

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. januar 2004 *

I sag C-201/02,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige), i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions,

ex parte: Delena Wells,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirken på miljøet (EFT L 175, s. 40),

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af P. Jann (refererende dommer) som fungerende formand for Femte Afdeling og dommerne D.A.O. Edward og A. La Pergola,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Delena Wells ved R. Gordon, QC, og barrister J. Pereira for solicitor R. Buxton
- Det Forenede Kongeriges regering ved P. Ormond, som befuldmægtiget, bistået af D. Elvin, QC, og barrister J. Maurici
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved X. Lewis, som befuldmægtiget, bistået af barrister N. Khan,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. juni 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Delena Wells ved R. Gordon og J. Pereira for solicitor S. Ring, af Det Forenede Kongeriges regering ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af D. Elvin, og af Kommissionen ved X. Lewis, bistået af N. Khan,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. september 2003,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 12. februar 2002, indgået til Domstolen den 6. maj 2002, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), i medfør af artikel 234 EF forelagt fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirken på miljøet (EFT L 175, s. 40).
- 2 Spørgsmålene er opstået under en sag mellem Delena Wells og Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (herefter »Secretary of State«) vedrørende sidstnævntes meddelelse af en ny tilladelse til minedrift i stenbruddet Conygar Quarry, uden at der forud herfor var blevet foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser

- 3 Direktiv 85/337 har i henhold til sin femte betragtning til formål at indføre generelle principper for vurdering af indvirkningerne på miljøet med henblik på at udbygge og samordne procedurene for tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få stor indvirkning på miljøet.
- 4 Det nævnte direktivs artikel 1, stk. 2, definerer udtrykket »tilladelse« som »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.
- 5 Samme direktivs artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»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 en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Disse projekter er defineret i artikel 4.«

- 6 I artikel 4 opdeler direktiv 85/337 projekterne i to store kategorier — de projekter, der efter deres art kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og de projekter, der ikke nødvendigvis altid får det. Således bestemmer artikel 4, stk. 2:

»Projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

Med henblik herpå kan medlemsstaterne navnlig udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne henhørende under de i bilag II anførte kategorier, der skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.«

- 7 Bilag II, punkt 2, litra c), i direktiv 85/337 nævner følgende projekter: »Udvinding af andre mineraler end metal- og energiholdige mineraler, som f.eks. marmor, sand, grus, skifer, salt, fosfater og kali.«

Nationale bestemmelser

- 8 Forud for Town and Country Planning Act 1947 (lov af 1947 om by- og egnsplanlægning) bemyndigede Town and Country Planning (General Interim Development) Order 1946 (bekendtgørelse af 1946 om by- og egnsplanlægning

[midlertidige almindelige udviklingsbestemmelser]) de kompetente myndigheder til ved »interim development orders« (midlertidige udviklingsafgørelser) at give tilladelser til udvinding af mineraler (»old mining permissions«, herefter »gamle udvindingstilladelser«) for at opfylde de behov for byggematerialer, der var opstået umiddelbart efter Anden Verdenskrig.

- 9 Town and Country Planning Act, i affattelsen fra 1947 og i de følgende affattelser, har siden da udgjort det vigtigste retsinstrument for by- og egnsplanlægning i Det Forenede Kongerige.
- 10 Denne lov fastsætter generelle regler både for meddelelsen af tilladelser inden for byplanlægning og for ændring eller tilbagekaldelse af sådanne tilladelser.
- 11 Således har de kompetente myndigheder i henhold til section 97 og 100 i Country Planning Act 1990 kompetence til af planlægningsmæssige årsager at tilbagekalde eller ændre enhver tilladelse. Tilbagekaldelseskompetencen kan udøves på ethvert tidspunkt, indtil de tilladte aktiviteter er blevet gennemført.
- 12 I henhold til section 1 og 11 i Schedule 9 til Town and Country Planning Act 1990 kan de kompetente myndigheder bestemme, at anvendelse af jordbunden til udnyttelse og udvinding af mineraler skal ophøre, eller at den fortsatte anvendelse skal underlægges visse betingelser.
- 13 I section 22 i Planning and Compensation Act 1991 (lov af 1991 om by- og egnsplanlægning og erstatning) fastsættes en særordning for de gamle udvindingstilladelser.

- 14 Section 22(3) i Planning and Compensation Act 1991 bestemmer, at såfremt der ikke er blevet udført nogen betydelig aktivitet i en periode på to år op til den 1. maj 1991, må der ikke genoptages nogen aktivitet, før »betingelserne for tilladelsen til udnyttelse (»den gamle udvindingstilladelse«)» er blevet fastlagt og registreret i henhold til section 22(2). Hvis der derimod ikke er blevet indgivet en ansøgning om registrering før den 25. marts 1992, bortfalder den gamle udvindingstilladelse (section 22(4) i Planning and Compensation Act 1991 og paragraph 1(3) i Schedule 2 hertil).
- 15 Schedule 2 til Planning and Compensation Act 1991 beskriver i detaljer procedurerne for fastlæggelsen af betingelserne for registrering.
- 16 I henhold til section 1 og 2 i Schedule 2 til Planning and Compensation Act 1991 skal ansøgning om registrering og fastsættelse af betingelser sendes til den kompetente Mineral Planning Authority (planmyndigheden for mineraler, herefter »MPA«).
- 17 Hvis betingelserne, der fastsættes af MPA, afviger fra de betingelser, der er anført i ansøgningen, kan ansøgeren klage til Secretary of State (section 5(2) i Schedule 2 til Planning and Compensation Act 1991).
- 18 Ifølge section 22(7) i Planning and Compensation Act 1991 har bestemmelserne vedrørende de gamle udvindingstilladelser de samme virkninger, som hvis de havde været en del af Town and Country Planning Act 1990. Dette har til følge, at bestemmelserne vedrørende gamle udvindingstilladelser bliver en bestanddel af den generelle planlægningsordning, for så vidt der ikke er truffet særlige bestemmelser ved Planning and Compensation Act 1991.

- 19 Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988 (bekendtgørelse af 1988 om by- og egnsplanlægning — vurdering af indvirkningerne på miljøet) underlægger de tilladelser til minedrift, der er givet i henhold til Town and Country Planning Act 1990, en vurdering af indvirkning på miljøet i henhold til direktiv 85/337. Den ordning, der er fastsat ved section 22 i Planning and Compensation Act 1991 for de gamle udvindingstilladelser, blev derimod ikke anset for at være underlagt en sådan procedure for vurdering af indvirkning på miljøet.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 I 1947 blev der ved »interim development order« i henhold til Town and Country Planning (General Interim Development) Order 1946 givet en gammel udvindingstilladelse til stenbruddet Conygar Quarry.
- 21 Stenbruddet Conygar Quarry består af to produktionsområder, hver med et areal på lidt over 7,5 hektar, der er adskilt af en vej, som Delena Wells' hus ligger ved. Delena Wells købte sit hus i 1984, 37 år efter at den gamle udvindingstilladelse var blevet givet, men på et tidspunkt, hvor stenbruddet længe ikke havde været i drift. I juni 1991 blev driften imidlertid genoptaget i en kortere periode.
- 22 Det er uomtvistet, at området set ud fra et miljøsynspunkt er yderst følsomt. Det område, stenbruddet ligger i og støder op til, er udpeget som særlig vigtigt for beskyttelsen af naturen og miljøet.

- 23 I begyndelsen af 1991 ansøgte ejerne af stenbruddet Conygar Quarry den kompetente MPA om registrering af den gamle udvindingstilladelse i henhold til Planning and Compensation Act 1991.
- 24 Registreringsansøgningen blev imødekommet ved afgørelse af 24. august 1992 med det forbehold, at det først var lovligt at iværksætte aktiviteterne, når der var ansøgt om fastsættelse af nye planbetingelser hos MPA, og disse betingelser var endeligt fastsat (herefter »registreringsafgørelsen«).
- 25 Ejerne ansøgte følgelig den kompetente MPA om fastsættelse af nye betingelser.
- 26 Efter at den kompetente MPA ved afgørelse af 22. december 1994 havde fastsat strengere betingelser end dem, som ejerne af Conygar Quarry havde foreslået, klagede disse til Secretary of State.
- 27 Ved afgørelse af 25. juni 1997 fastsatte Secretary of State 54 betingelser for driften, men overlod visse punkter til den kompetente MPA's skøn (herefter sammen med afgørelsen af 22.12.1994 »afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser«).
- 28 Disse punkter blev ved afgørelse af 8. juli 1999 godkendt af den kompetente MPA (herefter »afgørelsen om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser«).

- 29 Hverken Secretary of State eller den kompetente MPA undersøgte, om det var nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til direktiv 85/337. Der blev ikke på noget tidspunkt overvejet en formel miljøredegørelse.
- 30 Ved skrivelse af 10. juni 1999 anmodede Delena Wells Secretary of State om at træffe passende foranstaltninger, dvs. at tilbagekalde eller ændre driftstilladelsen, med henblik på at råde bod på, at der i tilladelsessagen ikke var blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet. Da hun ikke fik noget svar på sin anmodning, anlagde hun sag ved High Court of Justice.
- 31 I henhold til en aftale, der blev indgået under det første retsmøde for denne ret, afgav Secretary of State ved skrivelse af 28. marts 2001 et begrundet svar på Delena Wells' skrivelse, hvori Secretary of State afslog at tilbagekalde eller ændre tilladelsen. Sagsøgeren ændrede derfor sin oprindelige anmodning således, at hun nu anfægtede den afgørelse, der var indeholdt i denne skrivelse af 28. marts 2001.
- 32 Da High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), fandt, at den foreliggende sag krævede en fortolkning af fællesskabsretten, udsatte retten sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan godkendelsen af et nyt sæt betingelser for en eksisterende tilladelse, der er givet i forbindelse med en midlertidig afgørelse (old mining permission) i henhold til section 22 i Planning and Compensation Act 1991 og Schedule 2 hertil, anses for en 'tilladelse' i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i [direktiv 85/337]?

- 2) Kan den omstændighed, at der efter godkendelsen af et nyt sæt betingelser i forbindelse med en midlertidig afgørelse om en gammel udvindingstilladelse i henhold til Planning and Compensation Act 1991, er godkendt en række andre forhold inden for rammerne af det nye sæt betingelser, i sig selv medføre, at der er tale om en 'tilladelse' i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i [direktiv 85/337]?
- 3) Hvis [det første spørgsmål] besvares bekræftende, og [det andet spørgsmål] besvares benægtende, har medlemsstaten så alligevel pligt til at råde bod på, at den ikke har krævet en vurdering af indvirkningerne på miljøet, og hvordan skal det i givet fald ske?
- 4) Kan i) den enkelte borger påberåbe sig, at staten ikke har krævet en vurdering af indvirkningerne på miljøet, eller ii) er det forbudt ifølge de begrænsninger, Domstolen har fastlagt for doktrinen om direkte virkning, bl.a. med hensyn til 'horisontal direkte virkning' eller de byrder eller forpligtelser, statslige myndigheder kan pålægge borgerne?
- 5) Hvis [det fjerde spørgsmål], punkt ii) besvares bekræftende, hvilke begrænsninger gælder der så under de foreliggende omstændigheder for sådanne forbud vedrørende den direkte virkning, og hvilke lovlige foranstaltninger kan Det Forenede Kongerige træffe, som er i overensstemmelse med [direktiv 85/337]?«

Vedrørende de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål: forpligtelsen til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet

- 33 Med det første og det andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, sammenholdt med

artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at de afgørelser, der træffes af de kompetente myndigheder ved anvendelsen af bestemmelser som section 22 i Planning and Compensation Act 1991 og Schedule 2 hertil, der har til virkning, at minedrift genoptages, indeholder en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i dette direktivs artikel 1, stk. 2, således at de kompetente myndigheder i givet fald er forpligtet til at foretage en vurdering af en sådan drifts indvirkning på miljøet.

Den retlige kvalifikation af »tilladelse«

— Formaliteten

- 34 Kommissionen har medgivet, at der ifølge fællesskabsretten skal foretages en selvstændig fortolkning af de udtryk, der er anvendt i Fællesskabets retsakter, men har dog gjort gældende, at Domstolen i den sag, der gav anledning til dommen af 18. juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (sag C-81/96, Sml. I, s. 3923), udtalte, at spørgsmålet om, hvornår en tilladelse er blevet givet, henhører under national ret. Ifølge Kommissionen har Domstolen ikke ændret holdning i de sager, der gav anledning til dom af 16. september 1999, WWF m.fl. (sag C-435/97, Sml. I, s. 5613), og af 19. september 2000, Linster (sag C-287/98, Sml. I, s. 6917). Spørgsmålet, om bestemte processuelle foranstaltninger i national ret er tilladelser i direktiv 85/337's forstand, kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.
- 35 Det skal fastslås, at et præjudicielt spørgsmål, der er forelagt af en ret, kun kan afvises fra realitetsbehandling, når det er åbenbart, at det ikke vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, eller at det er hypotetisk (jf. bl.a. dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 25 og 32, af 6.7.1995, sag C-62/93, BP Supergaz, Sml. I, s. 1883, præmis 10, og af 26.10.1995, sag C-143/94, Furlanis, Sml. I, s. 3633, præmis 12).

36 Dette er ikke tilfældet i hovedsagen.

37 Spørgsmålet om afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser og afgørelsen om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser udgør en tilladelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, er et spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten. Det følger nemlig af Domstolens faste praksis, at ordlyden af en fællesskabsretlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde — i lyset af såvel kravene om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten som af lighedsprincippet — normalt i hele Fællesskabet skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. bl.a. dom af 18.1.1984, sag 327/82, Ekro, Sml. s. 107, præmis 11, og Linster-dommen, præmis 43).

38 Det følger heraf, at spørgsmålet om afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser og afgørelsen om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser udgør en tilladelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, kan antages til realitetsbehandling.

— Realiteten

39 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at hverken afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser eller afgørelsen om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser udgør en tilladelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337.

- 40 Hvad angår afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser er Det Forenede Kongeriges regering af den opfattelse, at der er tale om en tilladelse, der allerede havde foreligget i mange år, før direktiv 85/337 skabte forpligtelser for medlemsstaterne. Fastsættelsen af betingelser i henhold til Planning and Compensation Act 1991 indeholder alene en detaljeret regulering af de aktiviteter, med hensyn til hvilke der allerede er givet en grundlæggende tilladelse. Argumentationen med hensyn til afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser og afgørelsen om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser er altså den samme som i »pipeline«-sagerne (jf. denne doms præmis 43). Af retssikkerhedsmæssige årsager finder det nævnte direktiv ikke anvendelse på sådanne projekter.
- 41 Hvad angår afgørelsen om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser har Det Forenede Kongeriges regering bemærket, at den afgørelse, der kan have indvirkning på miljøet, allerede på forhånd er blevet truffet, og at godkendelsen af detaljer ikke kan gå ud over de parametre, der blev fastsat ved den oprindelige fastlæggelse af driftsbetingelserne.
- 42 I den forbindelse skal det fastslås, at de projekter, der i medfør af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 kan få væsentlig indvirkning på miljøet, i henhold til direktivets artikel 4, sammenholdt med samme direktivs bilag I og II, skal vurderes med hensyn til denne indvirkning, inden der meddeles tilladelse.
- 43 En undtagelse herfra gælder alene, hvis en tilladelse er blevet givet før den 3. juli 1988 (gammel tilladelse), dvs. før den sidste dag for gennemførelsen af direktiv 85/337, og i de tilfælde, hvor en tilladelse er blevet givet efter den 3. juli 1988, men hvor tilladelsesproceduren blev indledt før denne dato (såkaldte »pipeline«-projekter) (jf. i denne retning dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 32, og Gedeputeerde Staten van Noord-

Holland-dommen, præmis 23). Det nævnte direktiv kræver således, at de nye tilladelser undergives en vurdering med hensyn til de omhandlede projekters indvirkning på miljøet.

- 44 I tvisten i hovedsagen var ejerne af stenbruddet Conygar Quarry i medfør af Planning and Compensation Act 1991, hvis de ville genoptage minedriften, forpligtet til at lade deres gamle udvindingstilladelser registrere og at anmode om en afgørelse om fastsættelse af nye betingelser for driften samt en afgørelse om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser. Ellers ville tilladelsen bortfalde.
- 45 Det skal derfor fastslås, at driften af det nævnte stenbrud ikke længere var »tilladt« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, hvis de nye afgørelser, der er nævnt i ovenstående præmis, ikke forelå.
- 46 Det ville imidlertid være i strid med direktivets effektive virkning at betragte det som en simpel ændring af en eksisterende »tilladelse«, at der er blevet truffet afgørelser, der — under omstændigheder som dem i hovedsagen — erstatter ikke blot ordlyden, men selve indholdet af en tidligere tilladelse, såsom den gamle udvindingstilladelse.
- 47 Derfor må afgørelser som afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser og afgørelse om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser for driften af stenbruddet Conygar Quarry anses for samlet set at udgøre en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337.

- 48 Det skal tilføjes, at de nævnte afgørelser blev truffet henholdsvis den 25. juni 1997 og den 8. juli 1999, og at der derfor ikke er tale om en gammel tilladelse, givet før den 3. juli 1988. Da anmodningerne om afgørelse blev indgivet i 1993 eller 1994, henholdsvis i 1997 eller 1998, er der heller ikke tale om en »pipeline« -sag.

Om tidspunktet, hvor vurderingen af indvirkningerne på miljøet skal være foretaget

- 49 Da den blotte konstatering af, at der foreligger en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 85/337, i forbindelse med en tilladelsesprocedure i flere led, ikke kan give den forelæggende ret et fuldstændigt svar med hensyn til medlemsstaternes forpligtelse til at foretage en vurdering af det pågældende projekts indvirkninger på miljøet, er det nødvendigt at undersøge spørgsmålet om det tidspunkt, hvor en sådan vurdering skal være foretaget.
- 50 I den forbindelse skal det fastslås, at vurderingen af indvirkningerne på miljøet i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 skal være foretaget, »inden der gives tilladelse«.
- 51 I henhold til det nævnte direktivs første betragtning skal den kompetente myndighed i beslutningsprocessen »på et så tidligt stadium som muligt« tage det omhandlede projekts virkninger på miljøet i betragtning.
- 52 Når den nationale lovgivning fastsætter, at tilladelsesproceduren er opdelt i flere led, hvoraf det ene består af en grundlæggende afgørelse og den anden af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved

den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, derfor identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages under denne procedure.

- 53 Det første og det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at de afgørelser, der træffes af de kompetente myndigheder ved anvendelsen af bestemmelser som section 22 i Planning and Compensation Act 1991 og Schedule 2 hertil, der har til virkning, at minedrift genoptages, samlet set indeholder en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt direktivets artikel 1, stk. 2, således at de kompetente myndigheder i givet fald er forpligtet til at foretage en vurdering af en sådan drifts indvirkninger på miljøet.

Under en tilladelsesprocedure i flere led skal denne vurdering i princippet foretages, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle de virkninger, som projektet kan have på miljøet.

Det fjerde og det femte spørgsmål: borgerens mulighed for at påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 85/337

- 54 Med det fjerde og det femte spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en borger under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, kan påberåbe sig artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, eller om retssikkerhedsprincippet er til hinder for en sådan fortolkning.

Om den »direkte virkning« af artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337

- 55 Ifølge Det Forenede Kongeriges regering ville det forhold, at det anerkendtes, at en borger havde ret til at påberåbe sig artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, udgøre en situation med »inverse direct effect« (herefter »omvendt direkte virkning«), hvor den berørte medlemsstat efter anmodning fra en borger som Delena Wells ville være direkte forpligtet til at fratage en anden borger, nemlig ejerne af stenbruddet Conygar Quarry, sine rettigheder.
- 56 I den forbindelse bemærkes, at retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at direktiver kan skabe forpligtelser for borgerne. Bestemmelser i et direktiv kan kun skabe rettigheder for borgerne (jf. dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48). Det følger heraf, at en borger ikke kan påberåbe sig et direktiv over for en medlemsstat, når der er tale om en forpligtelse for staten, der er direkte forbundet med opfyldelsen af en anden forpligtelse, der i medfør af dette direktiv påhviler en tredjemand (jf. i denne retning dom af 22.2.1990, sag C-221/88, Busseni, Sml. I, s. 495, præmis 23-26, og af 4.12.1997, sag C-97/96, Daihatsu Deutschland, Sml. I, s. 6843, præmis 24 og 26).
- 57 Derimod kan blotte negative følgevirkninger for tredjemands rettigheder — selv hvis de klart kan fastslås — ikke begrunde, at en borger nægtes adgang til at påberåbe sig bestemmelser i et direktiv over for den berørte medlemsstat (jf. i denne retning bl.a. dom af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 28-33, WWF m.fl.-dommen, præmis 69 og 71, dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 40-55, af 12.11.1996, sag C-201/94, Smith & Nephew og Primecrown, Sml. I, s. 5819, præmis 33-39, og af 26.9.2000, sag C-443/98, Unilever, Sml. I, s. 7535, præmis 45-52).

- 58 I hovedsagen er den berørte medlemsstats forpligtelse til at sikre, at de kompetente myndigheder foretager en vurdering af driften af stenbruddet Conygar Quarrys indvirkninger på miljøet, ikke direkte forbundet med gennemførelsen af en eller anden forpligtelse, der i henhold til direktiv 85/337 påhviler ejerne af dette stenbrud. Det forhold, at minedriftvirksomheden må ophøre, indtil resultaterne af denne vurdering foreligger, er ganske vist konsekvensen af den forsinkede gennemførelse af den nævnte medlemsstats forpligtelser. En sådan konsekvens kan imidlertid ikke, som Det Forenede Kongerige har hævdet, kvalificeres som »omvendt direkte virkning« af bestemmelserne i det nævnte direktiv i forhold til ejerne af stenbruddet.

Om den tid, der er gået mellem afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser og Delena Wells' anmodning om, at der rådes bod på situationen

- 59 Det Forenede Kongeriges regering har endvidere gjort gældende, at det lange tidsrum, der er gået fra afgørelsen om fastsættelse af nye betingelser i 1997, fører til, at tilbagekaldelsen af afgørelsen ville være i strid med retssikkerhedsprincippet. Sagsøgeren skulle have anfægtet afgørelsen for de kompetente retter i rette tid.
- 60 Hertil bemærkes, at det sidste led af proceduren om minedrifttilladelse ikke var afsluttet på det tidspunkt, hvor sagsøgeren i hovedsagen indgav sin anmodning til Secretary of State. Derfor kan det ikke antages, at en tilbagekaldelse af en sådan tilladelse ville være i strid med retssikkerhedsprincippet.
- 61 Det fjerde og det femte spørgsmål skal derfor besvares med, at en borger under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan påberåbe sig artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337.

Det tredje spørgsmål: forpligtelsen til at råde bod på undladelsen af at have foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet

- 62 Med det tredje spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet om at få oplyst omfanget af forpligtelsen til at råde bod på undladelsen af at have foretaget en vurdering af det omhandlede projekts indvirkning på miljøet.
- 63 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at der under omstændighederne i hovedsagen ikke er nogen forpligtelse for den kompetente myndighed til at tilbagekalde eller ændre den meddelte tilladelse til drift af stenbruddet Conygar Quarry, eller til at bestemme, at driften skal ophøre.
- 64 I den forbindelse skal det fastslås, at det følger af fast retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF, skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af fællesskabsretten til ophør (jf. bl.a. dom af 16.12.1960, sag 6/60, Humblet, Sml. 1954-1964, s. 207, org.ref.: Rec. s. 1125, på s. 1146, og af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 36). En sådan forpligtelse påhviler enhver myndighed i den pågældende medlemsstat inden for rammerne af sin kompetence (jf. i denne retning dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 13).
- 65 Det påhviler derfor en medlemsstats kompetente myndigheder inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald, at underkaste disse indvirkninger af projekterne en undersøgelse (jf. i denne retning dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 61, og WWF m.fl.-dommen, præmis 70). Sådanne særlige foranstaltninger er — inden

for grænserne af princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi — bl.a. tilbagekaldelse eller suspension af en tilladelse, der allerede er blevet givet, med henblik på at foretage en vurdering af det omhandlede projekts indvirkninger på miljøet, som fastsat ved direktiv 85/337.

- 66 Medlemsstaten er ligeledes forpligtet til at erstatte alle de skader, der er opstået ved undladelsen af at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet.
- 67 I henhold til princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi henhører de processuelle regler under hver medlemsstats interne retsorden. Disse regler må dog ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning bl.a. dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12, og af 16.5.2000, sag C-78/98, Preston m.fl., Sml. I, s. 3201, præmis 31).
- 68 I hovedsagen er de kompetente myndigheder — da driften af stenbruddet Conygar Quarry skulle have været underkastet en vurdering af dens indvirkninger på miljøet i henhold til kravene i direktiv 85/337 — forpligtet til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering.
- 69 I den forbindelse påhviler det den nationale domstol at fastslå, om der efter national ret er mulighed for at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, således at projektet kan blive undergivet en vurdering af dets indvirkninger på miljøet i henhold til kravene i direktiv 85/337, eller alternativt — hvis borgeren er enig deri — om borgeren har mulighed for at forlange erstatning for den lidte skade.

- 70 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at de kompetente myndigheder i henhold til artikel 10 EF er forpligtet til inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet af et projekt i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337.

I henhold til princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi henhører de processuelle regler i den forbindelse under hver medlemsstats interne retsorden. Disse regler må dog ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet).

I den forbindelse påhviler det den nationale domstol at fastslå, om der efter national ret er mulighed for at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, således at projektet kan blive undergivet en vurdering af dets indvirkninger på miljøet i henhold til kravene i direktiv 85/337, eller alternativt — hvis borgeren er enig deri — om borgeren har mulighed for at forlange erstatning for den lidte skade.

Sagens omkostninger

- 71 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ved kendelse af 12. februar 2002, for ret:

- 1) Artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirken på miljøet skal fortolkes således, at de afgørelser, der træffes af de kompetente myndigheder ved anvendelsen af bestemmelser som section 22 i Planning and Compensation Act 1991 (lov af 1991 om by- og egnsplanlægning og erstatning) og Schedule 2 hertil, der har til virkning, at minedrift genoptages, samlet set indeholder en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt direktivets artikel 1, stk. 2, således at de kompetente myndigheder i givet fald er forpligtet til at foretage en vurdering af en sådan drifts indvirkninger på miljøet.

Under en tilladelsesprocedure i flere led skal denne vurdering i princippet foretages, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle de virkninger, som projektet kan have på miljøet.

- 2) En borger kan under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede påberåbe sig artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337.
- 3) De kompetente myndigheder er i henhold til artikel 10 EF forpligtet til inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet af et projekt i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337.

I henhold til princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi henhører de processuelle regler i den forbindelse under hver medlemsstats interne retsorden. Disse regler må dog ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet).

I den forbindelse påhviler det den nationale domstol at fastslå, om der efter national ret er mulighed for at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, således at projektet kan blive undergivet en vurdering af dets indvirkninger på miljøet i henhold til kravene i direktiv 85/337, eller alternativt — hvis borgeren er enig deri — om borgeren har mulighed for at forlange erstatning for den lidte skade.

Jann

Edward

La Pergola

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. januar 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident