

DOMSTOLENS DOM
9. august 1994 *

I sag C-396/92,

angående en anmodning, som Bayerischer Verwaltungsgerichtshof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Bund Naturschutz in Bayern eV,

Richard Stahnsdorf m.fl.

mod

Freistaat Bayern,

støttet af

Stadt Vilsbiburg,

Landkreis Landshut,

intervenienter,

* Processprog: tysk.

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 indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco og D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris (refererende dommer), R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Bund Naturschutz in Bayern eV ved advokat U. Kaltenecker, Landshut
- sagsøgerne nr. 5-41 i hovedsagen, Birnkammer m.fl., ved advokat E. Schönefelder, München
- Freistaat Bayern ved professor M. A. Dausen, Universität Bamberg
- Stadt Vilsbiburg ved overborgmester P. Barteit

- Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat E. Röder og Regieringsdirektor C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
- Kongeriget Nederlandene ved juridisch-adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- Det Forenede Kongerige ved Treasury Solicitor S. Cochrane, som befuldmægtiget, og Barrister D. Wyatt
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent R. Wägenbaur som befuldmægtiget og advokat A. Böhlke, Bruxelles,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 22. marts 1994 er afgivet mundtlige indlæg af Bund Naturschutz in Bayern eV, af Birnkammer m.fl., af Freistaat Bayern, af Stadt Vilsbiburg ved P. Barteit og viceoverborgmester G. Nord, af den tyske regering, af Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor S. L. Hudson og D. Wyatt, QC, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. maj 1994,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 5. november 1992, indgået til Domstolen den 18. november s.å., har Bayerischer Verwaltungsgerichtshof i medfør af EØF-traktatens artikel 177

forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurderingen af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40, herefter benævnt »direktivet«).

- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Bund Naturschutz in Bayern eV, der er en miljøorganisation, og 41 andre sagsøgere, hovedsageligt landmænd, og Freistaat Bayern vedrørende spørgsmålet, om proceduren i forbindelse med godkendelsen af anlægsprojekterne til to afsnit af en ny forbundsvej B 15 i Bayern opfylder kravene i direktivet.

- 3 Direktivet er udstedt under henvisning til EØF-traktatens artikel 100 og 235. Ifølge den første betragtning til direktivet peges der i handlingsprogrammerne for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet på, at »virkningerne på miljøet skal tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser ...«, og ifølge ottende betragtning, at »projekter inden for visse kategorier har betydelige indvirkninger på miljøet, og sådanne projekter bør principielt underkastes en systematisk vurdering«.

- 4 Direktivets artikel 1 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

2. 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

— ...«

- 5 Direktivets artikel 2, stk. 1, fastsætter: »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 Artikel 2, stk. 2, har følgende ordlyd: »Vurderingen af indvirkningen på miljøet kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektkendelse eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.« I artikel 2, stk. 3, bestemmes følgende: »Medlemsstaterne kan i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt helt eller delvist fra de i dette direktiv fastsatte bestemmelser.« Medlemsstaterne skal i så fald imidlertid i henhold til samme bestemmelse undersøge, om der kan foretages en anden form for vurdering, og skal i forvejen underrette Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse.
- 7 I direktivets artikel 4, stk. 1, fastsættes det dernæst: »Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i

henhold til artikel 5-10.« I bilag I nævnes under punkt 7 bl.a. anlæg af motorveje og motortrafikveje.

- 8 Artikel 5-10 indeholder bestemmelser bl.a. om nødvendige foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at bygherren giver bestemte oplysninger, for at de nationale myndigheder, men også andre medlemsstater, der kan blive berørt af de pågældende projekter, bliver hørt, og for at offentligheden bliver underrettet. For så vidt angår sidstnævnte punkt bestemmes det nærmere i artikel 6, stk. 2, at medlemsstaterne sørger for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, bygherren har givet, stilles til rådighed for offentligheden, der skal have lejlighed til at udtale sig.
- 9 I henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette inden tre år fra dets meddelelse. Da direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 3. juli 1985, udløb fristen den 3. juli 1988.
- 10 Det fremgår af sagen, at direktivet først blev gennemført i Forbundsrepublikken Tyskland ved lov af 12. februar 1990, der trådte i kraft den 1. august 1990 (BGBl. 1990 I, s. 205). Gennemførelsesloven indeholder i artikel 1 »Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung« (lov om vurdering af indvirkningerne på miljøet, herefter benævnt »UVP-loven«). UVP-lovens § 22, stk. 1, indeholder en overgangsordning, hvorefter allerede påbegyndte godkendelsesprocedurer skal afsluttes efter lovens regler, såfremt projektet endnu ikke ved lovens ikrafttrædelse er blevet offentliggjort.

- 11 Der er således indført en undtagelsesordning fra kravene i direktivet for så vidt angår allerede påbegyndte godkendelsesprocedurer, når det pågældende projekt allerede var offentliggjort, da loven trådte i kraft, nemlig den 1. august 1990.

- 12 Hovedsagen drejer sig om anlæg af to afsnit af en ny forbundsvej B 15 i Bayern på i alt 130 km, og hvor planlægnings- og linjeføringsbeslutningerne blev truffet for flere år siden. Den første omstridte delstrækning er på 6,9 km mellem Geisenhausen og Haarbach; den anden, der kendes som »Vilstal-forbindelsen«, på ca. 3 km skal forbinde den nye B 15 med B 388 for at tjene som omfartsvej uden om byen Vilsbiburg.

- 13 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Autobahndirektion Südbayern, der er bygherre, har indgivet ansøgningerne om godkendelse af planerne for de to afsnit den 7. september 1988 og den 9. november 1989, dvs. efter den 3. juli 1988, hvor fristen for at gennemføre direktivet udløb, og før den 1. august 1990, hvor gennemførelsesloven trådte i kraft. Offentligheden blev underrettet om planerne i slutningen af 1989. Niederbayerns regering godkendte projekterne i to afgørelser af 16. december 1991. I henhold til UVP-lovens § 22, stk. 1, er der ikke blevet foretaget en vurdering af projekternes indvirkninger på miljøet i overensstemmelse med direktivets krav.

- 14 Bund Naturschutz in Bayern eV og 41 andre berørte har anlagt sag ved Bayerischer Verwaltungsgerichtshof med påstand om ophævelse af de to godkendelsesafgørelser. Sagsøgerne har gjort gældende, at direktivet, der er blevet

gennemført for sent i Forbundsrepublikken Tyskland, ikke tillader, at der indføres en national overgangsordning som den, der er fastlagt i UVP-lovens § 22, stk. 1.

- 15 Da den forelæggende ret finder det tvivlsomt, om den pågældende overgangsordning er i overensstemmelse med kravene i direktivet, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal direktivets artikel 12 fortolkes således, at

- a) medlemsstaterne har været forpligtet til inden den 3. juli 1988 at træffe de nødvendige foranstaltninger, således at offentlige projekter, som godkendes for første gang efter dette tidspunkt, og som falder ind under direktivets anvendelsesområde, skal opfylde kravene heri

eller at

- b) medlemsstaterne ganske vist har skullet træffe de nødvendige foranstaltninger inden den 3. juli 1988, men ikke har været forhindret i at fastsætte overgangsregler for allerede indledte godkendelsesprocedurer?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares som anført under b):

Skal direktivets artikel 12 da fortolkes således, at

- a) den afgørende skæringsdato for en overgangsordning skal være den 3. juli 1988

eller at

- b) medlemsstaterne i forbindelse med en overgangsordning har kunnet lade en senere ikrafttrædelsesdato for nationale gennemførelsesforanstaltninger være afgørende?

- 3) Såfremt spørgsmål 2) besvares som anført under b):

Skal begrebet projekt i direktivets artikel 1, 3 og 4 samt bilag I, nr. 7, når det anvendes på motorveje og motortrafikveje, forstås således, at indvirkningen på miljøet skal vurderes

- a) alene for den strækning af en vejforbindelse, der foreligger til godkendelse,

eller

- b) for hele den pågældende vejforbindelse, ud over den pågældende strækningens geografiske område?«

De to første spørgsmål

- 16 Det følger af forelæggelseskendelsen, således som det er anført ovenfor i præmis 13, at den procedure, som har ført til de to godkendelsesafgørelser, der er hovedsagens genstand, er blevet iværksat efter den 3. juli 1988, hvor fristen for at gennemføre direktivet udløb. De to første spørgsmål skal behandles på baggrund heraf.
- 17 Den forelæggende ret ønsker med spørgsmålene i alt væsentligt oplyst, om direktivets artikel 12, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat, der har gennemført direktivet i national ret efter den 3. juli 1988, hvor fristen for gennemførelsen udløb, ved hjælp af en overgangsbestemmelse kan dispensere fra de i direktivet indeholdte forpligtelser til at vurdere indvirkningerne på miljøet af projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt før ikrafttrædelsen af den nationale lov om gennemførelse af direktivet, men efter den 3. juli 1988.
- 18 Herved bemærkes, at direktivet ikke indeholder noget grundlag for en fortolkning, hvorefter det er tilladt medlemsstaterne at fritage projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt efter skæringsdatoen den 3. juli 1988, fra forpligtelsen til at vurdere deres indvirkninger på miljøet. Tværtimod er alle bestemmelser i direktivet formuleret under hensyn til, at direktivet skulle være gennemført i medlemsstaternes retsordener senest den 3. juli 1988.
- 19 Uafhængigt af spørgsmålet, om direktivet tillader en medlemsstat at indføre en overgangsordning vedrørende de godkendelsesprocedurer, der er blevet påbegyndt før skæringsdatoen den 3. juli 1988, er det således under alle omstændigheder i strid med direktivet, at der — for så vidt angår procedurer, der er påbegyndt efter denne dato — ved en national lov, som i strid med direktivet gennemfører dette for

sent i den nationale retsorden, indføres en ordning som den, der anfægtes i hovedsagen. En sådan fortolkning fører til en udskydelse af skæringsdatoen den 3. juli 1988 og er i strid med de forpligtelser, der følger af direktivet.

- 20 De to første spørgsmål må derfor besvares med, at direktivets artikel 12, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat, der har gennemført direktivet i national ret efter den 3. juli 1988, hvor fristen for gennemførelsen udløb, ikke ved hjælp af en overgangsbestemmelse kan dispensere fra de i direktivet indeholdte forpligtelser til at vurdere indvirkningerne på miljøet af projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt før ikrafttrædelsen af den nationale lov om gennemførelsen af direktivet, men efter den 3. juli 1988.

Det tredje spørgsmål

- 21 Det tredje spørgsmål er forelagt, alene for så vidt besvarelsen af de to første spørgsmål var blevet det modsatte af den besvarelse, der er anført ovenfor. Herefter er det ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 22 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige, den tyske regering og den nederlandske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 5. november 1992, for ret:

Artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en medlemsstat, der har gennemført direktivet i national ret efter den 3. juli 1988, hvor fristen for gennemførelsen udløb, ikke ved hjælp af en overgangsbestemmelse kan dispensere fra de i direktivet indeholdte forpligtelser til at vurdere indvirkningerne på miljøet af projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt før ikrafttrædelsen af den nationale lov om gennemførelsen af direktivet, men efter den 3. juli 1988.

Due Mancini Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Edward Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. august 1994.

R. Grass
Justitssekretær

O. Due
Præsident