DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 maj 2006 *

I mål C-98/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 26 februari 2004,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av F. Simonetti och M. Shotter, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av K. Manji, därefter av M. Bethell, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Sales och J. Maurici, barristers, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J. Makarczyk (referent) och R. Schintgen,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 juni 2005,

och efter att den 14 juli 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har 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 (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5) (nedan kallat direktiv 85/337).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

2 Artikel 1.2 i direktiv 85/337 har följande lydelse:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

Projekt:

— utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

— andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

Exploatör:

den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt.

Tillstånd:

den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet."

3 I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs följande:

"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."

4 I artikel 4 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Om inte annat följer av artikel 2.3 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."

Den nationella lagstiftningen

5 Artikel 171a.1 i 1990 års lag om fysisk planering (Town and Country Planning Act 1990), i dess lydelse enligt 1991 års lag om fysisk planering och ersättning (Planning and Compensation Act 1991) (nedan kallad TCPA) har följande lydelse:

"Inom ramen för denna lag utgör

a) exploatering utan nödvändigt tillstånd, och

b) underlåtenhet att iaktta eventuella villkor för eller begränsningar av detta tillstånd

ett åsidosättande av bestämmelserna om fysisk planering."

6 I artikel 171b TCPA stadgas följande:

"1. Åsidosätts bestämmelserna om fysisk planering genom bygg- eller anläggningsarbeten eller gruvdrift, på eller under marken, får inga tvångsåtgärder vidtas under fyra år efter det att dessa arbeten väsentligen genomförts.

2. Åsidosätts bestämmelserna om fysisk planering genom att användningsområdet för en byggnad ändras till att nyttjas som bostadshus får inga tvångsåtgärder vidtas under fyra år efter dagen för detta åsidosättande.

3. Åsidosätts bestämmelserna om fysisk planering på annat sätt får inga tvångsåtgärder vidtas efter utgången av en tioårsperiod räknad från dagen för åsidosättandet.

..."

7 Enligt artikel 172.1 i samma lag får den lokala myndigheten med ansvar för fysisk planering utfärda ett föreläggande när den bedömer

"a) att bestämmelserna om fysisk planering har åsidosatts, och

b) att det är lämpligt att utfärda föreläggandet, med hänsyn till villkoren i planen och övriga materiella omständigheter."

8 Enligt artikel 174 TCPA kan en person med ett intresse i den fastighet som ett föreläggande avser eller en berörd besittningshavare klaga på föreläggandet på de grunder som räknas upp i nämnda bestämmelse.

9 Mer specifikt anges i artikel 174.2 TCPA grunden

"d) att ingen tvångsåtgärd den dag då [ett] föreläggande utfärdades kunde vidtas avseende något åsidosättande av bestämmelserna om fysisk planering som kunde bestå av dessa beståndsdelar."

10 Artikel 191 TCPA har följande lydelse:

"1. En person som önskar få klarlagt huruvida

a) det aktuella nyttjandet av byggnader eller fastigheter i övrigt är rättsenligt,

b) arbeten som utförts i, på, över eller under jord är rättsenliga, eller

c) någon annan omständighet som utgör en underlåtenhet att iaktta eventuella villkor för eller begränsningar av exploateringstillstånd är rättsenlig,

kan inge en begäran om detta till den lokala myndigheten med ansvar för fysisk planering och därvid ange vilken mark som avses och beskriva nyttjandet, arbetena eller omständigheterna av annat slag.

2. Inom ramen för denna lag är nyttjanden och arbeten alltid rättsenliga om

a) ingen tvångsåtgärd kan vidtas avseende dem (oavsett om detta beror på att de inte innefattar markexploatering eller inte kräver tillstånd, ... att fristen för tvångsåtgärder löpt ut eller på någon annan orsak), och

b) de inte strider mot något av kraven i något vid den aktuella tidpunkten giltigt föreläggande.

3. Inom ramen för denna lag är varje omständighet som utgör en underlåtenhet att iaktta eventuella villkor för eller begränsningar av ett exploateringstillstånd alltid rättsenlig om

a) fristen för att vidta tvångsåtgärder avseende denna underlåtenhet har löpt ut, och

b) den inte strider mot kraven i något då giltigt föreläggande eller meddelande om åsidosättande av villkor.

4. Om den lokala myndigheten med ansvar för fysisk planering mottar upplysningar avseende en begäran enligt denna artikel, vilka myndigheten anser styrka att det nyttjande, de arbeten eller de andra omständigheter som beskrivs i begäran, alternativt framgår av en beskrivning som den lokala myndigheten i fråga ändrat eller själv lämnat, var rättsenliga vid tidpunkten för begäran, skall myndigheten utfärda ett intyg om detta. I annat fall skall den avslå begäran.

5. Ett intyg som utfärdas enligt denna artikel skall innehålla

a) uppgift om vilken mark som avses,

b) en beskrivning av nyttjandet, arbetena eller omständigheterna av annat slag (och, vid ett nyttjande som ingår i någon av de klasser som anges i ett beslut fattat enligt artikel 55.2 f, uppgift om vilken klass det tillhör),

c) skälen för nyttjandet, huruvida arbetena eller omständigheterna av annat slag är rättsenliga, och

d) uppgift om dagen för begäran om intyg.

6. Rättsenligheten av nyttjandet, arbetet och andra omständigheter som omfattas av ett giltigt intyg enligt denna artikel skall utgöra en icke motbevisbar presumtion.

..."

Det administrativa förfarandet

11 Kommissionen mottog ett klagomål riktat mot Förenade kungariket angående bruket att meddela intyg om rättsenligheten av markexploatering (Lawful Development Certificates, nedan kallade intygen) enligt artikel 191 TCPA, i ett fall med en skrotningsanläggning, beträffande avfallshantering, vilken drevs utan tillstånd eller godkännande och för vilken flera intyg hade utfärdats, först år 1993 och senare år 1998 avseende ett större markområde.

12 Genom skrivelse av den 8 februari 2001 tillställde kommissionen Förenade kungarikets regering en begäran om upplysningar om det system för intygslämnande som tillämpades vid den tidpunkten mot bakgrund av kraven i direktiv 85/337.

13 Utifrån det svar som Förenade kungariket lämnade i en skrivelse av den 31 augusti 2001 fann kommissionen att intygslämnande kunde ses som ett sätt att kringgå de förfaranden för tillståndsgivning och bedömning av inverkan på miljön som föreskrivs i direktiv 85/337 och tillställde den 23 oktober 2001 denna medlemsstat en formell underrättelse.

14 Genom ett motiverat yttrande av den 19 december 2002 anmodade kommissionen Förenade kungariket att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda direktiv inom två månader från mottagandet av nämnda yttrande.

15 Kommissionen var inte nöjd med den ståndpunkt som Förenade kungarikets regering intog i en skrivelse av den 3 april 2003 och väckte därför förevarande talan.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

16 Inledningsvis skall det understrykas att domstolen kan pröva ex officio huruvida de villkor som anges i artikel 226 EG för att väcka talan om fördragsbrott är uppfyllda (se bland annat dom av den 31 mars 1992 i mål C-362/90, kommissionen mot Italien, REG 1992, s. I-2353, punkt 8, och av den 27 oktober 2005 i mål C-525/03, kommissionen mot Italien, REG 2005, s. I-9405, punkt 8).

17 Ett sådant motiverat yttrande som avses i artikel 226 EG skall innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget (se bland annat dom av den 16 september 1997 i mål C-279/94, kommissionen mot Italien, REG 1997, s. I-4743, punkterna 15 och 19).

18 Det motiverade yttrandet och följaktligen talan, som enligt fast rättspraxis (se bland annat dom av den 1 december 1993 i mål C-234/91, kommissionen mot Danmark, REG 1993, s. I-6273, punkt 16) inte får vila på andra grunder och skäl än dem som

anförts i detta yttrande, skall således innehålla en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaterna och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av gemenskapsrätten. Detta är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt skall kunna göra sina invändningar gällande och för att domstolen skall kunna kontrollera om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger.

19 Kommissionens kritik har under både det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet varit fokuserat på intygslämnande som gör det möjligt att kringgå de förfaranden för tillståndsgivning och bedömning av inverkan på miljön som föreskrivs i direktiv 85/337 av projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering.

20 Kommissionen har inte framfört några anmärkningar mot själva förekomsten av preklusionsfrister vad gäller vidtagandet av tvångsåtgärder avseende nyttjanden eller arbeten som inte är förenliga med tillämplig lagstiftning. Utfärdandet av intygen är dock till sin art oskiljaktigt från bestämmelserna om preklusion. Enligt bestämmelserna i artikel 191 TCPA skall ett intyg om rättsenlighet bland annat lämnas om ingen tvångsåtgärd kan vidtas avseende berörda nyttjanden eller arbeten, oavsett om detta beror på att de inte utgör markexploatering eller inte kräver tillstånd eller på att preskription inträtt.

21 Förevarande fördragsbrottstalan uppfyller följaktligen inte, i den mån den endast avser en aspekt av en rättslig mekanism som består av två oskiljaktiga delar, de krav på konsekvens och precision som domstolen erinrat om ovan.

22 Denna slutsats stärks ytterligare av att de argument som Förenade kungarikets regering åberopat till bestridande av fördragsbrottet väsentligen grundar sig på de preklusionsbestämmelser som kommissionen inte innefattat i föremålet för talan och som parterna därmed inte kunnat diskutera mer ingående.

23 Av ovanstående följer att talan skall avvisas.

Rättegångskostnader

24 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förenade kungariket har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionens talan avvisas, skall Förenade kungarikets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Talan avvisas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter