 1991, som syftade till att införa regler för denna befogenhet.

upp i samband med beviljandet av ett tillstånd. Vid ett sådant ifrågasättande skall egendomen i fråga anges och en beskrivning av övriga relevanta omständigheter ges.

14. Enligt section 191.2 är all sådan användning och verksamhet lagenlig under förutsättning att

"a) de inte omfattas av tvingande bestämmelser (antingen därför att de inte innebär en användning av marken eller därför att de inte kräver tillstånd, eller därför att tiden löpt ut för möjligheten att ifrågasätta dem på administrativ väg eller på grund av något annat skäl), och

b) de inte strider mot föreskrifterna i ett vid tidpunkten gällande föreläggande". [6]

15. I section 191.3 anges med en liknande formulering detsamma i fråga om alla förhållanden som strider mot de villkor som tillståndet är förenat med, om fristen för att invända mot förhållandet i fråga har löpt ut och det inte strider mot ett gällande föreläggande.

16. Vidare föreligger enligt section 191.4 en skyldighet att utfärda en LDC när de uppgifter som har lämnats av sökanden styrker "lagenligheten" i den berörda handlingen. Intyget innebär en icke motbevisbar presumtion (*juris et de jure*) enligt föreskrifterna i section 191.6. Enligt section 191.7 har intyget samma verkan som vissa tillstånd. [7]

III — Det administrativa förfarandet

17. I samband med en anmälan avseende en bilskrotningsanläggning som drevs utan tillstånd, som var föremål för en LDC utfärdad år 1993 och en annan LDC, avseende en större anläggning, av år 1998, fick kommissionen kännedom om det brittiska system som beskrivits i ovanstående punkter i detta förslag till avgörande.

6 — Min översättning.

7 — Härmed avses tillstånd enligt section 3(3) i Caravan Sites and Control of Development Act 1960, section 5(2) i Control of Pollution Act 1974 och section 36(2) i Environmental Protection Act 1990.

18. Den 8 februari 2001 sände kommissionen en skrivelse till den brittiska regeringen med begäran om upplysningar om systemet. Dessa lämnades den 31 augusti samma år och kommissionen drog av dessa slutsatsen att systemet med beviljande av en LCD innebär ett kringgående av det tillståndsförfarande som stadgas i direktiv 85/337. Den förelade därför den brittiska regeringen att inom två månader inkomma med vederbörliga förklaringar.

19. Då kommissionen inte fann de skäl som Förenade kungariket lämnade den 19 december 2001 övertygande, utfärdade den ett år senare ett motiverat yttrande i vilket Förenade kungariket anmodades att fatta de beslut som krävdes för att bringa situationen i överensstämmelse med de gemenskapsrättsliga kraven.

20. De brittiska myndigheterna svarade på yttrandet den 3 april 2003 och medgav då den teoretiska förekomsten av en lucka i dess lagstiftning samt förband sig att vidta de åtgärder som krävdes för att korrigera detta. De förnekade dock att det skulle vara rättsstridigt att meddela LCD:er och hävdade i stället att det var de lokala myndigheternas agerande som var tveksamt, då dessa vid utövningen av sina skönsmässiga befogenheter kan förhålla sig passiva inför en verksamhet som strider mot detaljplanebestämmelserna (punkterna 17–25).

IV — Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

21. Den 26 februari 2004 väckte kommissionen med stöd av artikel 226 EG förevarande talan, då den fann Förenade kungarikets svar otillfredsställande och då de utlovade åtgärderna inte anmälts till kommissionen. Kommissionen har således yrkat att domstolen skall fastställa att Förenade kungariket har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1 och 4 i direktiv 85/337 Medlemsstaten har bestritt yrkandet.

22. Vid förhandlingen, som hölls den 30 juni 2005, vidhöll parternas representanter sina respektive ståndpunkter.

V — Bedömning av huruvida fördragsbrott föreligger

23. Syftet med direktiv 85/337 är att samtliga projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning, [8] där man skiljer mellan två moment. I det första

8 — Detta framgår av dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 45, och av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 42.

momentet görs en undersökning av huruvida de planerade arbetena kan ha betydande konsekvenser för den naturliga miljön och i det andra momentet görs en bedömning av denna inverkan i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet. [9]

24. Vissa projekt har enligt en rättslig presumtion alltid betydande miljökonsekvenser, och omfattningen av dessa skall således alltid bedömas. Härmed avses de projekt som anges i bilaga 1 till direktivet, till vilka det hänvisas i artikel 4.1.

25. Effekten av andra projekt däremot är inte lika tydlig och det ankommer här på medlemsstaterna att besluta om de skall omfattas av det förfarande som föreskrivs i artiklarna 5–10. Detta är fallet i fråga om de verksamheter som anges i bilaga 2. Det ankommer på medlemsstaterna att ange för vilka av dessa en bedömning skall göras, antingen genom en granskning från fall till fall eller genom fastställande av lämpliga gränsvärden eller enligt de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga 3 (artikel 4.2 och 4.3). De har således en viss självständighet i fråga om att välja vilka arbeten i bilaga 2 som motiverar en miljökonsekvensbeskrivning.

26. Denna befogenhet begränsas dock genom artikel 2.1 i direktivet, där direktivets huvudsyfte anges. Enligt denna bestämmelse skall projekt med betydande miljöpåverkan alltid bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning. [10]

27. För att direktiv 85/337 skall få ändamålsenlig verkan krävs med andra ord inte att projekt av den arten undantas från bedömningen. [11] Fastän de nationella myndigheterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är det oförenligt med gemenskapsrätten att tillämpa ett tillvägagångssätt som innebär att projekt kan genomföras utan en föregående prövning och, i tillämpliga fall, utan att en bedömning av effekterna av projektet har ägt rum, och där vidtagna åtgärder efter det att ett antal år förflutit inte längre kan ifrågasättas.

28. Just detta är innebörden av det brittiska systemet, som, vilket illustreras av den bil-

9 — Jag formulerade denna tanke i förslaget till avgörande av den 8 januari 2004 inför dom av den 10 juni 2004 i mål C-87/02, kommissionen mot Italien (REG 2004, s. I-5975), och anslöt mig därmed till generaladvokaten Geelhoeds uttalande i förslaget till avgörande av den 12 juli 2001 inför domen i mål C-24/99, kommissionen mot Tyskland, som genom beslut av den 18 februari 2002 avskrevs utan dom.

10 — Denna linje följs i dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 50, och av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95 , kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-6135), punkt 45, samt i domen i det ovannämnda målet WWF m.fl., punkterna 36 och 45, i dom av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 64, och i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 44.

11 — Domen i de ovannämnda målen WWF m.fl., punkt 45, och kommissionen mot Italien, punkt 44.

skrotanläggning som gav upphov till detta förfarande och vilket har medgivits av den svarande regeringen, tillåter handlingar som strider mot direktivet, som genomförts utan en föregående bedömning av deras konsekvenser och som legitimeras av tidens gång, eftersom de inte kan korrigeras.

29. Bedömningen av fördragsbrottet borde stanna vid denna punkt, med tanke på det tidigare medgivandet, men eftersom parterna har gett sig in i en lika upphetsad som meningslös diskussion ser jag mig föranledd att göra vissa klargöranden.

30. Det har föga betydelse om fördragsbrottet beräknas ha uppkommit vid den tidpunkt då de lokala myndigheterna, med utnyttjande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, förhöll sig passiva eller den dag då en LCD, som legaliserar överträdelsen, meddelades. Ännu mindre betydelse har det huruvida det berörda intyget är av konstituerande eller rent förklarande karaktär. Den avgörande omständigheten är att man av praktiska skäl beslutar att inte ingripa och att en situation som inte är förenlig med direktiv 85/337 uppstår. Hur vida myndigheternas befogenheter än må vara får de nämligen inte leda till ett resultat som står i strid med direktivets ovan redovisade huvudsyfte, som anges i artikel 2.1.

31. Som den brittiska regeringen har påpekat i punkt 89 i svaromålet, där man hänvisade till punkt 20 i svaret på kommissionens motiverade yttrande, är den omnämnda valmöjligheten inte absolut, eftersom det annars skulle gränsa till godtycke. De behöriga myndigheterna skall således från fall till fall bedöma om en överträdelse skall bringas att upphöra därför att den på ett oacceptabelt sätt skadar allmänna intressen, eller om allmänintresset tvärtom kräver att en otillåten användning av en fastighet vidmakthålls, trots dess negativa inverkan på miljön. Denna möjlighet styrker dock den överträdelse som har kritiserats av kommissionen, eftersom den banar väg för situationer där "den myndighet som ansvarar för fysisk planering [efter en avvägning av de berörda intressena] utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning och avstår från att tillämpa tvångsåtgärder [vilket föranleder] ett eventuellt åsidosättande av direktivet" (punkt 20 *in fine* i den skrivelse genom vilken det motiverade yttrandet bemöttes).

32. Diskussionen skall således inte inriktas på huruvida det är möjligt att i de nationella bestämmelserna föreskriva en preskriptionsfrist för åtgärder mot överträdelser av gemenskapsrätten, så att dessa när fristen löpt ut inte kan angripas. En allmän rätt att anta sådana bestämmelser påstås följa av

rättssäkerhetsprincipen. [12] Frågan är i stället om den brittiska lagstiftningen, bortsett från tidsaspekten, lämnar ett kryphål för ett genomförande av de verksamheter som omfattas av de två första bilagorna till direktiv 85/337 utan den kontroll och de tillstånd som krävs. Som vi redan konstaterat skall denna fråga entydigt besvaras jakande.

33. När den som har till uppgift att bevaka den fysiska planeringens legalitet inte reagerar när han får kännedom om att en anläggning drivs utan att ha varit föremål för en miljökonsekvensbeskrivning eller, när han fått anläggningens betydelse klar för sig, inte kräver en bedömning, ger han sitt tysta godkännande och åsidosätter från den tidpunkten direktivet. Den omständigheten att det av rättssäkerhetsskäl inte är möjligt att reagera efter det att en viss tid förflutit, innebär inte att en handling som fram till den tidpunkten var rättsvidrig blir "rättsenlig". Det innebär bara att det förflutna gränsas av för att säkerställa den stabilitet hos rättsförhållandena som är en av det sociala livets grundpelare. Den konsekvensen hindrar inte att de som drabbats av den rättsstridiga handlingen begär gottgörelse på annat sätt, exempelvis genom att göra gällande den felande medlemsstatens ekonomiska ansvar, vilket skulle försvåras om man godtog den brittiska regeringens ståndpunkt.

34. Sammanfattningsvis utgör medlemsstaternas skyldighet att införa de bestämmelser som krävs för att uppnå det mål som eftersträvas genom direktivet en absolut skyldighet enligt artikel 249 tredje stycket EG, som åligger samtliga offentliga myndigheter. Detta innebär att en nationell bestämmelse enligt vilken förvaltningen har rätt att förhålla sig passiv och tillåta att ett projekt som skall kontrolleras och göras till föremål för en miljökonsekvensbeskrivning genomförs utan dessa granskningar, såsom den brittiska regeringen själv har medgivit, strider mot artiklarna 2.1 och 4 i direktivet.

VI — Rättegångskostnader

35. Enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler skall den svarande medlemsstaten förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

12 — I det avseendet utgör dom av den 2 december 1997 i mål C-188/95, Fantask m.fl. (REG 1997, s. I-6783), som parterna i målet har analyserat, ett belysande exempel.

VII — Förslag till avgörande

36. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen bifaller talan och

1) fastställer att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1 och 4 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt genom att bibehålla en lagstiftning enligt vilken behöriga lokala myndigheter har ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om att fatta beslut om tvångsåtgärder gentemot markanvändning som strider mot den fysiska planeringen, något som gör det möjligt att genomföra projekt som omfattas av bilagorna 1 och 2 till direktivet utan föregående kontroll och, i förekommande fall, utan en miljökonsekvensbeskrivning, samt

2) förplikta Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att ersätta rättegångskostnaderna.