DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. maj 2006 *

I sag C-98/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 26. februar 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Simonetti og M. Shotter, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved K. Manji, derefter ved M. Bethell, som befuldmægtigede, bistået af barristers P. Sales og J. Maurici, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J. Makarczyk (refererende dommer) og R. Schintgen,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. juni 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. juli 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5, herefter »direktiv 85/337«), idet det ikke har efterkommet dette direktivs artikel 2, stk. 1, og artikel 4.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 er formuleret som følger:

»I dette direktiv forstås ved:

Projekt:

— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

— andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

Bygherre:

Enten den person, der ansøger om godkendelse af et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt.

Tilladelse:

Afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet.«

3 Samme direktivs artikel 2, stk. 1, er affattet som følger:

»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.«

4 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, 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.«

De nationale bestemmelser

5 Section 171-A, paragraph 1, i lov af 1990 om by- og egnsplanlægning (Town and Country Planning Act 1990), som ændret ved lov af 1991 om planlægning og erstatning (Planning and Compensation Act 1991, herefter »TCPA«), bestemmer følgende:

»I henhold til denne lov udgør det en tilsidesættelse af bestemmelserne om planlægning, når

a) by- og egnsplanlægning gennemføres uden den krævede tilladelse, eller

b) de betingelser og begrænsninger, som lå til grund for tilladelsen, ikke overholdes.«

6 TCPA's section 171-B bestemmer:

»1. Når en tilsidesættelse af bestemmelserne om fysisk planlægning består i at gennemføre bygge- og anlægsarbejder, minedrift eller andre handlinger på, over eller under jorden uden tilladelse, kan der ikke iværksættes tvangsforanstaltninger, når der er forløbet fire år, efter at disse handlinger i det væsentlige er fuldført.

2. Når en tilsidesættelse af bestemmelserne om fysisk planlægning består i en ændring af anvendelse af en beboelsesejendom, kan der ikke iværksættes tvangsforanstaltninger, når der er forløbet fire år efter overtrædelsen.

3. Hvad angår andre tilsidesættelser af bestemmelserne om fysisk planlægning, kan der ikke iværksættes tvangsforanstaltninger, når der er forløbet ti år efter overtrædelsen.

[...]«

7 I medfør af samme lovs Section 172, paragraph 1, kan de lokale myndigheder med ansvar for fysisk planlægning udstede et påbud, når de finder:

»a) [at] bestemmelserne om fysisk planlægning ikke er blevet overholdt, og

b) [at] det henset til udviklingsplanens indhold eller andre materielle hensyn, er hensigtsmæssigt at udstede et sådant påbud«.

8 I medfør af TCPA's Section 174 kan ejeren af grundstykket eller enhver anden, som har det i sin besiddelse, indklage påbuddet af de i denne section nævnte grunde.

9 Section 174, paragraph 2, nævner i særdeleshed følgende grund:

»d) På datoen for påbuddets udstedelse kunne der ikke længere iværksættes tvangsforanstaltninger for at bringe tilsidesættelsen af bestemmelserne om fysisk planlægning, som kunne bestå i disse elementer, til ophør«.

10 TCPA's section 191, paragraph 1-6 har følgende ordlyd:

»1. Enhver, som ønsker at sikre sig,

a) at anvendelsen af en bygning eller et jordstykke er lovlig

b) at aktiviteter, som udføres på, over eller under jorden er lovlige, eller

c) at enhver anden omstændighed, der er i strid med de betingelser, der lå til grund for tildelingen af en tilladelse, er lovlig

kan indgive en begæring herom til den lokale myndighed, der er ansvarlig for den fysiske planlægning, idet den omhandlede ejendom identificeres, og dens anvendelse samt aktiviteterne eller den pågældende omstændighed beskrives.

2. I denne lov anses de nævnte anvendelsesformer eller aktiviteter for at være, og altid have været, lovlige, såfremt

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

b) de ikke udgør en overtrædelse af kravene i et på dette tidspunkt gældende påbud.

3. I denne lov er ethvert forhold, der er i strid med de betingelser eller forbehold, der lå til grund for tildelingen af en tilladelse, lovlig:

a) hvis fristen for at iværksætte tvangsforanstaltninger i forhold til overtrædelsen er udløbet, og

b) hvis den ikke udgør en overtrædelse af kravene i et på dette tidspunkt gældende påbud eller meddelelse om, at betingelserne ikke er opfyldt.

4. Hvis de oplysninger, der ved indgivelsen af en begæring i henhold til denne section er meddelt den lokale myndighed med ansvar for den fysiske planlægning, er af en sådan beskaffenhed, at myndigheden overbevises om lovligheden af anvendelsen, aktiviteter eller andre forhold, som svarer til beskrivelsen i begæringen eller til denne beskrivelse som ændret af denne myndighed, eller til den af denne myndighed indsatte beskrivelse i ansøgningen, udsteder den nævnte myndighed en attest, som godtgør lovligheden. I alle andre tilfælde afvises begæringen.

5. I henhold til denne section skal attesten indeholde følgende oplysninger:

a) identificering af det grundstykke, den vedrører

b) beskrivelse af anvendelsen, handlinger eller den pågældende omstændighed (hvis anvendelsen henhører under en af de klasser, der er nævnt i en bekendtgørelse i medfør af Section 55, paragraph 2, litra f), sker identificeringen med henvisning til denne klasse)

c) grundene til, at anvendelsen, aktiviteterne eller omstændigheden anses for lovlig, og

d) datoen for ansøgning om attesten.

6. Lovligheden af anvendelsen, aktiviteten eller den omstændighed, som er genstand for en attest, som er udstedt i henhold til denne section, anses for *juris et de jure*.«

Den administrative procedure

11 Kommissionen modtog en klage vedrørende praksis, som er blevet indført ved TCPA's Section 191, og hvorefter der i Det Forenede Kongerige udstedes attester for lovlig planlægning (»Lawful Development Certificates«, herefter »attester«) til et skrotningsanlæg, som blev drevet uden tilladelse eller godkendelse til affaldsbehandling, og for hvilket der i 1993 og siden i 1998 var blevet udstedt flere attester for et større anlæg.

12 Ved skrivelse af 8. februar 2001 tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige en anmodning om oplysninger vedrørende den gældende attestordning i forhold til kravene i direktiv 85/337.

13 I lyset af de oplysninger, Det Forenede Kongerige meddelte i en skrivelse af 31. august 2001, fandt Kommissionen, at udstedelsen af attester kunne anses for en måde at omgå procedurerne for tilladelse og vurdering af indvirkningen på miljøet som fastsat i direktiv 85/337, og tilsendte derfor den 23. oktober 2001 denne medlemsstat en åbningsskrivelse.

14 I en begrundet udtalelse af 19. december 2002 opfordrede Kommissionen herefter Det Forenede Kongerige til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme forpligtelserne i henhold til førnævnte direktiv inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af udtalelsen.

15 Da Kommissionen ikke fandt Det Forenede Kongeriges standpunkt i skrivelse af 3. april 2003 tilfredsstillende, har den anlagt nærværende sag.

Formaliteten

16 Det skal indledningsvis understreges, at Domstolen af egen drift kan prøve, om de i artikel 226 EF fastsatte betingelser for at anlægge et traktatbrudssøgsmål er opfyldt (jf. bl.a. dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 8, og dom af 27.10.2005, sag C-525/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 9405, præmis 8).

17 Det bemærkes i den henseende, at den begrundede udtalelse som omhandlet i artikel 226 EF skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for Kommissionens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser efter EF-traktaten (jf. bl.a. dom af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, præmis 15 og 19).

18 Den begrundede udtalelse og følgelig også søgsmålet, som ifølge fast retspraksis — navnlig illustreret ved dom af 1. december 1993, sag C-234/91, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 6273, præmis 16 — alene kan støttes på anbringender eller

søgsmålsgrunde, der er blevet påberåbt i den begrundede udtalelse, skal således sammenhængende og præcist redegøre for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen utvetydigt forstår omfanget af den påståede tilsidesættelse af fællesskabsretten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at denne stat effektivt kan tage til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud foreligger.

19 Det skal fastslås, at Kommissionen både under den administrative procedure og under retssagen har koncentreret sin kritik omkring udstedelsen af attester, i det omfang meddelelsen heraf gør det muligt at omgå ansøgningsprocedurerne for tilladelse og procedurerne for vurdering af indvirkningen på miljøet som fastsat i direktiv 85/337 for projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

20 Kommissionen har ikke fremført nogen klagepunkter vedrørende selve eksistensen af forældelsesfrister for iværksættelse af tvangsforanstaltninger mod anlæg eller bygninger, som ikke er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, uanset at udstedelsen af attester dog ikke efter sin natur kan adskilles fra bestemmelser, der indeholder sådanne forældelsesregler. I henhold til bestemmelserne i TCPA's Section 191 udstedes en attest om lovlighed navnlig, når ingen tvangsforanstaltninger længere kan iværksættes mod den pågældende anvendelse eller handling, hvad enten det skyldes, at den ikke udgør et anlæg eller hverken kræver godkendelse eller tilladelse, eller det skyldes, at der er indtrådt forældelse.

21 I det omfang det foreliggende traktatbrudssøgsmål kun forelægger Domstolen én del af et retligt instrument, som er sammensat af to uadskillelige dele, opfylder det ikke kravene til at være sammenhængende og præcist, som påpeget ovenfor.

22 Denne konklusion understreges yderligere af, at de argumenter, Det Forenede Kongeriges regering har påberåbt sig for at bestride traktatbruddet, i det væsentlige bygger på forældelsesordningen, som Kommissionen ikke har inddraget under sagens genstand, og som følgelig ikke har kunnet være genstand for en detaljeret diskussion parterne imellem.

23 Det følger af ovenstående, at søgsmålet bør forkastes.

Sagens omkostninger

24 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og den af Kommissionen anlagte sag forkastes, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Sagen forkastes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

Underskrifter