ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 mei 2006 *

In zaak C-98/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 26 februari 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Simonetti en M. Shotter als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Manji, vervolgens door M. Bethell als gemachtigden, bijgestaan door P. Sales en J. Maurici, barristers, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J. Makarczyk (rapporteur) en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: K. Sztranc, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 juni 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 juli 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door niet te voldoen aan de artikelen 2, lid 1, en 4 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5; hierna: „richtlijn 85/337"), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

2 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[p]roject:

— de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,

— andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten;

[o]pdrachtgever:

de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt;

[v]ergunning:

het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren."

3 Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend.

Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

4 In artikel 4 van deze richtlijn is bepaald:

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria,

of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

De lidstaten kunnen besluiten om beide sub a en b genoemde procedures toe te passen.

3. Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria bij de toepassing van lid 2 moet met de relevante selectiecriteria van bijlage III rekening worden gehouden.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de overeenkomstig lid 2 door de bevoegde instanties verrichte bepalingen ter beschikking van het publiek worden gesteld."

Nationale regelgeving

5 Section 171A(1) van de Town and Country Planning Act 1990 (wet van 1990 betreffende de stadsontwikkeling en landinrichting), zoals gewijzigd bij de Planning and Compensation Act 1991 (wet van 1991 betreffende de ruimtelijke ordening en de vergoedingen; hierna: „TCPA"), bepaalt:

„De regelgeving ter zake van ruimtelijke ordening wordt geschonden wanneer:

a) een project zonder de vereiste bouwvergunning wordt uitgevoerd; of

b) de aan een bouwvergunning verbonden voorwaarden of beperkingen niet worden nageleefd."

6 Section 171B van de TCPA luidt:

„1. Wanneer de schending van de regelgeving ter zake van ruimtelijke ordening erin bestaat, zonder vergunning bouw-, engineering-, mijnbouw- of andere werkzaamheden uit te voeren in, op, over of onder een terrein, kunnen geen dwangmaatregelen worden getroffen na het verstrijken van een termijn van vier jaar te rekenen vanaf de dag waarop die werkzaamheden grotendeels voltooid waren.

2. Wanneer de schending van de regelgeving ter zake van ruimtelijke ordening bestaat in een wijziging van de bestemming van een gebouw naar gebruik als alleenstaande woning, kunnen geen dwangmaatregelen worden getroffen na het verstrijken van een termijn van vier jaar te rekenen vanaf de dag van de schending.

3. In geval van andere schendingen van de regelgeving ter zake van ruimtelijke ordening, kunnen geen dwangmaatregelen worden getroffen na het verstrijken van een termijn van tien jaar te rekenen vanaf de dag van de schending.

[...]"

7 Op basis van Section 172(1), van de TCPA kunnen de ter zake van ruimtelijke ordening bevoegde plaatselijke autoriteiten een ingebrekestelling afgeven wanneer zij van mening zijn:

„a) dat de regelgeving ter zake van ruimtelijke ordening is geschonden; en

b) dat ingebrekestelling gelet op de bepalingen van het ontwikkelingsplan en andere materiële overwegingen aangewezen is".

8 Krachtens Section 174 van de TCPA kan de eigenaar of de bezitter van het terrein tegen deze ingebrekestelling in beroep komen op de in die Section genoemde gronden.

9 In het bijzonder vermeldt het tweede lid van die bepaling de volgende grond:

„d) op de datum van de ingebrekestelling konden geen dwangmaatregelen worden getroffen met betrekking tot een eventueel door de [...] [in de ingebrekestelling vermelde] feiten gevormde schending van de regelgeving ter zake van ruimtelijke ordening".

10 Section 191 van de TCPA luidt als volgt:

„1. Iedere persoon die wenst te vernemen of:

a) een gebouw of een terrein rechtmatig wordt gebruikt;

b) in, op, over of onder een terrein uitgevoerde werkzaamheden rechtmatig zijn; of

c) andere feiten die een niet-naleving van de aan een bouwvergunning verbonden voorwaarden of beperkingen vormen, rechtmatig zijn,

kan hiertoe bij de ter zake van ruimtelijke ordening bevoegde plaatselijke autoriteit een aanvraag indienen waarbij het terrein wordt geïdentificeerd en het gebruik, de werkzaamheden of de andere feiten worden beschreven.

2. Voor de toepassing van deze wet zijn gebruiken en werkzaamheden te allen tijde rechtmatig indien

a) op dat moment geen dwangmaatregelen kunnen worden getroffen in verband daarmee (omdat zij geen ontwikkeling vormen of niet-vergunningplichtig zijn of omdat de termijn voor het treffen van dwangmaatregelen is verstreken of om enige andere reden); en

b) zij niet indruisen tegen de eisen van een op dat moment geldende ingebrekestelling.

3. Voor de toepassing van deze wet is een feit dat een niet-naleving van de aan een bouwvergunning verbonden voorwaarden of beperkingen vormt, rechtmatig indien

a) de termijn voor het treffen van dwangmaatregelen met betrekking tot de niet-naleving is verstreken; en

b) het niet indruist tegen de eisen van een op dat moment geldende ingebrekestelling of geldend bericht van niet-naleving van de voorwaarden.

4. Wanneer bij een aanvraag op basis van deze Section, de ter zake van ruimtelijke ordening bevoegde plaatselijke autoriteit beschikt over informatie die haar overtuigt van de rechtmatigheid ten tijde van de aanvraag van het gebruik, de werkzaamheden of de andere feiten als beschreven in de aanvraag, in de door deze autoriteit gewijzigde beschrijving of in een beschrijving die deze autoriteit in de plaats heeft gesteld, geeft deze autoriteit een certificaat af dat deze rechtmatigheid bevestigt; in alle andere gevallen wijst zij de aanvraag af.

5. Het certificaat bevat de volgende vermeldingen:

a) de identificatie van het terrein waarop het betrekking heeft;

b) de beschrijving van het gebruik, de werkzaamheden of de andere feiten waarvan sprake is (wanneer het gebruik valt onder een categorie die in een besluit uit hoofde van Section 55(2)(f) wordt genoemd, wordt het onder verwijzing naar die categorie geïdentificeerd);

c) de redenen waarom het gebruik, de werkzaamheden of de andere feiten rechtmatig zijn; en

d) de datum waarop het certificaat werd aangevraagd.

6. Het gebruik, de werkzaamheden of de andere feiten waarvoor een certificaat van kracht is uit hoofde van deze Section, worden onweerlegbaar vermoed rechtmatig te zijn.

[...]"

De precontentieuze procedure

11 Bij de Commissie is een klacht ingediend tegen het Verenigd Koninkrijk waarbij werd opgekomen tegen de praktijk van afgifte van certificaten van rechtmatige ontwikkeling („Lawful Development Certificates"; hierna: „certificaten") op basis van Section 191 van de TCPA in het geval van een schrootplaats die zonder bouw- of afvalvergunning werd geëxploiteerd en waarvoor verschillende certificaten waren afgegeven in 1993 en vervolgens in 1998 voor een groter terrein.

12 Bij brief van 8 februari 2001 heeft de Commissie de regering van het Verenigd Koninkrijk verzocht om inlichtingen over het op die datum van kracht zijnde certificatenstelsel tegen de achtergrond van de vereisten van richtlijn 85/337.

13 Gelet op het door het Verenigd Koninkrijk in een brief van 31 augustus 2001 verstrekte antwoord heeft de Commissie geoordeeld dat de afgifte van de certificaten kon worden beschouwd als een middel om de door richtlijn 85/337 voorgeschreven vergunningprocedure en milieueffectbeoordelingsprocedure te omzeilen, waarop zij deze lidstaat op 23 oktober 2001 een aanmaningsbrief heeft gezonden.

14 Vervolgens heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk bij een met redenen omkleed advies van 19 december 2002 verzocht, de nodige maatregelen te nemen om binnen twee maanden vanaf de ontvangst van dit advies te voldoen aan de uit voormelde richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

15 Van oordeel dat het standpunt van de regering van het Verenigd Koninkrijk in een brief van 3 april 2003 onbevredigend was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

De ontvankelijkheid van het beroep

16 Om te beginnen dient te worden benadrukt dat het Hof ambtshalve kan onderzoeken of de in artikel 226 EG gestelde voorwaarden voor de instelling van een beroep wegens niet-nakoming vervuld zijn (zie met name arresten van 31 maart 1992, Commissie/Italië, C-362/90, Jurispr. blz. I-2353, punt 8, en 27 oktober 2005, Commissie/Italië, C-525/03, Jurispr. blz. I-9405, punt 8).

17 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het in artikel 226 EG bedoelde met redenen omklede advies een coherente en gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (zie met name arrest van 16 september 1997, Commissie/Italië, C-279/94, Jurispr. blz. I-4743, punten 15 en 19).

18 Het met redenen omklede advies en, bijgevolg, het beroep, dat volgens vaste rechtspraak, zoals die inzonderheid tot uitdrukking komt in het arrest van 1 december 1993, Commissie/Denemarken (C-234/91, Jurispr. blz. I-6273, punt 16),

niet op andere middelen en motieven mag berusten dan die welke in bedoeld advies zijn aangevoerd, moeten de grieven dus coherent en nauwkeurig uiteenzetten, zodat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het gemeenschapsrecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen.

19 Vastgesteld moet worden dat de Commissie zowel in de precontentieuze als in de contentieuze fase van de onderhavige procedure haar kritiek heeft toegespitst op de afgifte van de certificaten als middel om de door richtlijn 85/337 voorgeschreven vergunningprocedure en milieueffectbeoordelingsprocedure te omzeilen voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben gezien met name de aard, omvang of ligging ervan.

20 De Commissie heeft geen grieven aangevoerd betreffende het bestaan van verjaringstermijnen voor het treffen van dwangmaatregelen tegen inrichtingen of bouwwerken die in strijd zijn met de toepasselijke regelgeving, terwijl de invoering van de certificaten naar haar aard juist onlosmakelijk verbonden is met de bepalingen die dergelijke verjaringsregels stellen. Op basis van Section 191 van de TCPA wordt een certificaat van rechtmatigheid namelijk in het bijzonder afgegeven wanneer tegen de betrokken gebruiken of werkzaamheden geen dwangmaatregelen meer kunnen worden getroffen, hetzij omdat deze geen project vormen of geen vergunning behoeven, hetzij omdat de verjaring is ingetreden.

21 Daar het onderhavige beroep wegens niet-nakoming slechts ziet op één aspect van een juridisch mechanisme dat uit twee onlosmakelijk verbonden onderdelen bestaat, beantwoordt het bijgevolg niet aan de hierboven in herinnering gebrachte vereisten van coherentie en nauwkeurigheid.

22 Deze conclusie is te meer geboden daar de argumenten waarop de regering van het Verenigd Koninkrijk zich beroept om de niet-nakoming te bestrijden, voornamelijk berusten op de verjaringsregeling, die de Commissie niet in geding heeft gebracht en waarover partijen bijgevolg niet grondig hebben kunnen discussiëren.

23 Gelet op het voorgaande moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

24 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is verklaard, moet deze overeenkomstig de vordering van het Verenigd Koninkrijk in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.**

2) **De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen