CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER

van 26 maart 1996 *

1. In deze zaak heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State het Hof een aantal prejudiciële vragen voorgelegd over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [1] (hierna: „richtlijn") in verband met een besluit van de overheid betreffende de uitvoering van een dijkverzwaringsplan in verschillende delen van de gemeente Sliedrecht.

MEB-richtlijn

2. De richtlijn, die is vastgesteld op basis van de artikelen 100 en 235 van het Verdrag, heeft volgens de eerste overweging ten doel een milieubeleid te bevorderen, dat erin bestaat het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden. Daartoe voorziet zij in procedures waarin de gevolgen van alle technische plannings- en beslissingsprocessen voor het milieu in een zo vroeg mogelijk stadium worden beoordeeld.

Verder blijkt uit de tweede overweging van de richtlijn, dat zij een harmonisatie van de wettelijke regelingen tot stand beoogt te brengen, omdat de verschillen tussen de in de Lid-Staten van kracht zijnde wetgevingen inzake milieu-effectbeoordeling aanleiding kunnen geven tot ongelijke concurrentievoorwaarden en zodoende rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt.

3. In het verlengde hiervan wordt in de zesde overweging van de richtlijn verklaard dat voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben, alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieu-effecten die deze projecten kunnen hebben.

In dit verband wordt in de achtste en de negende overweging onderscheid gemaakt tussen projecten van bepaalde categorieën die aanzienlijke gevolgen hebben voor het milieu en die derhalve in beginsel aan een systematische milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen, en projecten van andere categorieën die niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen dergelijke gevolgen hebben en die derhalve aan een beoordeling moeten worden onderworpen wanneer de Lid-Staten zulks op grond van hun kenmerken vereist achten.

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1985, L 175, blz. 40.

4. De richtlijn bevat de volgende bepalingen die van belang zijn voor onderhavige zaak:

„Artikel 1

1. Deze richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

Project:

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

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

(...)

Artikel 2

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

(...)

3. In uitzonderlijke gevallen kunnen de Lid-Staten voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.

In dit geval:

a) gaan de Lid-Staten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is en of de aldus verzamelde informatie ter beschikking van het publiek moet worden gesteld;

b) stellen zij de gegevens betreffende deze vrijstelling en de redenen waarom zij is verleend, ter beschikking van het betrokken publiek;

c) stellen zij de Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend en verschaffen zij haar alle informatie die zij in voorkomend geval ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen.

(...)

Artikel 3

Bij de milieu-effectbeoordeling wordt op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling, op grond van elk geval afzonderlijk en overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11, gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op de volgende factoren:

— mens, dier en plant;

— bodem, water, lucht, klimaat en landschap;

— de interactie tussen de in het eerste en tweede streepje genoemde factoren;

— de materiële goederen en het culturele erfgoed.

Artikel 4

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

2. Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken.

Met het oog hierop kunnen de Lid-Staten met name bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, specificeren of criteria en/of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

Artikel 6

(...)

2. De Lid-Staten zien erop toe dat:

— elke aanvraag voor een vergunning en de krachtens artikel 5 verzamelde informatie voor het publiek beschikbaar worden gesteld;

— het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een aanvang wordt gemaakt met het project.

(...)"

5. In de bijlagen I en II bij de richtlijn worden de categorieën van projecten opgesomd, die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Bijlage II, die het opschrift „In artikel 4, lid 2, bedoelde projecten" draagt, bevat de volgende relevante bepalingen:

„10. Infrastructuurprojecten

(...)

e) Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen

f) Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of duurzaam opslaan van water

(...)

12. *Wijzigingen in projecten van bijlage I*
(...)"

Relevante nationale bepalingen

6. In Nederland is de richtlijn enerzijds uitgevoerd bij de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (hierna: „Wet milieuhygiëne") en anderzijds bij het Besluit milieueffectrapportage van 20 mei 1987 [2] (hierna: „besluit").

7. In artikel 41 b, lid 1, van de Wet milieuhygiëne wordt bepaald: „Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij

2 — *Stb.* 1987, 278.

worden een of meer besluiten van overheidsorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt."

De feiten van de zaak

9. Volgens artikel 1, aanhef en onder II, sub d, van de Deltawet [4] moeten ter beveiliging van het land tegen hoge stormvloeden werken worden uitgevoerd tot versterking van de hoogwaterkering langs de Rotterdamse Waterweg en daarmede in verbinding staande openbare wateren.

8. In artikel 2 van het besluit en de bij dit besluit horende bijlage, onderdeel A, punt 1, wordt „dijk" gedefinieerd als „een opgeworpen waterkering".

10. Bij besluit van 26 april 1990 stelde de minister van Verkeer en Waterstaat het dijkverzwaringsplan voor Sliedrecht-West, Sliedrecht-Centrum en Sliedrecht-Oost vast. In dit plan werd onder meer voorzien in de aanleg van een nieuw dijktracé, dat de bestaande waterkering, de Molendijk, moet vervangen ter plaatse van de gronden van appellanten in het hoofdgeding: B. V. Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld sr., J. Kraaijeveld jr., W. Kraaijeveld en P. K. Kraaijeveld (hierna te zamen aangeduid als „Kraaijeveld").

Volgens punt 2 wordt onder „aanleg" mede begrepen: opnieuw in gebruik nemen, reconstructie, uitbreiding of wijziging anderszins.

Ingevolge onderdeel C, punt 12.1, van de bijlage is de aanleg van een dijk een activiteit die onder artikel 41 b valt, in gevallen waarin de dijk een lengte van vijf kilometer of meer en een dwarsprofiel van 250 m^2 of meer heeft. [3]

11. Tijdens zijn openbare vergadering van 23 november 1992 stelde de gemeenteraad van Sliedrecht het bestemmingsplan „Partiële herziening bestemmingsplannen in het kader van de dijkversterking" vast. De herzieningsplannen hebben ten doel, de realisering van

3 — Het Besluit milieu-effectrapportage 1994, dat op 4 juli 1994 is vastgesteld, bevat niet meer dergelijke drempelwaarden voor de uitvoering van een milieubeoordeling met betrekking tot rivierdijken. Dit nieuwe besluit is evenwel niet van toepassing in onderhavige zaak, omdat het overheidsbesluit waartegen voor de verwijzende rechter wordt opgekomen, dateert van 18 mei 1993.

4 — *Stb.* 1958, 246.

de dijkversterkingswerkzaamheden langs de Merwede in de gemeente Sliedrecht mogelijk te maken. De herzieningen hebben onder meer betrekking op bedrijfsterreinen van Kraaijeveld en hebben tot gevolg dat de toegang van Kraaijevelds aannemersbedrijf tot waterwegen wordt afgesneden.

12. Op 18 mei 1993 werd het bestemmingsplan van de gemeente goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland.

13. Deze goedkeuring is verleend zonder dat de milieu-effecten van de bouwwerken waarop het bestemmingsplan betrekking heeft, zijn beoordeeld.

Verwijzingsbeslissing

14. Op 20 juli 1993 is Kraaijeveld tegen het besluit van Gedeputeerde Staten in beroep gegaan bij de Nederlandse Raad van State, waarbij werd aangevoerd dat de beslissing tot vaststelling van het nieuwe dijktracé niet met de nodige zorgvuldigheid is voorbereid.

15. Bij tussenbeslissing van 8 maart 1995 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en krachtens artikel 177 aan het Hof van Justitie de navolgende vragen voorgelegd:

„1) Dient het begrip ‚werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen' in bijlage II van de richtlijn aldus te worden uitgelegd dat daaronder ook vallen bepaalde soorten werkzaamheden betreffende een dijk langs waterwegen?

2) Maakt het mede gezien de in de richtlijn gebruikte begrippen ‚projecten' en ‚wijzigingen in projecten' voor het antwoord op vraag 1 verschil of het gaat om:

a) het aanleggen van een nieuwe dijk,

b) het verleggen van een bestaande dijk,

c) het versterken en/of verbreden van een bestaande dijk,

d) het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of

e) een combinatie van één of meer van a tot en met d?

3) Dienen de artikelen 2, eerste lid, en 4, tweede lid, van de richtlijn aldus te worden uitgelegd dat — indien een Lid-Staat in zijn nationale uitvoeringswetgeving onjuiste specificaties of criteria en/of drempelwaarden als bedoeld in evengenoemd artikel 4, tweede lid, heeft vastgesteld voor een bepaald in bijlage II genoemd project — een verplichting ingevolge evenvermeld artikel 2, eerste lid, bestaat om dit project aan een milieu-effectrapportage te onderwerpen, indien dit project een ‚aanzienlijk milieu-effect (...) met name gezien de aard, omvang of ligging' als bedoeld in dit eerste lid kan hebben?

4) Indien vraag 3 bevestigend wordt beantwoord, heeft deze verplichting dan rechtstreekse werking, dat wil zeggen kan zij door een particulier voor de nationale rechter worden ingeroepen en moet zij, ook al is zij in het voor de rechter aanhangig geschilpunt in feite niet ingeroepen, toch door de rechter worden toegepast?"

De eerste vraag

16. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of punt 10, sub e, van bijlage II bij de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat dijken als de onderhavige „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen" zijn.

17. In zijn verwijzingsbeslissing heeft de verwijzende rechter zich op het standpunt gesteld dat projecten die, zoals dijken langs waterwegen, erop gericht zijn om waterwegen in een bepaald kader te houden, dan wel te brengen en vervolgens te houden, moeten worden geacht onder punt 10, sub e, van bijlage II bij de richtlijn te vallen. Beslissend is niet het doel van het project, maar het milieu-effect daarvan.

18. De Nederlandse regering betoogt, daarin ondersteund door de Italiaanse regering, dat de aanleg van een dijk langs een waterweg niet onder het begrip „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen" valt. Deze uitdrukking doelt enkel op kanalisatiewerkzaamheden die het karakter van de waterweg als zodanig veranderen, waaronder

de hoeveelheid of kwaliteit van het water, bij voorbeeld door het wijzigen van de rivierbedding, de waterdiepte of de stroomsnelheid. Dergelijke wijzigingen kunnen een grote invloed op de flora en fauna van de waterweg hebben. Werkzaamheden met betrekking tot dijken langs waterwegen hebben daarentegen niet als zodanig gevolgen voor de rivier waarlangs deze werkzaamheden worden uitgevoerd, en hebben dus geen invloed op de flora en fauna van de waterweg.

19. Kraaijeveld en de Commissie delen de opvatting van de verwijzende rechter. Kraaijeveld wijst er bovendien op dat de Nederlandse overheid, door in het besluit ter uitvoering van de richtlijn vast te stellen, boven welke drempelwaarden dijkwerkzaamheden aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen, indirect heeft erkend, dat dijkprojecten tot de categorieën van projecten behoren, die zijn opgenomen in bijlage II.

20. Opgemerkt zij, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een communautaire en uniforme uitlegging van gemeenschapshandelingen moet worden nagestreefd, en dat de afzonderlijke bepaling niet alleen op basis van haar bewoordingen moet worden uitgelegd, maar ook op basis van het doel en de context waarin zij is vastgesteld. [5]

5 — Zie bij voorbeeld arresten van 13 juli 1989 (zaak 173/88, Hendriksen, Jurispr. 1989, blz. 2763, r. o. 11); 29 juni 1988 (zaak 300/86, Van Landschoot, Jurispr. 1988, blz. 3443, r. o. 18), en 22 mei 1985 (zaak 13/83, Parlement/Raad, Jurispr. 1985, blz. 1513, r. o. 34).

21. Blijkens haar zesde overweging heeft de richtlijn ten doel, te verzekeren dat projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben, eerst aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen. Volgens artikel 3 moeten de Lid-Staten beoordelen, welke directe en indirecte effecten een project heeft op mens, dier en plant, bodem, water, lucht, klimaat, landschap, de materiële goederen en het culturele erfgoed. Dit doel, in samenhang met de uitgebreide reeks van factoren die in aanmerking moeten worden genomen, verlangt mijns inziens, dat in geval van twijfel bij de uitlegging van bijlage II veel gewicht moet worden toegekend aan de feitelijke milieu-effecten, die bepaalde projecttypes kunnen worden geacht te hebben.

22. De inhoud van punt 10, sub e, in bijlage II bij de richtlijn is in de verschillende taalversies grotendeels identiek. In dit verband kan worden gewezen op de Duitse, de Franse en de Italiaanse versie, die als gemeenschappelijk kenmerk hebben, dat het moet gaan om werken betreffende kanalisering en regulering van waterwegen. De bewoordingen in de Nederlandse versie „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen" zijn hiermee volledig in overeenstemming.

23. De uitdrukking „kanalisering" lijkt taalkundig te doelen op werken waarmee wordt ingegrepen in de natuurlijke bedding van de waterweg, bij voorbeeld door het graven van een kanaal, waarbij het rivierwater geheel of

gedeeltelijk buiten zijn natuurlijke bedding wordt geleid. De ingreep waarbij de waterweg recht wordt gemaakt of uitgediept om deze bevaarbaar te maken, zal onder omstandigheden ook een kanalisering zijn. De aanleg van een dijk langs de waterweg heeft daarentegen op zichzelf niet noodzakelijkerwijze tot gevolg, dat wordt ingegrepen in de natuurlijke bedding van de waterweg en zal in voorkomend geval niet als werk inzake kanalisering kunnen worden aangemerkt.

24. Het is moeilijker om een precieze definitie te geven van de uitdrukking „regulering van waterwegen". Een zekere negatieve afbakening kan evenwel worden afgeleid uit punt 10, sub f, betreffende „stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of duurzaam opslaan van water". De uitdrukking regulering van waterwegen moet dus iets anders en meer omvatten dan dergelijke installaties. „Stuwen" lijkt te onderstellen dat waar de installatie wordt opgericht in verbinding met een waterweg, duurzaam wordt ingegrepen in de stroomsnelheid van het water. Vermoedelijk zal dit in de regel gebeuren door een waterkering dwars op de waterweg te bouwen, gewoonlijk met het gevolg dat een hoogteverschil wordt gecreëerd tussen het waterpeil voor en achter de dam. Het rivierwater wordt opgestuwd voor de waterkering en kan vervolgens in gecontroleerde hoeveelheden worden doorgelaten, bij voorbeeld om elektriciteit te produceren, de waterweg bevaarbaar te maken (met behulp van sluizen) of om lager gelegen gebieden te beschermen tegen overstromingen. Punt 10, sub f, kan evenwel ook worden geacht een installatie te omvatten die, zonder de waterweg te blokkeren, deze versmalt, omdat ook een dergelijke installatie tot een zekere stuwing van het water kan leiden.

25. Bij „regulering" moet worden gedacht aan werken die op een of andere wijze de natuurlijke loop van de waterweg beïnvloeden. Ongetwijfeld vallen hieronder werken waarbij de waterweg recht wordt gemaakt of wordt uitgediept. De bepaling kan mijns inziens evenwel niet hiertoe worden beperkt.

26. Het doel en de functie van een dijk zijn het rivierwater tegen te houden [6] en daardoor te verhinderen dat de waterweg in periodes met hoge waterstand het land achter de dijk overstroomt. Een dijk langs een waterweg belet dus, zo hij aan zijn doel beantwoordt, dat een waterweg natuurlijk stroomt. Daarmee vormt een dijk een ingreep in de natuurlijke loop van de waterweg, welke een regulering van de waterweg met zich brengt.

27. De overige bewoordingen en doelstellingen van de richtlijn pleiten er ook voor om dijken langs waterwegen onder de werkingssfeer van de richtlijn te laten vallen. Het karakteristieke van dergelijke dijken is, dat een grote hoop aarde en ander materiaal wordt opgeworpen langs de waterweg. Een dijk langs een waterweg zal dus op zichzelf effect kunnen hebben op het natuurlijke landschap. Er zij aan herinnerd dat het begrip „project" volgens artikel 1, lid 2, onder meer ingrepen in het natuurlijk milieu of landschap omvat. Dijken langs waterwe-

6 — De *Petit Robert*, 1987, blz. 542, definieert „digue" als „longue construction destinée à contenir les eaux".

gen kunnen bovendien effect hebben op zowel de fauna als de flora, aangezien zij bij voorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat vochtige gebieden die in verbinding staan met de rivierbedding, uitdrogen met gevaar voor het dieren- en plantenleven. Dit is het geval, ongeacht of de dijk meerdere keren per jaar of enkel met jaren tussenpauze zijn functie vervult, omdat ook de toevoer van vocht en organische en andere stoffen bij overstromingen met jaren tussenpauze van belang — zelfs van levensbelang — kan worden geacht voor de flora en fauna ter plaatste. Het kan derhalve geenszins worden uitgesloten, dat dijken langs een waterweg een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben. In overeenstemming met het doel van de richtlijn moeten dergelijke projecten dus worden geacht onder de richtlijn te vallen.

28. Derhalve ben ik van mening, dat op de eerste vraag moet worden geantwoord dat de uitdrukking „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen" in punt 10, sub c, van bijlage II bij de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat dijken langs een waterweg daaronder vallen.

De tweede vraag

29. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of het begrip „project" in artikel 1, lid 1, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder vallen:

„a) het aanleggen van een nieuwe dijk,

b) het verleggen van een bestaande dijk,

c) het versterken en/of verbreden van een bestaande dijk,

d) het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of

e) een combinatie van één of meer van a tot en met d?"

30. In zijn verwijzingsbeslissing heeft de verwijzende rechter uiteengezet waarom hij van mening is dat onder „werken inzake kanali-

sering en regulering van waterwegen" alle werken vallen die (al dan niet voortbouwend op of in de plaats komend van bestaande werken) erop zijn gericht om waterwegen in een bepaald kader te houden, dan wel te brengen en vervolgens te houden, en die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben. De richtlijn is aldus van toepassing op bij voorbeeld de aanleg van een lange nieuwe dijk in het verlengde van een kleine bestaande dijk, of de verlegging van een bestaande dijk enkele kilometers landinwaarts. Kraaijeveld sluit zich aan bij de opvatting van de verwijzende rechter.

31. De Nederlandse en de Italiaanse regering zijn van mening dat het in de onderhavige zaak slechts gaat om de wijziging van een bestaande dijk. In casu moet deze wijziging als een wijziging in een project worden aangemerkt; de richtlijn is niet van toepassing op wijzigingen in de projecten van bijlage II (vgl. bijlage II, punt 12, waarin enkel wordt gesproken van wijzigingen in projecten van bijlage I). Artikel 4 van de richtlijn maakt onderscheid tussen de projecten van bijlage I, die altijd aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen, en de projecten van bijlage II, ten aanzien waarvan de Lid-Staten een beoordelingsmarge is gelaten. De reden voor dit onderscheid is, dat de milieu-effecten van de projecten van bijlage I in het algemeen meer ingrijpend zijn dan die van de projecten van bijlage II. Dienovereenkomstig zal de uitvoering van het oorspronkelijke project normaliter meer ingrijpende gevolgen hebben dan een latere wijziging van het project. De aanleg van een dijk kan bij voorbeeld meer ingrijpende gevolgen hebben dan een latere verlegging, versterking of vervanging van de betrokken dijk. De gemeenschapswetgever heeft het enkel noodzakelijk geacht om de wijzigingen in projecten van bijlage I, die normaliter het meest ingrijpend zijn, onder de werkingssfeer van de richtlijn te laten vallen.

32. De Commissie is eveneens van mening dat wijzigingen in werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen of andere in bijlage II vermelde projecten niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Een latere wijziging kan evenwel zo ingrijpend zijn, dat het in feite om een nieuw project gaat, dat altijd moet worden beoordeeld. Is dat niet het geval, dan behoeft een latere wijziging van een bestaand bouwwerk volgens artikel 4, lid 2, niet aan een onderzoek te worden onderworpen.

33. Het Verenigd Koninkrijk is van oordeel dat het begrip „project" ook een wijziging van uitgevoerde projecten omvat. Verder betoogt het, dat punt 12 in bijlage II ten doel heeft om projecten die anders onder de werkingssfeer van artikel 4, lid 1, en bijlage I zouden vallen, onder de regeling van artikel 4, lid 2, te brengen. Uit punt 12 kan dan ook niet worden afgeleid, dat wijzigingen in projecten overigens niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. De in de richtlijn vervatte definitie van het begrip „project" is zo ruim dat het ook wijzigingen in bestaande bouwwerken kan omvatten. Ook de doeltreffende werking van de richtlijn pleit voor een dergelijke uitlegging, omdat latere wijzigingen op zichzelf aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

34. Het begrip „project" drukt volgens mij zuiver taalkundig uit dat het dient te gaan om iets dat nog niet is voltooid. [7] In artikel 1, lid 2, wordt „project" dan ook gedefinieerd als *„de uitvoering* van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken" (cursivering van mij). De richtlijn moet derhalve aldus worden verstaan, dat wanneer het werk is uitgevoerd, er geen sprake meer is van een project. Het zou dan ook gekunsteld zijn om een geprojecteerd werk betreffende een bestaande dijk, waarvoor de fundamenten kort na de tijd van de Noormannen zijn gelegd, als een wijziging in een project aan te merken. [8] Bovendien kan het van geen belang zijn, of ten aanzien van een thans voltooid project al dan niet oorspronkelijk een milieu-effectbeoordeling volgens de richtlijn heeft plaats gevonden.

35. Als „projecten" moeten mijns inziens dan ook worden beschouwd: geplande werken of andere nog niet uitgevoerde ingrepen in het milieu, die tot een wijziging in de status quo zullen leiden, ongeacht of zij op een of andere wijze in verband staan met iets dat de mens reeds heeft gemaakt. Het begrip „wijziging in een project" kan dus enkel doelen op het geval waarin in een project wijzigingen worden aangebracht, voordat het is voltooid.

36. Voor deze uitlegging is mijns inziens steun te vinden in het arrest van het Hof van 11 augustus 1995 (zaak C-431/92, Commissie/Duitsland). [9] Deze zaak betrof de bouw van een nieuw blok met een warmtevermogen van 500 MW voor de thermische centrale van Großkrotzenburg en daarin rees onder meer de vraag, in hoeverre er sprake was van een project voor bouwwerken in de zin van bijlage I, die onder meer betrekking heeft op thermische centrales met een warmtevermogen van ten minste 300 MW, dan wel van een wijziging in een project van bijlage I, die zoals reeds gezegd onder bijlage II van de richtlijn valt.

Het Hof verklaarde in rechtsoverweging 35:

„Opgemerkt zij, dat projecten voor thermische centrales met een warmtevermogen van ten minste 300 MW ingevolge bijlage I, sub 2, van de richtlijn aan een systematische beoordeling moeten worden onderworpen. Volgens deze bepaling moet dit geschieden, ongeacht of zij zelfstandig worden gerealiseerd dan wel aan een reeds bestaande installatie worden aangebouwd of functioneel daarmee in nauwe verbinding zullen staan. Het verband met een reeds bestaande installatie doet het project de hoedanigheid van ‚thermische centrale met een warmtevermogen van ten minste 300 MW' niet verliezen, waardoor het zou vallen onder de categorie ‚wijzigingen in projecten van bijlage I', bedoeld in bijlage II, sub 12."

7 — In de *Petit Robert*, 1987, blz. 1542, wordt het Franse woord „projet" gedefinieerd als „image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre", en in *The Shorter Oxford English Dictionary*, 1977, wordt het dienovereenkomstige woord „project" gedefinieerd als „a plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea".

8 — Naar het Hof is meegedeeld zijn de meeste dijken in Nederland aangelegd in de twaalfde eeuw.

9 — Jurispr. 1995, blz. I-2189.

Een project is dus een project, ongeacht of het wordt geïntegreerd in een bestaande installatie.

37. De onder de werkingssfeer van de richtlijn vallende projecten dienen te worden afgebakend op basis van een uitlegging van de nadere inhoud van de bijlagen I en II. Het woord „anlæg" (in het Nederlands: aanleg, bouw, installatie, oprichting) in de Deense versie van punt 10, sub e, in bijlage II, die zoals reeds gezegd, betrekking heeft op „anlæg til regulering af vandløb" (in het Nederlands: werken inzake kanalisering en regularisering van waterwegen), kan de indruk wekken dat gesproken wordt van iets dat meer is dan een loutere vervanging van iets bestaands. Een aantal andere taalversies bezigt evenwel de ruimere uitdrukking „werken". [10] Mijns inziens kunnen in punt 10, sub e, dan ook geen bijzondere kwantitatieve beperkingen in de uitdrukking „anlæg" worden gelezen. De omstandigheid dat het noodzakelijk wordt gevonden om bij voorbeeld een bestaande dijk door een nieuwe te vervangen, duidt er ook reeds op dat er zuiver feitelijk sprake is van een wijziging in de status quo. Een nieuwe dijk ter vervanging van een bestaande dijk bevat misschien andere materialen of is anders geconstrueerd dan de oude dijk. Er wordt immers niet een nieuwe dijk ter vervanging van een bestaande aangelegd, wanneer de kosten daarvan niet worden gecompenseerd door enige veranderingen ten opzichte van de vorige toestand, die op een of andere wijze een voordeel opleveren. In ieder geval zal een nieuwe dijk onder overigens gelijke omstandigheden langer kunnen houden dan een oude. Daarbij komt nog dat de met de aanleg van een dijk gemoeide werken op zichzelf aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben. Het lijkt derhalve het meest in overeenstemming met het doel van de richtlijn, wanneer in alle door de verwijzende rechter genoemde situaties wordt beoordeeld of een milieubeoordeling van het betrokken project moet plaatsvinden.

38. Volledigheidshalve wil ik nog het een en ander opmerken omtrent de vraag, in hoeverre wijzigingen van in bijlage II bedoelde projecten onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

39. Uit artikel 2, lid 1, van de richtlijn blijkt dat de onder de richtlijn vallende *projecten* worden omschreven in artikel 4. Wanneer in artikel 4, lid 2, wordt gesproken van „projecten van de in bijlage II genoemde categorieën" en in punt 12 van bijlage II van „wijzigingen in projecten van bijlage I", moet dat betekenen dat wijzigingen in projecten op zichzelf projecten in de zin van de richtlijn zijn. Aldus is artikel 1, lid 2, van de richtlijn in overeenstemming met artikel 2, lid 1, waarin alleen wordt gesproken van projecten, en met bijlage II, die deze projecten nader preciseert. Punt 12 in bijlage II beoogt mijns inziens dan ook vast te stellen dat wijzigingen in nog niet voltooide projecten van bijlage I dienen te worden behandeld over-

10 — De Duitse versie bezigt aldus het woord „Arbeiten", de Franse „ouvrages" en de Italiaanse „opere".

eenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn, zodat dergelijke wijzigingen in projecten van bijlage I niet slechts aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen, wanneer de wijzigingen op zichzelf de drempelwaarden in bijlage I overschrijden. Dit kan daarentegen niet a contrario worden afgeleid uit bijlage II, punt 12. Wat de wijziging in zowel de projecten van bijlage I als die van bijlage II betreft, moet dus in concreto worden beoordeeld of de wijzigingen aanzienlijke gevolgen zullen kunnen hebben voor het milieu, zodat in voorkomend geval een milieu-effectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn dient plaats te vinden.

40. Het doel van de richtlijn, dat projecten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu, eerst aan een milieu-effectbeoordeling dienen te worden onderworpen, pleit concludent voor deze uitlegging. Een wijziging in een nog niet voltooid project van bijlage I of bijlage II kan zeer wel aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben. In hoeverre dit het geval is, moet evenwel in concreto worden beoordeeld. Een regeling die is gebaseerd op drempelwaarden, zoals vervat in bijlage I, kan niet zonder meer als grondslag dienen voor een beoordeling van de milieu-effecten van wijzigingen in een project. Zo zal bij voorbeeld een verhoging van het vermogen van een geprojecteerde thermische centrale van 300 MW naar 550 MW aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De verhoging bedraagt evenwel niet ten minste 300 MW, waardoor er niet ipso facto sprake is van een project van bijlage I. Punt 12 van bijlage II verzekert in deze situatie, dat de wijzigingen in het project en de noodzaak van een nieuwe milieu-effectbeoordeling concreet worden onderzocht.

41. Een uitlegging volgens welke wijzigingen in projecten in het algemeen binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen, belet bovendien dat de richtlijn wordt omzeild doordat een kleiner project wordt uitgewerkt dat geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu heeft en derhalve niet aan een milieu-effectbeoordeling behoeft te worden onderworpen, en vervolgens wordt gewijzigd in iets dat wel aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben. [11]

42. Samenvattend ben ik van mening dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat punt 10, sub e, van bijlage II bij richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten aldus moet worden uitgelegd dat alle geprojecteerde werken betreffende dijken langs waterwegen daaronder vallen, ongeacht of het gaat om het aanleggen van een nieuwe dijk, het verleggen van een bestaande dijk, het versterken en/of verbreden van een bestaande dijk, het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of een combinatie van deze werken.

11 — Zie punt 26 in mijn conclusie van 21 februari 1995 in zaak C-431/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1995, blz. I-2192.

De derde vraag

43. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat een Lid-Staat verplicht is een bepaald project aan een milieu-effectbeoordeling te onderwerpen ingeval na een concrete beoordeling moet worden aangenomen dat het aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, en dat de Lid-Staat derhalve zijn verplichtingen uit hoofde van de richtlijn heeft verzuimd, wanneer hij drempelwaarden vaststelt die ertoe leiden dat in een dergelijk geval geen milieu-effectbeoordeling plaats vindt.

44. *Volgens de verwijzende rechter* volgt uit de richtlijn, dat projecten van bijlage II, die gezien hun aard, omvang of ligging een aanzienlijke milieu-effect kunnen hebben, milieubeoordelingsplichtig zijn. Kraaijeveld sluit zich bij deze opvatting aan.

45. De Nederlandse regering, hierin ondersteund door de Italiaanse regering, betoogt dat artikel 4, lid 2, de Lid-Staten een beoordelingsmarge laat bij de vaststelling van de omstandigheden waaronder ten aanzien van projecten van bijlage II een milieu-effectbeoordeling moet plaatsvinden. In de richtlijn worden geen nadere grenzen voor deze bevoegdheid aangegeven. De drempelwaarden in het besluit betreffende dijken langs waterwegen zijn vastgesteld op basis van de overweging dat er een nauw verband bestaat tussen de lengte en de breedte van de dijk en de invloed op het milieu. Vóór de vaststelling van deze drempelwaarden heeft de overheid onderzocht, welke milieu-effecten dijken langs waterwegen kunnen hebben. Derhalve is de Nederlandse regering van mening, dat de grenzen van de beoordelingsmarge die in de richtlijn wordt gegeven, niet zijn overschreden.

46. De Commissie verklaart, dat artikel 2, lid 1, een algemene verplichting inhoudt om projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben, aan een milieu-effectbeoordeling te onderwerpen. Artikel 4, leden 1 en 2, bevat een nadere uitwerking van deze verplichting. De projecten van bijlage I hebben altijd aanzienlijke gevolgen voor het milieu en moeten derhalve altijd aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen. De projecten van bijlage II moeten daarentegen in concreto worden beoordeeld op basis van hun individuele kenmerken. Artikel 4, lid 2, staat de Lid-Staten toe om criteria en drempelwaarden vast te stellen teneinde deze beoordeling mogelijk te maken. Bij deze vaststelling zijn de Lid-Staten evenwel gebonden aan de verplichting van artikel 2, lid 1, zodat zij geen criteria en drempelwaarden mogen vaststellen, die ertoe leiden dat projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, niet aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen. Volgens de Commissie duidt veel erop dat de door de Nederlandse overheid vastgestelde drempelwaarden, volgens welke enkel

rivierdijken met een lengte van vijf kilometer of meer en een dwarsprofiel van 250 m^2 of meer aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen, ertoe leidt dat projecten betreffende rivierdijken in het algemeen buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

47. Ik wil wijzen op de eerste overweging van de richtlijn, volgens welke het beste milieubeleid erin bestaat het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later te proberen de gevolgen ervan te bestrijden. In het licht hiervan voert de richtlijn een procedure in, die dient te verzekeren dat projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben, vooraf aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen (de zesde overweging en artikel 1, lid 1). Dit doel ligt ook ten grondslag aan artikel 2, lid 1, volgens hetwelk de Lid-Staten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

48. De richtlijn heeft betrekking op de milieu-effecten in ruime zin. In artikel 3 wordt gesproken van de directe en indirecte effecten van een project op mens, dier, plant, bodem, lucht, klimaat, landschap en de interactie tussen deze factoren, alsook de materiële goederen en het culturele erfgoed. Dit is dus een lange reeks van factoren die moet worden onderzocht bij de beoordeling of een bepaald project een aanzienlijk milieu-effect kan hebben.

49. In de rechtsoverwegingen 39 en 40 van het reeds genoemde arrest van 11 augustus 1995 betreffende de thermische centrale te Großkrotzenburg heeft het Hof vastgesteld dat artikel 2 van de richtlijn de ter zake van vergunningen bevoegde instanties eenduidig de verplichting oplegt om ervoor te zorgen dat bepaalde projecten op hun milieu-effecten worden beoordeeld. In deze rechtsoverwegingen verklaarde het Hof verder, dat artikel 3, dat de nadere regels omtrent de inhoud van de beoordeling omschrijft, en daarbij de in aanmerking te nemen factoren opsomt, ook een eenduidige verplichting vaststelt voor de nationale instanties.

50. Artikel 4, lid 2, volgens hetwelk projecten van bijlage II worden onderworpen aan een beoordeling, indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken, en volgens hetwelk de Lid-Staten bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, kunnen specificeren of criteria en/of drempelwaarden kunnen vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten aan een beoordeling moeten worden onderworpen, moet met inachtneming van deze verplichting worden uitgelegd.

51. Mijns inziens ware het niet hiermee te rijmen, wanneer artikel 4, lid 2, aldus werd uitgelegd, dat de bepaling de Lid-Staten een discretionaire bevoegdheid laat om te bepa-

len, wanneer projecten van bijlage II op hun milieu-effecten moeten worden beoordeeld. Daardoor zou artikel 2, lid 1, volgens hetwelk de Lid-Staten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten, geen enkele zelfstandige inhoud meer hebben en in feite buiten de richtlijn worden geïnterpreteerd. Dit zou indruisen tegen het feit dat aan artikel 2, lid 1, in het licht van artikel 1, lid 1, en de zesde overweging van de richtlijn een centrale betekenis lijkt toe te komen voor de afbakening van de werkingssfeer van de richtlijn. Volgens deze bepalingen is de richtlijn juist van toepassing op projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben. Een dergelijke uitlegging zou ook niet stroken met het feit dat de richtlijn volgens haar tweede overweging buiten de bevordering van de milieubescherming ook de wetgevingen van de Lid-Staten beoogt te harmoniseren. Zou de Lid-Staten een discretionaire bevoegdheid worden gelaten, dan zouden er grote verschillen tussen de Lid-Staten kunnen ontstaan met betrekking tot de projecten die aan een milieu-effectbeoordeling dienen te worden onderworpen.

52. Op grond hiervan ben ik van mening dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn de basiscriteria bevat om te bepalen wanneer een project op zijn effect voor het milieu dient te worden onderzocht, en dus een zelfstandige verplichting voor de Lid-Staten bevat.[12] Deze verplichting houdt in dat de Lid-Staten bij de beoordeling of een project aanzienlijke milieu-effecten kan hebben, in concreto moeten uitmaken of het project een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben, en in een bepaald geval het project aan een milieu-effectbeoordeling moet onderwerpen.

53. De tekst van artikel 4, lid 2, tweede alinea, is mijns inziens volstrekt verenigbaar met deze uitlegging. Deze bepaling voorziet, zoals hiervoor gezegd, enerzijds in een mogelijkheid om bepaalde projecttypes te specificeren, die aan een beoordeling *moeten* worden onderworpen, en anderzijds in de mogelijkheid om criteria en/of drempelwaarden vast te stellen om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën aan een beoordeling *moeten* worden onderworpen. De Lid-Staten kunnen dus voorschriften vaststellen teneinde gemakkelijker te kunnen beoordelen, welke projecten aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben. Is het algemeen bekend dat bij voorbeeld het lozen van cadmium boven een bepaald niveau een dergelijk effect kan hebben, dan kunnen de Lid-Staten bepalen dat projecten van bijlage II, die tot gevolg zullen hebben dat deze stof boven een dergelijke drempelwaarde wordt geloosd, aan een milieu-effectbeoordeling *moeten* worden onderworpen.

12 — Zoals de Commissie heeft verklaard in haar verslag betreffend de richtlijn (COM(93) 28, blz. 5), heeft de richtlijn in bepaalde opzichten het karakter van een kaderwet. Bij de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving zijn de Lid-Staten ruime mogelijkheden gegeven om een eigen bevoegdheid uit te oefenen, doch daarmee is hun geenszins een discretionaire bevoegdheid gelaten. Zoals de Commissie verklaart, is een voorwaarde daarbij dat de fundamentele maatstaven worden gerespecteerd.

54. Daaruit volgt evenwel niet, dat een lozing beneden een dergelijke vastgestelde drempelwaarde nooit een aanzienlijk milieu-effect zal kunnen hebben. Dat zal afhangen van de kwetsbaarheid van het milieu in het concrete geval, zodat in concreto moet worden nagegaan, of er sprake is van zo'n aanzienlijk milieu-effect, dat een milieu-effectbeoordeling dient plaats te vinden overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn. Artikel 4, lid 2, tweede alinea, is ook niet aldus geformuleerd, dat de Lid-Staten een dergelijke onderzoek achterwege mogen laten in alle gevallen waarin een bepaalde drempelwaarde niet wordt overschreden. De Lid-Staten kunnen criteria en drempelwaarden vaststellen om te bepalen wanneer projecten aan een milieu-effectbeoordeling *moeten* worden onderworpen, doch in deze bepaling staat niet dat de Lid-Staten criteria en drempelwaarden kunnen vaststellen om te bepalen wanneer een dergelijke milieu-effectbeoordeling *niet* dient te worden verricht. Het doel kan derhalve niet worden geacht te zijn, de Lid-Staten vrij te stellen van een concrete beoordeling, maar hen te machtigen om criteria en drempelwaarden op te stellen om de projecten te definiëren die, naar de ervaring leert, in de betrokken Lid-Staat — hetgeen altijd het geval is bij projecten van bijlage I — een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, zodat de Lid-Staten de administratieve last wordt bespaard om deze vraag in elk afzonderlijk geval te moeten onderzoeken.

55. Een drempelwaarde in de zin van de richtlijn zal dus normaliter een cijfer zijn, bij voorbeeld een concentratie van zware metalen of de uitstoot van zwavel in de lucht, die, wanneer dit wordt overschreden, tot gevolg heeft dat een milieu-effectbeoordeling moet worden uitgevoerd. De uitdrukking „criteria" moet worden geacht te doelen op andere maatstaven, zoals de capaciteit of de omvang van een installatie, bij voorbeeld het aantal dieren waarvoor een varkensstal wordt ingericht, die eveneens bepalend kunnen zijn voor de vraag of in het algemeen een milieu-effectbeoordeling dient te worden uitgevoerd.

56. Deze uitlegging wordt bevestigd door de inhoud van artikel 2, lid 3, van de richtlijn, volgens hetwelk de Lid-Staten in uitzonderlijke gevallen een *welbepaald* project geheel of gedeeltelijk kunnen vrijstellen van de door de richtlijn vastgestelde bepalingen, doch slechts op voorwaarde dat de in de bepaling vastgestelde zeer strenge voorwaarden in acht worden genomen. De Lid-Staten kunnen daarentegen niet in het algemeen groepen van projecten of gehele categorieën van projecten vrijstellen van de milieu-effectbeoordelingsprocedure.

57. Derhalve ben ik van mening, dat artikel 4 de navolgende drie functies heeft:

— vaststellen welke categorieën van projecten onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen;

— een reeks projecten (projecten van bijlage I) te specificeren, die volgens de gemeenschapswetgever in het algemeen een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, zodat deze altijd aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen;

— een opsomming te geven van de hoofdgroepen van projecten (projecten van bijlage II), ten aanzien waarvan volgens de gemeenschapswetgever niet bij voorbaat in het algemeen kan worden beoordeeld of zij een aanzienlijk milieu-effect: kunnen hebben en die derhalve in concreto moeten worden beoordeeld, behoudens dat elke Lid-Staat bepaalde projecttypes in de Lid-Staat kan specificeren die *moeten* worden beoordeeld, en criteria of drempelwaarden kunnen vaststellen om te bepalen wanneer projecten in deze Lid-Staat aan een milieu-effectbeoordeling *moeten* worden onderworpen.

58. Deze onderverdeling kan worden verduidelijkt met een voorbeeld. Een conventionele thermische centrale met een warmtevermogen van 300 MW of meer zal in het algemeen als een belangrijke bron van vervuiling worden beschouwd. Een dergelijke centrale stoot onder andere CO_2 en zure stoffen uit, die een rechtstreeks effect hebben op bodem, water, lucht, dier, plant en eventueel ook klimaat. Het is derhalve in overeenstemming met het primaire doel van de richtlijn, te verzekeren dat ten aanzien van dergelijke werken altijd een milieu-effectbeoordeling zal plaatsvinden overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

59. Gaat het daarentegen bij voorbeeld om de aanleg van een dijk langs een rivier, dan is het lang niet zeker dat dit een aanzienlijk milieu-effect kan hebben. Dat zal volledig afhangen van de omvang en de ligging van de dijk. De bouw van een kleinere dijk in een ongerept natuurgebied kan meer effect hebben op landschap, flora en fauna dan een grote dijk die in de plaats komt van een bestaande kleinere dijk. Buiten de wijziging van het natuurlijke landschap kan de nieuwe kleinere dijk in het ongerepte natuurgebied bij voorbeeld de levensvoorwaarden voor kikkers en andere diersoorten vernietigen.

60. Op overeenkomstige wijze zal een verbreding van een bestaande dijk als gevolg van de ligging ervan een groter effect voor het milieu blijken te hebben dan de aanleg van een nieuwe dijk. Wanneer een bestaande dijk in een natuurgebied wordt verbreed, kan het resterende vochtige gebied worden vernietigd met als gevolg dat de levensvoorwaarden voor eventuele zeldzame dier- of plantensoorten wordt beïnvloed. De aanleg van een nieuwe dijk in een industriegebied daarentegen, waar geen zeldzame dieren of planten voorkomen, zal zeer waarschijnlijk niet een aanzienlijk milieu-effect hebben, omdat er niet iets wezenlijks wordt toegevoegd aan het negatieve effect dat de aanwezigheid van

de industrie in het gebied reeds op het milieu van het gebied heeft gehad.

Deze voorbeelden illustreren, waarom het ter verwezenlijking van het doel van de richtlijn noodzakelijk is om de in bijlage II bedoelde projecten in concreto te onderzoeken.

61. Resumerend ben ik van mening dat artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn de Lid-Staten noch een discretionaire bevoegdheid geeft om te bepalen welke projecten van bijlage II aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen, noch hen toestaat om de concrete beoordeling te vervangen door een algemene regel dat een milieu-effectbeoordeling niet nodig is. [13] Wanneer Lid-Staten criteria en drempelwaarden vaststellen die ertoe leiden dat projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, niet aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen, of die ertoe leiden dat de bevoegde autoriteiten niet alle relevante factoren met betrekking tot een bepaald project in de beoordeling betrekken, dan handelen zij mijns inziens in strijd met hun verplichtingen uit hoofde van artikel 2, lid 1, en artikel 3.

62. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging, op de derde vraag te antwoorden dat de bepalingen in de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat de Lid-Staten dienen te onderzoeken of de in bijlage II van de richtlijn genoemde projecten een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, en in voorkomend geval dienen te verzekeren dat een beoordeling van die effecten plaats vindt overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn.

13 — Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Léger van 11 januari 1996 bij het arrest van 2 mei 1996 (zaak C-133/94, Commissie/België, Jurispr. 1996, blz. I-2323, punt 50).

De vierde vraag

63. De vierde vraag van de verwijzende rechter bestaat in feite uit twee verschillende delen. De verwijzende rechter wil vernemen in hoeverre de bepaling van artikel 2, lid 1, van de richtlijn rechtstreekse werking heeft, en in hoeverre deze bepaling in voorkomend geval door de nationale rechter moet worden toegepast, ook al is zij in feite niet ingeroepen in verband met het voor de rechter aanhangig geschilpunt. Het lijkt mij nuttig deze vragen elk afzonderlijk te behandelen.

Rechtstreekse werking?

64. De verwijzende rechter is van mening dat indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, gesproken kan worden van een nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepaling van een richtlijn. Ook op dit punt sluit Kraaijeveld zich bij de opvatting van de verwijzende rechter aan.

65. De Nederlandse regering, het Verenigd Koninkrijk en de Italiaanse regering betogen dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn geen rechtstreekse werking heeft. Volgens de Nederlandse en de Italiaanse regering blijkt uit de verwijzing naar artikel 4 in artikel 2, lid 1, dat de bepaling geen zelfstandige functie heeft. Volgens artikel 4, lid 2, is het aan de Lid-Staten om te beoordelen of het noodzakelijk is om de projecten, genoemd in bijlage II, aan een milieu-effectbeoordeling te onderwerpen. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de richtlijn niet preciseert, welke particulieren een beroep zouden kunnen doen op de rechten die door de richtlijn in het leven zouden worden geroepen, noch tegen welke autoriteit zij deze rechten zouden kunnen inroepen.

66. De Commissie stelt dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn een duidelijke verplichting inhoudt. Bovendien laat zij de Lid-Staten geen enkele beoordelingsmarge ten aanzien van het te bereiken resultaat. Volgens de Commissie heeft de bepaling dan ook rechtstreekse werking.

67. Ter inleiding wil ik erop wijzen dat, zoals het Hof heeft verklaard in zijn arrest van 14 juli 1994 (zaak C-91/92, Faccini Dori) [14], „het onaanvaardbaar zou zijn dat de staat, die door de gemeenschapswetgever wordt verplicht bepaalde voorschriften vast te stellen om zijn betrekkingen — of die van de overheidsorganen — met particulieren te regelen en om deze particulieren aanspraak op bepaalde rechten te verlenen, met een beroep op de niet-nakoming van zijn verplichtingen de particulieren deze rechten kan ontzeggen".

Het Hof heeft in zijn rechtspraak dan ook vastgesteld dat wanneer de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn en uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, particulieren zich op die bepalingen kunnen beroepen tegenover elk nationaal voorschrift dat niet met de richtlijn in overeenstemming is, en dat hetzelfde geldt wanneer die bepalingen rechten vastleggen die particulieren tegenover de staten kunnen doen gelden. [15]

68. Op nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van een richtlijn kan dus door particulieren tegenover overheidsorganen een beroep worden gedaan, hetzij om zich te weren tegen de toepassing van daarmee strijdige nationale voorschriften, hetzij om hun aan deze bepalingen ontleende rechten zeker te stellen. [16]

69. In onderhavige zaak proberen de overheidsorganen niet een strijdig nationaal

14 — Jurispr. 1994, blz. I-3325, r. o. 23.

15 — Vgl. bij voorbeeld arresten van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich, Jurispr. 1991, blz. I-5357, r. o. 11) en 19 januari 1982 (zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53, r. o. 25).

16 — Vgl. Jarass, H.: „Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinie", *NJW*, 1991, blz. 2665, Deel II. Als voorbeeld voor het eerstgenoemde geval kan het in voetnoot 15 genoemde arrest Becker worden vermeld. Als voorbeeld voor het laatstgenoemde geval kan worden gewezen op het arrest van 13 juli 1989 (zaak 380/87, Enichem Base e. a., Jurispr. 1989, blz. 2491), waarin het Hof evenwel concludeerde dat in de betrokken bepaling van de richtlijn geen rechten voor particulieren werden vastgelegd.

voorschrift tegenover de particulier toe te passen. Het is evenwel de vraag of de Lid-Staat zijn verplichtingen uit hoofde van de richtlijn is nagekomen. Bijgevolg moet worden nagegaan, of uit deze verplichtingen rechten voor particulieren kunnen worden afgeleid.

70. Volgens artikel 6, lid 2, van de richtlijn zien de Lid-Staten erop toe dat elke aanvraag voor een vergunning en de verzamelde informatie voor het publiek beschikbaar worden gesteld, en dat het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een aanvang wordt gemaakt met het project. De richtlijn verplicht de Lid-Staten derhalve om een inspraakprocedure op te zetten, waarin particulieren het recht hebben om hun mening te geven. Wanneer de uitvoering van de richtlijn door een Lid-Staat ertoe leidt dat projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, niet aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen, wordt particulieren belet om hun recht uit te oefenen om te worden gehoord. De gebrekkige uitvoering van de richtlijn door een Lid-Staat berooft derhalve de particulieren van een recht uit hoofde van de richtlijn. Opgemerkt zij dat er nauwelijks twijfel kan bestaan over het feit dat Kraaijeveld behoort tot het betrokken publiek, omdat het project ernstige consequenties blijkt te hebben voor het door Kraaijeveld uitgeoefende bedrijf. Op grond hiervan ben ik van mening dat de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 2, rechten vastleggen voor particulieren.

71. Volgens de rechtspraak van het Hof is een bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen, wanneer de verplichting die zij oplegt in niet mis te verstane woorden is gesteld, en deze verplichting van geen enkele voorwaarde en haar uitvoering of werking van generlei handeling van de gemeenschapsinstellingen of van de Lid-Staten afhankelijk is gesteld. [17]

72. Mijns inziens bevat artikel 2, lid 1, van de richtlijn, zoals gezegd, een zelfstandige verplichting voor de Lid-Staten om projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben aan een milieu-effectbeoordeling te onderwerpen. In zijn arrest van 11 augustus 1995 betreffende de thermische centrale Großkrotzenburg heeft het Hof vastgesteld, dat artikel 2 een duidelijke verplichting vastlegt, om erop toe te zien dat bepaalde projecttypes aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen. Daaruit volgt mijns inziens ook dat de in artikel 2, lid 1, vervatte verplichting voldoende nauwkeurig is.

73. Er is een bevoegdheid om te bepalen wanneer een effect als aanzienlijk kan worden aangemerkt. Dit is evenwel geen discretionaire bevoegdheid of een bevoegdheid voor de uitoefening waarvan de Lid-Staten nadere rechtshandelingen moeten vaststellen. Het is daarentegen een wettelijk gedefinieerde bevoegdheid, waarvan de uitoefening zich stellig leent voor rechterlijke toetsing

17 — Vgl. bij voorbeeld arrest van 23 februari 1994 (zaak C-236/92, Cava, Jurispr. 1994, blz. I-483, r. o. 9 en 10).

met inachtneming van alle concrete omstandigheden betreffende het afzonderlijke project. Daarentegen volgt uit de verplichting in artikel 2, lid 1, om een concrete beoordeling te verrichten, dat de Lid-Staten niet gerechtigd zijn de bepaling aldus uit te voeren, dat voor de beoordeling vaste regels gelden, die bepaalde projecten in het algemeen van een milieu-effectbeoordeling uitsluiten. De Lid-Staten kunnen wel nadere criteria vaststellen, doch niet de verplichting om de in de bepaling voorgeschreven beoordeling uit te voeren, opheffen.

74. Op grond hiervan ben ik van mening dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn rechtstreekse werking heeft.

Toepassing ambtshalve?

75. Ten slotte vraagt de verwijzende rechter, zoals gezegd, of artikel 2, lid 1, door de rechter moet worden toegepast, ook al is het in het voor deze rechter aanhangig geschil in feite niet ingeroepen.

76. De verwijzende rechter is van mening dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. In het andere geval kan dat betekenen dat (een gedeelte van) het hogere Europese recht buiten beschouwing wordt gelaten.

77. Kraaijeveld betoogt dat de vraag van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht gedurende deze zaak aan de orde is gesteld.

78. De Nederlandse regering, het Verenigd Koninkrijk, de Italiaanse regering en de Commissie wijzen op de rechtspraak van het Hof. Verder merkt de Commissie op, dat het Nederlandse recht de verwijzende rechter niet lijkt te beletten, in een zaak als de onderhavige het gemeenschapsrecht ambtshalve toe te passen. De Nederlandse Raad van State is een administratieve rechter, die niet gebonden is aan de algemeen in de civiele rechtspraak geldende beginselen, volgens welke de rechter het aan partijen overlaat om de draagwijdte van de actie te bepalen.

79. In zijn arrest van 14 december 1995 (gevoegde zaken C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel en Van Veen) [18] heeft het Hof verklaard dat wanneer het nationale recht de rechter de mogelijkheid geeft rechtsregels toe te passen waarop geen beroep is gedaan, hij een gemeenschapsrechtelijke bepaling moet toepassen, zelfs wanneer daarop door de procespartij die bij de toepassing belang heeft, geen beroep is gedaan.

18 — Jurispr. 1995, blz. I-4705, r. o. 14 en 15.

80. Bovendien volgt uit het arrest van het Hof van 14 december 1995 (zaak C-312/93, Peterbroeck) [19], dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen een regel van nationaal procesrecht, die een nationale rechter belet, ambtshalve rechtsregels toe te passen, waarop geen beroep is gedaan door de belanghebbende partij. Dit is het geval, wanneer de nationale regels van procesrecht de toepassing van het gemeenschapsrecht onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Telkens wanneer in concreto moet worden onderzocht of dit het geval is, moet volgens rechtsoverweging 14 van het arrest rekening worden gehouden met de bepaling en de plaats van deze bepaling in de procedure, alsmede met de beginselen die ten grondslag liggen aan het nationale stelsel van rechtspleging. Zoals de Commissie heeft betoogd is evenwel niet verklaard, of een regel van Nederlands procesrecht de verwijzende rechter belet het gemeenschapsrecht ambtshalve toe te passen, dan wel welke plaats een dergelijke regel in de procedure zou hebben. Mijns inziens zijn er derhalve niet voldoende gegevens op basis waarvan de vraag kan worden beantwoord.

81. Derhalve ben ik van mening dat op de vierde vraag van de verwijzende rechter moet worden geantwoord, dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn rechtstreekse werking heeft en dat wanneer het nationale recht de rechter de mogelijkheid geeft rechtsregels toe te passen waarop geen beroep is gedaan, de nationale rechter deze bepaling dient toe te passen, zelfs wanneer daarop door de procespartij die bij de toepassing belang heeft, geen beroep is gedaan.

Conclusie

82. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, de door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De uitdrukking ‚werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen' in punt 10, sub e, van bijlage II bij richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten moet aldus worden uitgelegd, dat dijken langs een waterweg daaronder vallen.

2) Punt 10, sub e, van bijlage II bij richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en parti-

19 — Jurispr. 1995, blz. I-4599.

culiere projecten moet aldus worden uitgelegd dat alle geprojecteerde werken betreffende dijken langs waterwegen daaronder vallen, ongeacht of het gaat om het aanleggen van een nieuwe dijk, het verleggen van een bestaande dijk, het versterken en/of verbreden van een bestaande dijk, het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of een combinatie van deze werken.

3) De bepalingen in de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten moeten aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten dienen te onderzoeken of de in bijlage II van de richtlijn genoemde projecten een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, en in voorkomend geval dienen te verzekeren dat een beoordeling van die effecten plaats vindt overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn.

4) Artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten heeft rechtstreekse werking en wanneer het nationale recht de rechter de mogelijkheid geeft rechtsregels toe te passen waarop geen beroep is gedaan, dient de nationale rechter deze bepaling toe te passen, zelfs wanneer daarop door de procespartij die bij de toepassing belang heeft, geen beroep is gedaan."