FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 26. marts 1996 *

1. I denne sag har Nederlandenes Raad van State, Afdelingen for Forvaltningsretlige Sager, forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [1] (herefter »direktivet«) i relation til en myndighedsbeslutning om at gennemføre en digeforstærkningsplan vedrørende forskellige områder ved Sliedrecht i Nederlandene.

VVM-direktivet

2. Direktivet er udstedt med hjemmel i traktatens artikler 100 og 235 og har efter dets 1. betragtning til formål at fremme en miljøpolitik, hvor dannelsen af forurening og gener fra starten undgås, frem for senere at modvirke deres virkninger. Med henblik herpå iværksættes en procedure til vurdering af virkningerne på miljøet så tidligt som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser.

Det fremgår endvidere af direktivets 2. betragtning, at dets formål tillige er at tilvejebringe en tilnærmelse af lovgivningerne, idet afvigelser i de i medlemsstaterne gældende lovgivninger om miljøvurdering kan skabe ulige konkurrencevilkår og således direkte påvirke det fælles markeds funktion.

3. I forlængelse heraf udtales det i direktivets 6. betragtning, at tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få betydelig indvirkning på miljøet, først bør gives efter forudgående vurdering af de betydelige virkninger, disse projekter kan forventes at få på miljøet.

I denne henseende sondres der efter 8. og 9. betragtning mellem projekter inden for visse kategorier, der har betydelige indvirkninger på miljøet, og som derfor principielt bør underkastes en systematisk vurdering, og projekter inden for andre kategorier, der ikke nødvendigvis i alle tilfælde har en sådan virkning og derfor bør underkastes en vurdering, når medlemsstaterne finder, at deres karakteristika gør det nødvendigt.

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 175, s. 40.

4. Direktivet indeholder følgende bestemmelser af betydning for nærværende sag:

»*Artikel 1*

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 andre arbejder,

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

...

Artikel 2

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 en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Disse projekter er defineret i artikel 4.

...

3. Medlemsstaterne kan i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt helt eller delvist fra de i dette direktiv fastsatte bestemmelser.

Medlemsstaterne skal i så fald

a) undersøge, om der kan foretages en anden form for vurdering, og om der er grund til at stille de gennem en sådan vurdering indhentede oplysninger til rådighed for offentligheden;

b) stille oplysninger vedrørende en sådan undtagelse og grundene til, at den er blevet indrømmet, til rådighed for de berørte dele af offentligheden;

c) forud for tilladelsen underrette Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt give den de oplysninger, som de måtte stille til rådighed for deres egne statsborgere.

...

Artikel 3

Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere de direkte og indirekte virkninger af et projekt på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora,

— jordbund, vand, luft, klima og landskab,

— samspillet mellem faktorerne i første og andet led;

— materielle goder og kulturarv.

Artikel 4

1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

2. Projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder det 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.

Artikel 6

...

2. Medlemsstaterne sørger for,

— at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5, stilles til rådighed for offentligheden;

— at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden projektet påbegyndes.

...«

5. I direktivets bilag I og II opregnes de kategorier af projekter, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Bilag II, der har overskriften »Projekter omhandlet i artikel 4, stk. 2«, har følgende relevante bestemmelser:

»10. Infrastrukturprojekter

...

e) Anlæg til regulering af vandløb.

f) Dæmninger og andre anlæg til opstuvning eller varig oplagring af vand.

...

12. Ændring af projekter i bilag I ...«

Relevante nationale retsregler

6. Direktivet er i Nederlandene gennemført dels ved Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (herefter »lov om miljøhygiejne«), dels ved Besluit milieu-effectrapportage af 20. maj 1987 [2] (herefter »bekendtgørelsen«).

7. I artikel 41b, stk. 1, i lov om miljøhygiejne bestemmes, at »i en bekendtgørelse anføres de aktiviteter, der kan have væsentlige skadelige følger for miljøet. Derved udarbejdes en liste over en eller flere former

2 — Stb. 1987, s. 278.

for afgørelser, truffet af myndighedsorganer vedrørende de pågældende aktiviteter, hvor der ved forberedelsen skal foretages en miljøvurdering.«

8. I bekendtgørelsens artikel 2 og det til bekendtgørelsen hørende bilag, afsnit A, pkt. 1, defineres »et dige« som »en opført dæmning«.

Efter pkt. 2 forstås ved »bygning«: taget i brug som ny, rekonstruktion, udvidelse eller ændring i øvrigt.

Efter bilagets afsnit C, pkt. 12.1, er bygning af et dige en aktivitet, der er omfattet af artikel 41b, når diget har en længde på 5 km eller mere og en tværprofil på 250 kvadratmeter eller mere [3].

3 — Ved bekendtgørelse af 4.7.1994 om vurdering af projekters indvirkning på miljøet, der erstatter bekendtgørelsen, er de nævnte grænseværdier for gennemførelse af miljøvurderinger vedrørende diger ved vandløb ophævet. Dette nye regelsæt finder imidlertid ikke anvendelse på den foreliggende sag, idet den myndighedsbeslutning, der er indbragt for den forelæggende ret, er truffet den 18.5.1993.

Sagens faktiske omstændigheder

9. Efter artikel 1, afsnit II, litra d), i Deltawet [4] (lov om deltaet) skal der til sikring af landet mod stormflod udføres arbejder til forstærkning af højvandedigerne langs Rotterdamse Waterweg og de vandområder, der har åben forbindelse hertil.

10. Ved afgørelse af 26. april 1990 godkendte minister van Verkeer en Waterstaat en digeforstærkningsplan for Sliedrecht-Vest, Sliedrecht-Centrum og Sliedrecht-Øst. Denne plan omfattede bl. a. bygningen af et nyt dige, der skal erstatte det bestående Molendijk, på et område, der ejes af appellanterne i hovedsagen, BV Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld sr., J. Kraaijeveld jr., W. Kraaijeveld og P. K. Kraaijeveld, (i det følgende samlet benævnt »Kraaijeveld«).

11. På sit offentlige møde den 23. november 1992 vedtog kommunalbestyrelsen i Sliedrecht dispositionsplanen »delvis ændring af dispositionsplaner i forbindelse med digeforstærkning«. Ændringsplanen har til formål at muliggøre forstærkningsarbejder på digerne

4 — Stb. 1958, s. 246.

langs Merwede i Sliedrecht kommune. Ændringerne omfatter bl. a. Kraaijevelds erhvervsarealer og indebærer, at Kraaijevelds virksomhed afskæres fra adgangen til vandvejen.

12. Den 18. maj 1993 godkendte provinsregeringen for det sydlige Holland kommunalbestyrelsens dispositionsplan.

13. De nævnte godkendelser er meddelt, uden at der er foretaget en bedømmelse af de miljømæssige virkninger af de anlægsarbejder, som dispositionsplanen omfatter.

Forelæggelseskendelsen

14. Kraaijeveld har den 20. juli 1993 indbragt provinsregeringens afgørelse for Nederlandenes Raad van State til prøvelse under anbringende af, at forberedelsen af beslutningen om fastlæggelsen af den nye digeføring ikke har været genstand for den nødvendige omhu.

15. Nederlandenes Raad van State, Afdelingen for Forvaltningsretlige Sager, har ved kendelse af 8. marts 1995 udsat sagen og i medfør af traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal udtrykket 'anlæg til regulering af vandløb' i bilag II til direktivet fortolkes således, at det også omfatter de nævnte arbejder vedrørende et dige langs en kanal?

2) Gør det nogen forskel for besvarelsen af spørgsmål 1 — under hensyn til de i direktivet anvendte begreber 'projekter' og 'ændring af projekter' — om der er tale om

a) bygning af et dige,

b) flytning af et bestående dige,

c) forstærkning og/eller udvidelse i bredden af et bestående dige,

d) fornyelse på stedet af et dige, der så ikke er stærkere eller bredere end det fjernede dige, eller

e) en kombination af en eller flere af de under a)-d) anførte arbejder?

3) Skal direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, fortolkes således, at der — hvis en medlemsstat i sin nationale gennemførelseslovgivning har fastsat urigtige specifikationer eller kriterier og/eller grænseværdier jf. artikel 4, stk. 2, vedrørende et i bilag II anført projekt — består en forpligtelse ifølge ovennævnte artikel 2, stk. 1, til at underkaste projektet en miljøvurdering, hvis projektet 'på grund af sin ... art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet', jf. artikel 2, stk. 1?

4) Såfremt spørgsmål 3 besvares bekræftende, har denne forpligtelse da direkte virkning, dvs. kan en borger påberåbe sig den for en national ret, og skal den lægges til grund af den nationale ret, selv om den ikke er gjort gældende i forbindelse med den tvist, som den nationale ret behandler?«

Det første spørgsmål

16. Med det første spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om at tage stilling til, om direktivets bilag II, pkt. 10, litra e), skal fortolkes således, at diger som de omhandlede er »anlæg til regulering af vandløb«.

17. Den forelæggende ret har i kendelsen anført, at projekter, der som diger ved vandløb har til formål at fastholde vandløb i en bestemt beliggenhed eller bringe dem ind i en sådan beliggenhed og derefter fastholde dem dér, bør anses for omfattet af direktivets bilag II, pkt. 10, litra e). Afgørende er ikke projektets formål, men dets virkning på miljøet.

18. Den nederlandske regering har, støttet af den italienske regering, gjort gældende, at anlæg af et dige langs et vandløb ikke er omfattet af begrebet »anlæg til regulering af vandløb«. Dette udtryk sigter alene på anlægsarbejder, der ændrer et vandløbs karakter, herunder vandets kvantitet og kvalitet, f.eks ved at ændre flodlejet, vanddyb-

den eller vandgennemstrømningen. Sådanne ændringer kan påvirke vandløbets flora og fauna væsentligt. Arbejder vedrørende diger ved vandløb, derimod, har ikke i sig selv konsekvenser for den flod, langs med hvilken arbejdet udføres, og påvirker dermed ikke vandløbets flora og fauna.

19. Kraaijeveld og Kommissionen har tilsluttet sig den forelæggende rets opfattelse. Kraaijeveld har yderligere henvist til, at de nederlandske myndigheder ved i den bekendtgørelse, der implementerer direktivet, at opstille grænseværdier for, hvornår digearbejder skal underkastes en miljøvurdering, indirekte har anerkendt, at digeprojekter er omfattet af de projektkategorier, der er opregnet i bilag II.

20. Jeg skal fremhæve, at der efter Domstolens faste praksis skal tilstræbes en fælles og ensartet fortolkning af fællesskabsretsakter, og at den enkelte bestemmelse må fortolkes ud fra sin ordlyd og sit formål samt den sammenhæng, hvori den indgår [5].

5 — Jf. f. eks. dom af 13.7.1989, sag 173/88, Henriksen, Sml. s. 2763, præmis 11, af 29.6.1988, sag 300/86, Van Landschoot, Sml. s. 3443, præmis 18, og af 22.5.1985, sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513, præmis 34.

21. Direktivets formål er, som det fremgår af dets 6. betragtning, at sikre, at der foretages en forudgående miljøvurdering af projekter, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Efter artikel 3 skal medlemsstaterne vurdere de direkte og indirekte virkninger af projektet på mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab, materielle goder og kulturarv. Dette formål, sammenholdt med den brede kreds af faktorer, der skal tages i betragtning, tilsiger efter min opfattelse, at de faktiske miljøpåvirkninger, der kan tænkes at være forbundet med bestemte projekttyper, i tvivlstilfælde må tillægges betydelig vægt ved fortolkningen af bilag II.

22. Indholdet af pkt. 10, litra e), i direktivets bilag II er i vidt omfang identisk i de forskellige sprogversioner. Der kan herved henvises til den franske, italienske og tyske version, hvis fælles træk er, at der skal være tale om arbejder vedrørende kanalisering eller regulering af vandløb. Den nederlanske version, der indeholder formuleringen »Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen«, synes fuldt ud at svare hertil.

23. Udtrykket »kanalisering« synes sprogligt at henvise til arbejder, hvorved der gøres indgreb i et vandløbs naturlige leje, f.eks. ved, at der graves en rende, hvori flodvandet helt eller delvis ledes bort fra dets naturlige leje.

Indgreb, hvorved der foretages udretning og uddybning af et vandløb med det formål at gøre det sejlbart, vil efter omstændighederne også være en kanalisering. Etableringen af et dige ved et vandløb medfører derimod ikke nødvendigvis i sig selv, at der sker indgreb i vandløbets naturlige leje, og vil i givet fald ikke kunne karakteriseres som et kanaliseringsarbejde.

24. Det er vanskeligere at angive en præcis definition af udtrykket »regulering af vandløb«. En vis negativ afgrænsning følger dog af pkt. 10, litra f), der vedrører »dæmninger og andre anlæg til opstuvning eller varig oplagring af vand«. Udtrykket regulering af vandløb må således dække over noget andet og mere end sådanne anlæg. »Opstuvning« synes at forudsætte, at der, hvor anlægget etableres i forbindelse med et vandløb, foretages et vedvarende indgreb i vandgennemstrømningen. Dette vil formentlig i almindelighed ske ved, at der etableres en spærring på tværs af vandløbet, typisk med den følge, at der skabes en højdeforskel mellem vandspejlet foran og bag dæmningen. Flodvandet opstuves foran spærringen og kan derefter udledes i kontrollerede mængder, f.eks. for at fremstille el, for at gøre vandløbet sejlbart (ved hjælp af sluser) eller for at beskytte lavereliggende områder mod oversvømmelse. Pkt. 10, litra f), kan dog også tænkes at omfatte anlæg, der uden at spærre vandløbet medfører en indsnævring heraf, idet også sådanne anlæg kan medføre en vis opstuvning af vandet.

25. Ordet »regulering« indicerer, at der skal være tale om arbejder, der på en eller anden måde påvirker vandløbets naturlige løb. Arbejder, hvorved et vandløb udrettes eller uddybes, vil klart være omfattet heraf. Bestemmelsen kan dog efter min opfattelse ikke begrænses hertil.

26. Et diges formål og funktion er at tilbageholde flodvandet [6] og dermed forhindre, at vandløbet i perioder med høj vandstand oversvømmer landområder bag diget. Et dige ved et vandløb hindrer således, hvis det da ellers virker efter hensigten, at vandløbet flyder naturligt. Diget griber dermed ind i vandløbets naturlige løb, hvorfor det indebærer en regulering af vandløbet.

27. Direktivets øvrige ordlyd og formål taler også for at lade diger ved vandløb være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Sådanne diger er kendetegnet ved, at der etableres en betydelig ophobning af sand og andet materiale ved vandløbet. Et dige ved et vandløb vil dermed i sig selv kunne påvirke det naturlige landskab. Det erindres, at begrebet »projekt« efter artikel 1, stk. 2, bl. a. omfatter indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber. Diger ved vandløb vil desuden kunne påvirke såvel faunaen som floraen, idet de f.eks. kan bevirke, at et med

6 — I *Petit Robert*, 1987, s. 542, defineres ordet »digue« som »longue construction destinée à contenir les eaux«.

flodbredden forbundet vådområde udtørres til skade for dyre- og planteliv. Dette gælder, uanset om diget flere gange om året eller kun med års mellemrum træder i funktion, idet også den tilførsel af væske og organisk og andet materiale, som sker ved oversvømmelse med års mellemrum, har betydning — ja, kan tænkes at være livsbetingelsen — for flora og fauna på det pågældende sted. Det kan således på ingen måde udelukkes, at diger ved vandløb kan påvirke miljøet væsentligt. Sådanne projekter må derfor i overensstemmelse med direktivets formål antages at være omfattet af direktivet.

28. Det er på denne baggrund min opfattelse, at det første spørgsmål må besvares med, at udtrykket »anlæg til regulering af vandløb« i pkt. 10, litra e), i bilag II til direktivet skal fortolkes således, at det omfatter diger ved vandløb.

Det andet spørgsmål

29. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i realiteten, at Domstolen skal tage stilling til, om begrebet »projekt« i direktivets artikel 1, stk. 1, skal fortolkes således, at det omfatter:

»a) bygning af et nyt dige,

b) flytning af et bestående dige,

c) forstærkning og/eller udvidelse i bredden af et bestående dige,

d) fornyelse på stedet af et dige, der så ikke er stærkere eller bredere end det fjernede dige, eller

e) en kombination af en eller flere af de under a)-d) anførte arbejder.«

30. Den forelæggende ret har i forelæggelseskendelsen gjort rede for sin opfattelse, hvorefter udtrykket »anlæg til regulering af

vandløb« bør omfatte alle arbejder, hvis formål det er at holde et vandløb i bestemte rammer, at bringe det heri og efterfølgende fastholde det, og som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, uanset om der er tale om udbygning af eller erstatning af bestående anlæg. Direktivet omfatter således f.eks. bygning af et langt nyt dige i forlængelse af et lille bestående dige og flytning af et bestående dige nogle kilometer ind i landet. Kraaijeveld har tilsluttet sig til den forelæggende rets opfattelse.

31. Den nederlandske og den italienske regering er af den opfattelse, at der i den foreliggende sag alene er tale om ændring af et bestående dige. Dette må i givet fald anses for en ændring af et projekt, og direktivet finder ikke anvendelse på ændring af bilag II-projekter, jf. bilag II, pkt. 12, der alene nævner ændring af bilag I-projekter. Direktivets artikel 4 sondrer mellem bilag I-projekter, der altid skal underkastes en miljøvurdering, og bilag II-projekter, hvor medlemsstaterne er overladt et skøn. Denne sondring er baseret på, at bilag I-projekter normalt har mere indgribende konsekvenser for miljøet end bilag II-projekter. Tilsvarende vil udførelsen af det oprindelige projekt typisk have mere indgribende konsekvenser end en efterfølgende ændring heraf. Eksempelvis kan etableringen af et dige være mere indgribende end en efterfølgende flytning, forstærkning eller fornyelse af det pågældende dige. Fællesskabslovgiver har kun anset det for nødvendigt at udstrække direktivets anvendelsesområde til ændringer af bilag I-projekter, der typisk er de mest indgribende.

32. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at en ændring af arbejder vedrørende regulering af vandløb eller andre bilag II-projekter ikke er omfattet af direktivet. En efterfølgende ændring kan dog være så væsentlig, at der i realiteten er tale om et nyt projekt, hvilket altid må undersøges. Er dette ikke tilfældet, skal en efterfølgende ændring af et eksisterende anlæg ikke underkastes en undersøgelse efter artikel 4, stk. 2.

33. Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at begrebet »projekt« tillige omfatter ændring af gennemførte projekter, og har nærmere anført, at formålet med pkt. 12 i bilag II er at henskyde projekter, der ellers ville være omfattet af artikel 4, stk. 1, og bilag I, til behandling under artikel 4, stk. 2. Pkt. 12 skal derfor ikke tages som udtryk for, at ændring af projekter ikke i øvrigt er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Direktivets definition af begrebet »projekt« er bred nok til tillige at omfatte ændringer af eksisterende anlæg. Hensynet til direktivets effektive virkning taler endvidere for en sådan fortolkning, idet efterfølgende ændringer i sig selv vil kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet.

34. Udtrykket »projekt« tilkendegiver efter min opfattelse rent sprogligt, at der skal være tale om noget endnu uafsluttet [7]. I artikel 1, stk. 2, defineres »projekt« da også som »*gennemførelse* af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder« (min fremhævelse). Direktivet må således forstås på den måde, at når et arbejde er gennemført, foreligger der ikke længere noget projekt. Det ville da også være kunstigt at betegne et projekteret arbejde vedrørende et eksisterende dige, til hvilket grundstenen er lagt lige efter vikingetiden, som en ændring af et projekt [8]. Det må endvidere være uden betydning, om et nu afsluttet projekt oprindelig var genstand for en miljøvurdering efter direktivet, eller dette ikke var tilfældet.

35. »Projekter« må derfor efter min opfattelse antages at være planlagte anlægsarbejder eller andre endnu ikke gennemførte indgreb i miljøet, der vil medføre en ændring af status quo, uanset om de på en eller anden måde har forbindelse til noget allerede menneskeskabt. Begrebet »ændring af et projekt« kan således alene tage sigte på tilfælde, hvor der inden et projekts færdiggørelse foretages ændringer heri.

36. Denne fortolkning finder efter min opfattelse støtte i Domstolens dom af 11. august 1995 i sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland [9]. Sagen omhandlede bygningen af en ny blok med en ydelse på 500 MW ved kraftværket i Großkrotzenburg og rejste bl. a. spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om et projekt til anlæg omfattet af bilag I, der bl. a. omfatter kraftværker med en termisk ydelse på mindst 300 MW, eller om en ændring af et projekt i bilag I, der som nævnt er omfattet af direktivets bilag II.

Domstolen udtalte i præmis 35:

»Det bemærkes, at projekter vedrørende konventionelle kraftværker med en termisk ydelse på mindst 300 MW i henhold til punkt 2 i bilag I til direktivet altid skal gøres til genstand for en vurdering. Ifølge denne bestemmelse er det herved uden betydning, om der er tale om et selvstændigt anlæg, om anlægget skal knyttes til et allerede eksisterende anlæg, eller endog om anlægget funktionelt er tæt knyttet til et sådant anlæg. Den omstændighed, at der er en tilknytning til et eksisterende anlæg, medfører ikke, at det pågældende projekt ikke længere kan anses for omfattet af begrebet 'konventionelle kraftværker ... med en termisk ydelse på mindst 300 MW', således at det i stedet er omfattet af begrebet 'ændring af projekter i bilag I', jf. punkt 12 i bilag II.«

7 — I *Petit Robert*, 1987, s. 1542, defineres det franske ord »projet« som »image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre«, og i *The Shorter Oxford English Dictionary*, 1977, defineres det tilsvarende engelske ord »project« som »a plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea«.

8 — Efter det oplyste blev hovedparten af de nederlandske diger anlagt i 1100-tallet.

9 — Sml. I, s. 2189.

Et projekt er således et projekt, uanset at det integreres i et bestående anlæg.

37. Afgrænsningen af, hvilke projekter der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, må foretages på grundlag af en fortolkning af det nærmere indhold af direktivets bilag I og II. Ordet »anlæg« i den danske version af pkt. 10, litra e), i bilag II, der som nævnt omhandler anlæg til regulering af vandløb, kunne give indtryk af, at der skal være tale om noget mere end blot en erstatning af noget allerede eksisterende. En række af de øvrige sprogversioner anvender imidlertid det bredere udtryk »arbejder« [10]. Der kan derfor efter min opfattelse ikke i pkt. 10, litra e), indfortolkes særlige kvantitative begrænsninger i udtrykket anlæg. Den omstændighed, at det findes nødvendigt f.eks. at erstatte et eksisterende dige med et nyt, tyder da også på, at der rent faktisk sker en ændring af status quo. Et nyt dige til erstatning af et bestående dige indeholder måske andre materialer eller er designet anderledes end det gamle. Man bygger jo ikke et nyt dige til erstatning for et bestående, hvis ikke udgiften hertil modsvares af nogle forandringer i forhold til den tidligere tilstand, som på en eller anden måde indebærer fordele. Under alle omstændigheder vil et nyt dige alt andet lige kunne holde længere end et gammelt.

10 — I den franske version anvendes således ordet »ouvrages«, i den italienske »opere« og i den tyske »Arbeiten«.

Hertil kommer, at arbejdet med at bygge diget i sig selv kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Det forekommer derfor bedst i overensstemmelse med direktivets formål, at der i alle de af den forelæggende ret nævnte situationer skal foretages en vurdering af, om der skal gennemføres en miljøvurdering af det pågældende projekt.

38. Jeg skal for fuldstændighedens skyld knytte enkelte bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt ændring af bilag II-projekter er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

39. Af direktivets artikel 2, stk. 1, fremgår, at de af direktivet omfattede *projekter* er defineret i artikel 4. Når artikel 4, stk. 2, taler om »projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper«, og bilag II i pkt. 12 taler om »ændring af projekter i bilag I«, må det heraf følge, at ændring af projekter i sig selv er projekter i direktivets forstand. Herved skabes harmoni mellem direktivets artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 1, der alene taler om projekter, og bilag II, der nærmere specificerer disse projekter. Formålet med pkt. 12 i bilag II er derfor efter min opfattelse at fastsætte, at ændringer af endnu ikke afsluttede

bilag I-projekter skal behandles efter direktivets artikel 4, stk. 2, således at sådanne ændringer af bilag I-projekter ikke kun undergives miljøvurdering, når ændringen i sig selv overstiger tærskelværdierne i bilag I. Der kan derimod ikke sluttes modsætningsvis fra bilag II, pkt. 12. Det skal således for så vidt angår ændring både af bilag I-projekter og af bilag II-projekter vurderes konkret, om ændringen vil kunne påvirke miljøet væsentligt, således at der i givet fald skal foretages miljøvurdering efter direktivets artikel 5-10.

40. Direktivets formål, hvorefter projekter, der kan påvirke miljøet væsentligt, skal underkastes en forudgående miljøvurdering, taler afgørende for denne fortolkning. Ændring af et endnu ikke afsluttet bilag I- eller bilag II-projekt kan meget vel tænkes at kunne påvirke miljøet væsentligt. Hvorvidt dette er tilfældet, vil imidlertid bero på en konkret vurdering. En ordning baseret på tærskelværdier som den, der er indeholdt i bilag I, er ikke umiddelbart egnet til at danne grundlag for en bedømmelse af de miljømæssige konsekvenser af projektændringer. Eksempelvis vil en forøgelse af et projekteret kraftværks kapacitet fra 300 MW til 550 MW kunne påvirke miljøet væsentligt. Forøgelsen er imidlertid ikke på mindst 300 MW, hvorfor der ikke i sig selv er tale om et bilag I-projekt. Pkt. 12 i bilag II sikrer i denne situation, at der foretages en konkret vurdering af projektændringen og af behovet for en ny miljøvurdering.

41. En fortolkning, hvorefter projektændringer generelt er omfattet af direktivets anvendelsesområde, hindrer endvidere, at direktivet søges omgået ved, at der udarbejdes et mindre projekt, der ikke påvirker miljøet væsentligt og derfor ikke skal gøres til genstand for en miljøvurdering, og som efterfølgende ændres til noget, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt [11].

42. Sammenfattende er det min opfattelse, at det andet spørgsmål må besvares således, at pkt. 10, litra e), i bilag II til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at det omfatter ethvert projekteret arbejde vedrørende diger ved vandløb, uanset om der er tale om bygning af et nyt dige, flytning af et bestående dige, forstærkning og/eller udvidelse i bredden af et bestående dige, fornyelse på stedet af et dige, der ikke er stærkere og/eller bredere end det fjernede dige, eller en kombination af disse arbejder.

11 — Jf. herved pkt. 26 i mit forslag til afgørelse af 21.2.1995 i sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, på s. 2192.

Det tredje spørgsmål

43. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret i realiteten at få oplyst, om direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at foretage miljøvurdering vedrørende et givet projekt, såfremt det efter en konkret vurdering må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, og at medlemsstaterne derfor har tilsidesat deres forpligtelser efter direktivet, såfremt de fastsætter grænseværdier, der medfører, at der ikke gennemføres en miljøvurdering i sådanne tilfælde.

44. Efter den forelæggende rets opfattelse følger det af direktivet, at bilag II-projekter, der efter deres art, dimensioner eller placering kan have væsentlig indflydelse på miljøet, skal underkastes en miljøvurdering. Kraaijeveld har tilsluttet sig denne opfattelse.

45. Den nederlandske regering har, støttet af den italienske regering, anført, at direktivets artikel 4, stk. 2, tildeler medlemsstaterne en skønsmæssig beføjelse til at fastslå, under hvilke omstændigheder der skal foretages miljøvurdering af bilag II-projekter. Direktivet opstiller ikke de nærmere grænser herfor. Grænseværdierne i bekendtgørelsen vedrørende diger ved vandløb er fastsat ud fra den betragtning, at der er en nær forbindelse mellem et diges længde og størrelse og påvirkningen af miljøet. Myndighederne har forud for fastsættelsen af disse grænseværdier undersøgt, på hvilken måde diger ved vandløb kan påvirke miljøet. Den nederlandske regering er derfor af den opfattelse, at grænserne for den i direktivet tildelte skønsbeføjelse ikke er overskredet.

46. Kommissionen har anført, at direktivets artikel 2, stk. 1, indeholder en generel forpligtelse til at foretage miljøvurdering af projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. Artikel 4, stk. 1 og 2, præciserer denne forpligtelse. Bilag I-projekter har altid en væsentlig indvirkning på miljøet og skal derfor altid gøres til genstand for miljøvurdering. Bilag II-projekter må derimod underkastes en konkret vurdering på grundlag af deres individuelle karakteristika. Artikel 4, stk. 2, tillader, at medlemsstaterne fastsætter kriterier og grænseværdier med henblik på at lette denne vurdering. Medlemsstaterne er dog ved fastsættelsen heraf begrænset af forpligtelsen i artikel 2, stk. 1, hvorfor de ikke er berettigede til at fastsætte kriterier og grænseværdier, der medfører, at der ikke foretages miljøvurdering af projekter, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Efter Kommissionens opfattelse er der meget, der tyder på, at de af de nederlandske myndigheder fastsatte grænseværdier, hvorefter alene

diger ved vandløb, der har en længde på mindst fem kilometer og en tværprofil på mindst 250 kvadratmeter, gøres til genstand for en miljøvurdering, medfører, at floddigeprojekter generelt undtages fra direktivets anvendelsesområde.

47. Jeg skal henvise til direktivets 1. betragtning, hvoraf det fremgår, at den bedste miljøpolitik består i at undgå dannelsen af forurening eller gener fra starten, frem for senere at forsøge at modvirke virkningerne heraf. I lyset heraf gennemfører direktivet en procedure, der har til formål at sikre, at projekter, der kan påvirke miljøet væsentligt, underkastes en forudgående miljøvurdering, jf. direktivets 6. betragtning og artikel 1, stk. 1. Dette formål er yderligere underbygget af artikel 2, stk. 1, hvorefter 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.

48. Direktivet omfatter miljøpåvirkninger i vid forstand. I artikel 3 henvises til projektets direkte eller indirekte virkning på mennesker, fauna, flora, jordbund, klima, landskab og samspillet mellem disse, samt materielle goder og kulturarv. Det er således en lang række faktorer, der skal undersøges ved vurderingen af, om et givet projekt kan påvirke miljøet væsentligt.

49. Domstolen har i præmis 39 og 40 i den nævnte dom af 11. august 1995 vedrørende kraftværket i Großkrotzenburg fastslået, at direktivets artikel 2 opstiller en utvetydig forpligtelse for de ansvarlige myndigheder til at drage omsorg for, at bestemte former for projekter undergives en vurdering af deres indvirkning på miljøet. Domstolen udtalte endvidere i de nævnte præmisser, at artikel 3, der fastlægger de nærmere regler om, hvad vurderingen skal bestå i, og opregner de faktorer, der skal tages i betragtning i forbindelse hermed, ligeledes opstiller en utvetydig forpligtelse for de nationale myndigheder.

50. Artikel 4, stk. 2, hvorefter bilag II-projekter vurderes, når medlemsstaterne finder det påkrævet på grund af projekternes karakter, og hvorefter medlemsstaterne kan udpege visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier med henblik på at afgøre, hvilke projekter der skal vurderes, må fortolkes i lyset af disse forpligtelser.

51. Det vil efter min opfattelse være uforeneligt hermed at fortolke artikel 4, stk. 2, således, at bestemmelsen overlader det til medlemsstaternes frie skøn at fastsætte,

hvornår der skal foretages miljøvurdering af bilag II-projekter. Herved ville artikel 2, stk. 1, hvorefter 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 virkning, inden der gives tilladelse, blive berøvet ethvert selvstændigt indhold og i realiteten blive fortolket ud af direktivet. Dette ville ikke harmonere med, at bestemmelsen i artikel 2, stk. 1, i lyset af direktivets 6. betragtning og artikel 1, stk. 1, synes tiltænkt en central betydning for afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde. Direktivet vedrører efter disse bestemmelser netop projekter, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt. En sådan fortolkning ville heller ikke stemme overens med, at direktivet efter dets 2. betragtning ud over at fremme beskyttelsen af miljøet også tilsigter at tilnærme medlemsstaternes lovgivninger. Overlod man medlemsstaterne et frit skøn, ville der kunne opstå store forskelle medlemsstaterne imellem med hensyn til, hvilke projekter der skal underkastes en miljøvurdering.

52. Det er på denne baggrund min opfattelse, at direktivets artikel 2, stk. 1, indeholder grundkriteriet for, hvornår et projekt skal gøres til genstand for en miljøvurdering, og således indeholder en selvstændig forpligtelse for medlemsstaterne [12]. Denne forpligtelse indebærer, at medlemsstaterne ved vurderingen af, om et projekt kan påvirke miljøet væsentligt, skal foretage et konkret skøn over, om projektet kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i givet fald foretage en miljøvurdering af projektet.

53. Ordlyden af artikel 4, stk. 2, andet led, er efter min opfattelse fuldt ud forenelig med denne fortolkning. Denne bestemmelse hjemler som nævnt dels en adgang til at udpege visse projekttyper, der *skal* vurderes, og dels en adgang til at fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke bilag II-projekter henhørende under de omfattede kategorier der *skal* vurderes. Medlemsstaterne kan således fastsætte regler med det formål at lette vurderingen af, hvilke projekter der kan påvirke miljøet væsentligt. Er det almindelig kendt, at f.eks. udledning af cadmium over et vist niveau kan have en sådan virkning, kan medlemsstaterne fastsætte, at der *skal* ske miljøvurdering af bilag II-projekter, der vil medføre udledning af dette stof over en sådan grænseværdi.

12 — Som anført af Kommissionen i dens beretning vedrørende direktivet, KOM(93) 28, s. 5, har direktivet i visse henseender karakter af en rammelov. Medlemsstaterne er tildelt vide muligheder for at udøve eget skøn vedrørende direktivets udmøntning i national lovgivning. Dermed er medlemsstaterne dog ikke i enhver henseende overladt et frit skøn. Som anført af Kommissionen sammesteds er det en forudsætning, at de grundlæggende krav overholdes.

54. Det følger imidlertid ikke heraf, at udledninger under en således fastsat grænseværdi aldrig vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Dette vil afhænge af det konkrete miljøs sårbarhed, og det må derfor undersøges konkret, om der vil være en væsentlig miljøpåvirkning, således at der bør ske miljøvurdering efter direktivets regler. Artikel 4, stk. 2, andet led, er da heller ikke formuleret således, at medlemsstaterne har ret til at undlade at foretage en sådan undersøgelse i alle tilfælde, hvor en fastsat grænseværdi ikke overskrides. Medlemsstaterne kan fastsætte kriterier og grænseværdier for, hvornår der *skal* foretages miljøvurdering efter direktivets regler, men der står intet i bestemmelsen om, at medlemsstaterne kan fastsætte kriterier og grænseværdier for, hvornår der *ikke* skal gennemføres en sådan miljøvurdering. Formålet kan således ikke antages at være at fritage medlemsstaterne for at foretage en konkret vurdering, men at tillade, at der opstilles kriterier og grænseværdier til at afgrænse projekter, der erfaringsmæssigt i den pågældende medlemsstat — som det altid er tilfældet med bilag I-projekter — vil kunne påvirke miljøet væsentligt, således at medlemsstaterne slipper for den administrative byrde ved at skulle undersøge dette spørgsmål i hver enkelt sag.

55. En grænseværdi i direktivets forstand vil således typisk være en talværdi, f.eks. en bestemt koncentration af tungmetaller eller udledning af svovl i luften, der, hvis den overskrides, medfører, at der skal foretages miljøvurdering. Udtrykket »kriterier« må på sin side antages at henvise til andre hjælpemidler, såsom et anlægs kapacitet eller størrelse, f.eks. det antal dyr, hvortil en svinestald indrettes, der ligeledes kan være afgørende for, om der generelt skal foretages en miljøvurdering.

56. Denne fortolkning bestyrkes af indholdet af direktivets artikel 2, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne i undtagelsestilfælde helt eller delvis kan undtage et *konkret* projekt fra de i direktivet fastsatte bestemmelser, men kun på betingelse af, at de iagttager de meget strenge betingelser herfor, som bestemmelsen opstiller. Medlemsstaterne kan derimod ikke generelt undtage grupper af projekter eller hele projektkategorier fra miljøvurderingsproceduren.

57. Det er på denne baggrund min opfattelse, at artikel 4 har følgende tre funktioner:

— at fastlægge, hvilke projektkategorier der er omfattet af direktivets anvendelsesområde

— at udskille en række projekter (bilag I-projekter), der efter fællesskabslovgivers opfattelse generelt kan påvirke miljøet væsentligt, hvorfor der i alle tilfælde skal foretages en miljøvurdering

— at opregne den hovedgruppe af projekter (bilag II-projekter), hvor det efter fællesskabslovgivers opfattelse ikke på forhånd er muligt at foretage en generel vurdering af, om miljøet vil kunne påvirkes væsentligt, og hvor det derfor er nødvendigt at foretage en konkret vurdering heraf, dog således, at hver medlemsstat kan definere visse typer af projekter i medlemsstaten, der *skal* vurderes, og fastsætte kriterier eller grænseværdier for, hvornår projekter i denne medlemsstat *skal* miljøvurderes.

58. Denne opdeling kan belyses med et eksempel. Et konventionelt kraftværk med en termisk ydelse på mindst 300 MW vil generelt betragtet udgøre en væsentlig forureningskilde. Emissionen fra et sådant kraftværk indeholder bl. a. CO_2 og syreholdige partikler, der direkte påvirker jordbund, vand, luft, flora, fauna og muligvis også klimaet. Det er derfor i overensstemmelse med direktivets overordnede formål at sikre, at der altid skal udarbejdes en miljøvurdering vedrørende sådanne anlæg, jf. direktivets artikel 4, stk. 1.

59. Er der derimod tale om f.eks. etablering af et dige ved en flod, er det langt fra givet, at miljøet vil kunne blive påvirket væsentligt. Det vil ganske afhænge af digets størrelse og placering. Etableringen af et mindre dige i et uberørt naturområde vil kunne tænkes at påvirke landskabet, floraen og faunaen mere end et stort dige, der erstatter et mindre, eksisterende dige. Ud over at ændre det naturlige landskab kan det nye mindre dige i det uberørte naturområde f.eks. tænkes at ødelægge livsbetingelserne for frøer og andre dyrearter.

60. På tilsvarende måde vil en udvidelse af et eksisterende dige som følge af placeringen kunne vise sig mere indgribende for miljøet end etableringen af et nyt dige. Udvides et eksisterende dige i et naturområde, vil et tilbageværende vådområde kunne blive ødelagt med den følge, at livsbetingelserne for eventuelle sjældne dyre- eller plantearter påvirkes. Anlægges et nyt dige derimod i et industriområde, hvor der ikke er særlig flora eller fauna, kan det meget vel tænkes, at et sådant dige ikke i sig selv vil kunne påvirke miljøet væsentligt, idet der ikke føjes noget væsentligt til den negative påvirkning, som tilstede-

værelsen af industrien i området allerede har udøvet på områdets miljø.

Disse eksempler illustrerer, hvorfor det for at nå direktivets mål er nødvendigt, at der foretages en konkret vurdering af de projekter, der er omfattet af bilag II.

61. Sammenfattende er det min opfattelse, at direktivets artikel 4, stk. 2, andet led, hverken hjemler medlemsstaterne et frit skøn med hensyn til, hvilke bilag II-projekter der skal underkastes en miljøvurdering, eller adgang til at erstatte det konkrete skøn med en fast regel om, at der ikke skal foretages miljøvurdering [13]. Fastsætter medlemsstaterne kriterier og grænseværdier, som medfører, at projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet, ikke gøres til genstand for en miljøvurdering, eller som medfører, at de kompetente myndigheder undlader at inddrage alle de faktorer, der er relevante i forhold til et givet projekt, handler de efter min opfattelse i strid med deres forpligtelser efter artiklerne 2, stk. 1, og 3.

62. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at besvare det tredje spørgsmål med, at bestemmelserne i artiklerne 2, stk. 1, og 4, stk. 2, i direktivet skal fortolkes således, at medlemsstaterne skal undersøge, om de projekter, der er nævnt i direktivets bilag II, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i givet fald sørge for, at der foretages en undersøgelse af disse virkninger i overensstemmelse med direktivets artikler 5-10.

Det fjerde spørgsmål

63. Den forelæggende rets fjerde spørgsmål består reelt af to adskilte dele. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt bestemmelsen i direktivets artikel 2, stk. 1, har direkte virkning, og hvorvidt denne bestemmelse i givet fald skal anvendes af den nationale ret, selv om den ikke er gjort gældende i forbindelse med den tvist, som den forelæggende ret behandler. Jeg finder det hensigtsmæssigt at behandle disse spørgsmål hver for sig.

Direkte virkning?

64. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende, kan der tales om en præcis og ubetinget bestemmelse i et direktiv. Kraaijeveld har også på dette punkt tilsluttet sig den forelæggende rets opfattelse.

13 — Jf. ligeledes generaladvokat Légers forslag til afgørelse af 11.1.1996 i sag C-133/94, Kommissionen mod Belgien, pkt. 50, Sml. I, s. 2323.

65. Den nederlandske regering, Det Forenede Kongerige og den italienske regering har gjort gældende, at direktivets artikel 2, stk. 1, ikke har direkte virkning. Ifølge den nederlandske og den italienske regering følger det af henvisningen i artikel 2, stk. 1, til artikel 4, at bestemmelsen ikke har et selvstændigt indhold. Det er efter artikel 4, stk. 2, overladt til medlemsstaterne at vurdere, om det er nødvendigt at gennemføre en miljøvurdering vedrørende bilag II-projekter. Det Forenede Kongerige har anført, at direktivet hverken identificerer de privatpersoner, der er berettiget til at påberåbe sig de rettigheder, der måtte følge af direktivet, eller den myndighed, over for hvilken sådanne rettigheder kan påberåbes.

66. Kommissionen har anført, at direktivets artikel 2, stk. 1, indeholder en klar forpligtelse. Endvidere overlades der ikke medlemsstaterne noget skøn med hensyn til det resultat, der skal opnås. Bestemmelsen har derfor efter Kommissionens opfattelse direkte virkning.

67. Jeg skal indlede min gennemgang med at henvise til, at det, som Domstolen har udtalt i dom af 14. juli 1994, sag C-91/92, Faccini Dori [14], ville »være uantageligt, at den medlemsstat, som Fællesskabets lovgivende myndighed pålægger at vedtage visse bestemmelser, der dels skal regulere forholdet mellem den — eller dens myndigheder — og private borgere, dels skal give disse adgang til at påberåbe sig visse rettigheder, kunne gøre gældende, at den ikke har opfyldt sine forpligtelser, hvorved den således kunne berøve privatpersoner denne adgang«.

Domstolen har derfor i sin praksis fastslået, at når direktivbestemmelser ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan der i mangel af rettidig eller korrekt gennemførelse heraf støttes ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten [15].

68. Præcise og ubetingede direktivbestemmelser kan således påberåbes af private i forhold til myndighederne enten med det formål at afværge håndhævelsen af modstridende nationale regler eller med det formål at sikre sig rettigheder, der kan udledes heraf [16].

69. I den foreliggende sag er der ikke tale om, at myndighederne søger at håndhæve en

14 — Sml. I, s. 3325, præmis 23.

15 — Jf. f. eks. dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich, Sml. I, s. 5357, præmis 11, og af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 25.

16 — Jf. H. Jarass, »Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinie«, *NJW*, 1991, s. 2665, afsnit II. Som eksempel på førstnævnte situation kan nævnes den i note 15 nævnte Becker-dom af 19.1.1982. Som eksempel på sidstnævnte situation kan henvises til dom af 13.7.1989, sag 380/87, Enichem Base m.fl., Sml. s. 2491, hvori Domstolen dog konkluderede, at den relevante direktivbestemmelse ikke tillagde private rettigheder.

modstridende national regel over for borgeren. Spørgsmålet er derimod, om medlemsstaten har levet op til de forpligtelser, der følger af direktivet. Det må derfor undersøges, om der af disse forpligtelser kan udledes rettigheder for borgeren.

70. Efter direktivets artikel 6, stk. 2, påhviler det medlemsstaterne at sørge for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet, stilles til rådighed for offentligheden, og at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden projektet påbegyndes. Direktivet pålægger således medlemsstaterne at indføre en høringsprocedure, der giver private en ret til at udtale sig. Medfører en medlemsstats gennemførelse af direktivet, at projekter, der kan påvirke miljøet væsentligt, ikke gøres til genstand for en miljøvurdering, afskæres borgeren fra at udøve retten til at blive hørt. Medlemsstatens egen forsømmelige gennemførelse af direktivet berøver dermed borgeren en ret efter direktivet. Det bemærkes, at der næppe kan være tvivl om, at Kraaijeveld tilhører den berørte del af offentligheden, idet projektet efter det oplyste har alvorlige konsekvenser for den af Kraaijeveld drevne erhvervsvirksomhed. Det er på denne baggrund min opfattelse, at direktivets artikler 2, stk. 1, og 4, stk. 2, læst i sammenhæng med artikel 6, stk. 2, tillægger private rettigheder.

71. Efter Domstolens praksis er en bestemmelse ubetinget og tilstrækkelig præcis til, at borgeren kan støtte ret på den, når den fastsætter en utvetydig forpligtelse, der ikke er undergivet betingelser, og heller ikke i henseende til gennemførelse eller virkninger er gjort afhængig af, at Fællesskabets institutioner eller medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende [17].

72. Direktivets artikel 2, stk. 1, indeholder som nævnt efter min opfattelse en selvstændig forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre en miljøvurdering vedrørende projekter, der vil kunne have væsentlig indvirkning på miljøet. Domstolen har som nævnt i dom af 11. august 1995 vedrørende kraftværket Großkrotzenburg fastslået, at artikel 2 opstiller en utvetydig forpligtelse til at drage omsorg for, at bestemte former for projekter underkastes en vurdering af deres indvirkning på miljøet. Det følger efter min opfattelse også heraf, at den forpligtelse, som artikel 2, stk. 1, indeholder, er tilstrækkelig præcis.

73. Det er et skøn, hvornår en påvirkning kan betegnes som væsentlig. Det er imidlertid ikke et frit skøn eller et skøn, hvis udøvelse er betinget af, at medlemsstaterne gennemfører yderligere retsakter. Det er derimod et retligt skøn, der fuldt ud er egnet til en retlig efterprøvelse i lyset af samtlige konkrete omstændigheder vedrørende det enkelte projekt. Tværtimod følger det af

17 — Jf. f. eks. dom af 23.2.1994, sag C-236/92, Cava, Sml. I, s. 483, præmis 9 og 10.

pligten i artikel 2, stk. 1, til at foretage et konkret skøn, at medlemsstaterne ikke er berettigede til at implementere bestemmelsen således, at skønnet underkastes en fast regelanvendelse, der generelt udelukker miljøvurdering af visse projekter. Medlemsstaterne kan nok fastsætte hjælpekriterier, men ikke ophæve forpligtelsen til at foretage det skøn, som bestemmelsen foreskriver.

74. Det er på denne baggrund min opfattelse, at direktivets artikel 2, stk. 1, har direkte virkning.

Anvendelse ex officio?

75. Den forelæggende ret har som nævnt endelig spurgt, om artikel 2, stk. 1, skal lægges til grund af den nationale ret, selv om den ikke er gjort gældende i forbindelse med den tvist, som den forelæggende ret behandler.

76. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette spørgsmål må besvares bekræftende. I modsat fald kan det betyde, at (en del af) den trinhøjere fællesskabsret lades ude af betragtning.

77. Kraaijeveld har anført, at spørgsmålet om foreneligheden med fællesskabsretten er gjort gældende under sagen.

78. Den nederlandske regering, Det Forenede Kongerige, den italienske regering og Kommissionen har henvist til Domstolens eksisterende praksis. Kommissionen har endvidere anført, at det ikke fremgår, at nederlandsk ret skulle være til hinder for, at den forelæggende ret i en sag som den foreliggende anvender fællesskabsretten af egen drift. Nederlandenes Raad van State er en forvaltningsretlig instans, som ikke er bundet af det normalt i civilretten gældende princip, hvorefter retten overlader det til parterne at afgrænse sagen.

79. Domstolen har i dom af 14. december 1995 i de forenede sager C-430/93 og C-431/93, Van Schijndel og Van Veen [18], fastslået, at en national domstol, der efter national ret har mulighed for af egen drift at anvende ikke påberåbte retsregler, skal anvende en fællesskabsretlig bestemmelse, selv om den ikke er påberåbt af den part i sagen, der har interesse heri.

18 — Jf. præmis 14 og 15. Dommen er endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser.

80. Det fremgår endvidere af Domstolens dom af 14. december 1995 i sag C-312/93, Peterbroeck [19], at fællesskabsretten kan være til hinder for en national procedureregel, der afskærer den nationale ret fra af egen drift at anvende retsregler, der ikke er påberåbt af den interesserede part. Dette er tilfældet, såfremt den nationale procedureregel gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende fællesskabsretten. Hvorvidt dette er tilfældet, afhænger efter dommens præmis 14 af en konkret vurdering af bestemmelsen og den sammenhæng, hvori den indgår, samt dens forhold til grundlæggende nationale retsplejeprincipper. Som anført af Kommissionen er det imidlertid ikke oplyst, om nederlandsk procesret er til hinder for, at den forelæggende ret anvender fællesskabsretten af egen drift, eller i hvilken sammenhæng en sådan regel måtte indgå. Det fornødne grundlag for en yderligere besvarelse af dette spørgsmål er derfor efter min opfattelse ikke til stede.

81. På denne baggrund er det min opfattelse, at den forelæggende rets fjerde spørgsmål bør besvares med, at direktivets artikel 2, stk. 1, har direkte virkning, og at en national domstol, der efter national ret har mulighed for af egen drift at anvende ikke påberåbte retsregler, skal anvende denne bestemmelse, selv om den ikke er påberåbt af den part i sagen, der har interesse heri.

Forslag til afgørelse

82. Jeg foreslår på denne baggrund Domstolen at besvare de af Nederlandenes Raad van State, Afdelingen for Forvaltningsretlige Sager, forelagte spørgsmål således:

1) Udtrykket »anlæg til regulering af vandløb« i pkt. 10, litra e), i bilag II til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at det omfatter diger ved vandløb.

2) Pkt. 10, litra e), i bilag II til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal

19 — Sml. I, s. 4599.

fortolkes således, at det omfatter ethvert projekteret arbejde vedrørende diger ved vandløb, uanset om der er tale om bygning af et nyt dige, flytning af et bestående dige, forstærkning og/eller udvidelse i bredden af et bestående dige, fornyelse på stedet af et dige, der ikke er stærkere og/eller bredere end det fjernede dige, eller en kombination af disse arbejder.

3) Artiklerne 2, stk. 1, og 4, stk. 2, 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 medlemsstaterne skal undersøge, om de projekter, der er nævnt i direktivets bilag II, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i givet fald sørge for, at der foretages en undersøgelse af disse virkninger i overensstemmelse med direktivets artikler 5-10.

4) Artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet har direkte virkning, og en national domstol, der efter national ret har mulighed for af egen drift at anvende ikke påberåbte retsregler, skal anvende denne bestemmelse, selv om den ikke er påberåbt af den part i sagen, der har interesse heri.