CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 30 april 2008 [1]

I — Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [2], zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 [3] (hierna: „MER-richtlijn"). Het gaat om vijf projecten ter verbreding en vernieuwing van een hoofdverkeersader in Madrid die deel uitmaken van het project „Madrid calle 30".

2. Deze weg is naar Spaans recht als stedelijke weg aangemerkt. Stedelijke wegenbouwprojecten vallen niet binnen de werkingssfeer van de Spaanse regelingen ter omzetting van de MER-richtlijn. Derhalve is de vraag aan de orde, of de MER-richtlijn betrekking heeft op dergelijke projecten.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 175, blz. 40.
3 — PB L 73, blz. 5.

II — Toepasselijke bepalingen

A — *De MER-richtlijn*

3. Artikel 2, lid 1, omschrijft het doel van de MER-richtlijn als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

4. Artikel 3 beschrijft het voorwerp van de milieueffectbeoordeling:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

— mens, dier en plant;

— bodem, water, lucht, klimaat en landschap;

— materiële goederen en het culturele erfgoed;

— de samenhang tussen de in het eerste, tweede en derde streepje genoemde factoren."

5. Artikel 4, leden 1 en 2, omschrijft de te beoordelen projecten als volgt:

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

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval, of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria,

of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a en b genoemde procedures toe te passen."

6. Bijlage I, punt 7, sub b, betreft bepaalde wegenbouwprojecten, namelijk de „aanleg van autosnelwegen en autowegen (2)". Voetnoot 2 definieert „autowegen" als „wegen die beantwoorden aan de definities van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975".

7. Bijlage I, punt 7, sub c, betreft andere wegenbouwprojecten:

„Aanleg van nieuwe wegen met vier of meer rijstroken, of verlegging en/of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken, indien de nieuwe weg, of het verlegde en/of verbrede weggedeelte een ononderbroken lengte van 10 km of meer heeft."

8. Bijlage II, punt 10, sub e, vermeldt onder meer wegen:

„Aanleg van wegen, havens en haveninstallaties, met inbegrip van visserijhavens (niet onder bijlage I vallende projecten)."

9. Bijlage II, punt 13, eerste gedachtestreepje, heeft betrekking op de wijziging van projecten:

„Wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben."

B — *De Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975*

10. De overeenkomst is door 20 lidstaten geratificeerd, doch niet door Spanje, Estland, Ierland, Malta, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Cyprus. Bijlage II bevat de voorwaarden voor de internationale hoofdverkeerswegen.

11. In punt I.1 wordt de materiële werkingssfeer van deze voorwaarden bepaald:

„De hiernavolgende bepalingen hebben betrekking op de wezenlijke kenmerken van de aanleg en de verbreding van de hieronder als ‚internationale wegen' aangeduide internationale hoofdverkeerswegen, en stroken met de huidige stand van de wegenbouwtechniek. Deze bepalingen gelden niet voor bebouwde gebieden. Deze gebieden dienen, voor zover zij een belemmering of gevaar opleveren, te worden gemeden."

12. In de punten II.2 en II.3 van bijlage II worden de begrippen autosnelweg en autoweg omschreven als volgt:

„II. 2 Autosnelwegen

Een ‚autosnelweg' is een weg die speciaal is ontworpen en aangelegd voor verkeer met motorvoertuigen, zonder uitwegen naar aanliggende percelen, en die:

i) behalve op bepaalde plaatsen of tijdelijk is voorzien van gescheiden rijbanen voor beide verkeersrichtingen, welke rijbanen van elkaar gescheiden zijn hetzij door een strook die niet voor het verkeer is bestemd, hetzij, bij uitzondering, op andere wijze;

ii) geen andere weg, geen spoor- of tramweg of voetpad gelijkvloers kruist; en

iii) door speciale verkeerstekens als autosnelweg is aangeduid.

II. 3 Autowegen[4]

Een voor motorvoertuigen bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het verboden is te stoppen of te parkeren."

III — Feiten, procedure en prejudiciële vragen

13. Op 13 mei 2004 heeft de gemeente Madrid het publiek in de gelegenheid gesteld om binnen een termijn van 20 dagen zijn zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van in totaal vijf projecten ter vernieuwing en verbreding van de binnen de bebouwde kom gelegen weg M-30. Daarnaast had het publiek in het kader van een procedure voor een waterstaatsvergunning nog eens gedurende 45 dagen de gelegenheid zijn zienswijze kenbaar te maken. Op 24 januari 2005 heeft de gemeente haar besluit van 17 januari 2005 om vergunning voor de projecten te verlenen, bekendgemaakt. Tegen deze vergunning heeft de non-gouvernementele organisatie Ecologistas en Acción — CODA beroep ingesteld.

4 — Deze omschrijving luidt in haar gewijzigde vorm thans als volgt:
„Een autoweg is een voor motorvoertuigen bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten,
i) waarop het verboden is te stoppen of te parkeren, en
ii) die geen andere weg, geen spoor- of tramweg of voetpad gelijkvloers kruist."

14. De verwijzende rechter omschrijft het voorwerp van deze beroepsprocedure als volgt:

„Het onderhavige geding betreft een beroep tegen een bestuursbesluit waarbij vergunning is verleend voor weliswaar slechts vijf van de deelprojecten, resp. specifieke werkzaamheden, tot herinrichting van het tracé van en het gebied waardoor de M-30 loopt, maar die tezamen grootse en uiterst complexe bouwwerkzaamheden omvatten in het kader van één samenhangend project ter verbetering en vernieuwing van nagenoeg de gehele ringweg van Madrid, aangeduid en gepresenteerd als project ‚Madrid calle 30' […], dat door de Corporación Municipal in vijftien verschillende en zelfstandige projecten is opgesplitst en als zodanig behandeld. De verschillende weggedeelten, met uitzondering van één, omvatten daardoor minder dan vijf kilometer tracéwijziging of -aanpassing in de zin van rubriek 95 van de tweede bijlage bij wet 2/2002, al overstijgt het project in zijn geheel die omvang ruimschoots. Dit volledige project ter vernieuwing en verbreding van de M-30 zal naar schatting tot een toename van het wegverkeer van om en nabij 25 % leiden en brengt allerlei soorten werkzaamheden in de stadsomgeving van de weg mee."

15. Om het beroep te kunnen beoordelen heeft de Spaanse rechter het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Zijn de uit [de MER-richtlijn] voortvloeiende procedurele vereisten inzake milieueffectbeoordeling van toepassing op projecten betreffende werkzaamheden aan stedelijke wegen, gelet op de aard en omvang van de project en de invloed op gebieden met een grote bevolkingsdichtheid of op landschappen van historische, culturele of archeologische betekenis?

2) Zijn de uit [de MER-richtlijn] voortvloeiende procedurele vereisten inzake milieueffectbeoordeling van toepassing op de projecten die het voorwerp vormen van het onderhavige administratiefrechtelijke beroep, gelet op hun aard en de aard van de weg waar zij zullen worden gerealiseerd, hun kenmerken, omvang, milieueffecten, bevolkingsdichtheid, de begrote kosten en de eventuele opsplitsing van een totaalproject dat in vergelijkbare werkzaamheden aan dezelfde weg voorziet?

3) Zijn de in het arrest […] in zaak C-332/04[5] en meer bepaald in de punten 69 tot en met 88 van dat arrest geformuleerde criteria van toepassing op de projecten die het voorwerp vormen van het onderhavige geding, gelet op hun aard en de aard van de weg

5 — Arrest van 16 maart 2006, Commissie/Spanje (Jurispr. blz. I-40).

waar zij zullen worden gerealiseerd, hun kenmerken, omvang, milieueffecten, de begrote kosten en de eventuele opsplitsing van een totaalproject dat in vergelijkbare werkzaamheden aan dezelfde weg voorziet, en hadden de projecten derhalve aan een formele procedure voor milieueffectbeoordeling onderworpen moeten worden?

4) Zijn de Spaanse autoriteiten ten aanzien van de in geding zijnde projecten, gelet op het administratieve dossier en meer in het bijzonder de daarin opgenomen onderzoeken en rapportages, de uit [de MER-richtlijn] voortvloeiende verplichtingen met betrekking tot de milieueffectbeoordeling in de praktijk nagekomen, ook al is het project niet formeel aan de in deze richtlijn voorgeschreven procedure voor milieueffectbeoordeling onderworpen?"

16. Aan de schriftelijke procedure hebben deelgenomen verzoekster in het hoofdgeding, de non-gouvernementele organisatie Ecologistas en Acción — CODA, het verwerende gemeentebestuur van Madrid, de Italiaanse regering en de Commissie. Aan de mondelinge behandeling op 2 april 2008 hebben daarentegen alleen het gemeentebestuur van Madrid en de Commissie deelgenomen.

IV — Juridische beoordeling

A — *De eerste drie vragen — Stedelijke wegenbouwprojecten*

17. De eerste drie vragen dienen door het Hof gecombineerd te worden behandeld, omdat zij in wezen dezelfde inhoud hebben. De verwijzende rechter wenst te vernemen, onder welke voorwaarden stedelijke wegenbouwprojecten, inzonderheid de door hem te beoordelen vijf projecten, aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen. Daarbij legt hij, in aansluiting op het arrest in zaak C-322/04 [6], de nadruk op een aantal kenmerken van de projecten:

— aard en omvang van de projecten, met name hun aard en de aard van de weg, hun kenmerken en hun omvang;

— de invloed op gebieden met een grote bevolkingsdichtheid of op landschappen van historische, culturele of archeologische betekenis;

— de begrote kosten, en

6 — Aangehaald in voetnoot 5.

— de eventuele opsplitsing van een totaalproject dat in vergelijkbare werkzaamheden aan dezelfde weg voorziet.

18. Zoals de Italiaanse regering terecht naar voren brengt, kan in het kader van de beantwoording van deze vragen niet de verenigbaarheid van het Spaanse recht met de MER-richtlijn worden onderzocht. Het Hof kan de verwijzende rechter echter wel alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht verschaffen, die hem in staat stellen om voor de beslissing in de bij hem aanhangige zaak te beoordelen of een nationale regeling verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. [7]

1. De uitsluiting van stedelijke wegen van de milieueffectbeoordeling

19. Het gemeentebestuur van Madrid meent dat de MER-richtlijn niet van toepassing is op de litigieuze projecten. Het gaat hier om een stedelijke weg. Zowel de Spaanse wetgever als de Spaanse autoriteiten en rechterlijke instanties zijn ervan uitgegaan, dat stedelijke wegen niet binnen de werkingssfeer van de MER-richtlijn vallen, omdat zij in de bijlagen bij de richtlijn niet worden vermeld.

20. Deze uitlegging van de MER-richtlijn is naar mijn mening niet juist. Weliswaar noemt de MER-richtlijn „stedelijke wegen" als zodanig niet uitdrukkelijk, doch bijlage I, punt 7, sub b en c, en bijlage II, punt 10, sub e, spreken van *autosnelwegen, autowegen* en *wegen*. Zoals met name de Commissie onderstreept, zijn dit begrippen van gemeenschapsrecht, die autonoom dienen te worden uitgelegd. Uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt lijkt het onlogisch stedelijke wegen van de drie vermelde wegtypes uit te sluiten. In beginsel kunnen immers alle genoemde wegen ook binnen steden zijn gesitueerd en daar een aanzienlijk milieueffect hebben.

De betekenis van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975 voor de uitlegging van de MER-richtlijn

21. Autosnelwegen en autowegen worden in bijlage I, punt 7, sub b, bij de MER-richtlijn niet gedefinieerd, maar men kan hier terugvallen op de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975. Voor autowegen volgt de toepasselijkheid van de overeenkomst uit een uitdrukkelijke verwijzing in bijlage I, punt 7, sub b, bij de MER-richtlijn. [8] Ofschoon bijlage I, punt 7, sub b, bij de MER-richtlijn ten aanzien van het begrip autosnelweg niet naar de overeenkomst verwijst, ligt het voor de hand om de daarin gebezigde definitie eveneens te hanteren teneinde een uniforme uitlegging in alle lidstaten te waarborgen.

7 — Zie bijvoorbeeld arrest van 18 mei 2000, Rombi en Arkopharma (C-107/97, Jurispr. blz. I-3367, punt 29).

8 — Zie, voor een analoge verwijzing met betrekking tot de definitie van luchthavens, arrest van 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, Jurispr. blz. I-1197, punt 35).

22. De overeenkomst is volgens artikel 17, lid 3, ervan verbindend in de gemeenschapstalen Engels en Frans alsook — hetgeen hier verder niet van belang is — in het Russisch. Om de in de MER-richtlijn vervatte verwijzing naar autowegen te begrijpen, moet worden gekeken naar de Engelse tekst van de richtlijn en de overeenkomst. Beide hanteren namelijk hetzelfde begrip „express roads". In de Franse versie van de richtlijn wordt echter abusievelijk het begrip „voies rapides" in plaats van het in de overeenkomst gebruikte begrip „routes express" gehanteerd.

23. Aangezien de definitie van autowegen intussen is gewijzigd, is het de vraag of bij de uitlegging van de MER-richtlijn moet worden uitgegaan van de oorspronkelijke, dan wel de gewijzigde versie van de definitie. Voor de oorspronkelijke versie pleit reeds de formulering van de verwijzing, omdat hieruit niet kan worden opgemaakt dat latere wijzigingen in aanmerking dienen te worden genomen. Bovendien zijn de Gemeenschap en de lidstaten geen partij bij de overeenkomst. In geval van een verwijzing naar de concreet geldende versie zouden zij wijzigingen moeten accepteren zonder daarop rechtstreeks invloed te kunnen uitoefenen. Om deze reden moet worden uitgegaan van de oorspronkelijke en niet van de gewijzigde versie van de definitie.

24. Volgens het gemeentebestuur van Madrid zijn stedelijke wegen geen autowegen of autosnelwegen in de zin van de overeenkomst. Het baseert zich daartoe op de algemene regeling van punt I.1 van bijlage II bij de overeenkomst, dat de bepalingen van deze bijlage niet voor bebouwde gebieden gelden. Dit geldt met name voor de definities van autowegen en autosnelwegen in de punten II.2 en II.3 van deze bijlage.

25. Zowel de formulering van de verwijzing met betrekking tot autowegen als het doel van de MER-richtlijn en van de overeenkomst pleit er evenwel tegen om de uitsluiting van bebouwde gebieden van de werkingssfeer van bijlage II bij de overeenkomst over te nemen in de definitie van autowegen en autosnelwegen in de zin van de MER-richtlijn.

26. De voetnoot bij het begrip „autowegen" in bijlage I, punt 7, sub b, bij de MER-richtlijn verwijst niet algemeen naar autowegen in de zin van de overeenkomst, doch naar „autowegen die beantwoorden aan de definities" van de overeenkomst. De gemeenschapswetgever heeft dus niet de werkingssfeer van de overeenkomst willen overnemen, doch slechts gebruikgemaakt van een definitie die in een andere context is ontwikkeld. Deze definitie sluit bebouwde gebieden niet uit. Wat de definitie van autosnelwegen betreft, waar niet uitdrukkelijk in overneming van de definitie uit de overeenkomst is voorzien, bestaat er uiteraard nog minder aanleiding om stedelijke wegen uit te sluiten.

27. Voorts moet bij de uitlegging van de verwijzing, evenals bij andere uitleggingsvragen in verband met de MER-richtlijn, rekening worden gehouden met het doel van deze richtlijn.[9] Volgens artikel 2, lid 1, ervan bestaat het doel van de richtlijn erin, dat projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de

9 — Arrest van 23 november 2006, Commissie/Italië (C-486/04, Jurispr. blz. I-11025, punt 36). Zie, voor de uitlegging van een verwijzing met betrekking tot de definitie van luchthavens, mijn conclusie van 29 november 2007 in de zaak Abraham e.a. (arrest aangehaald in voetnoot 8, punt 45).

vergunningverlening worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. [10]

28. Veel milieueffecten van wegen kunnen zowel binnen als buiten steden optreden. Voorts zijn steden, met name gelet op hun bevolkingsdichtheid en de reeds bestaande milieubelasting maar ook wegens de eventuele aanwezigheid van locaties van historische, culturele of archeologische betekenis, zeer kwetsbare gebieden waar het de aanleg van wegen betreft. Het strookt dan ook met het doel van de MER-richtlijn, dat zij tevens betrekking heeft op stedelijke wegen. [11]

29. Deze conclusie vindt ook steun in het parallellisme tussen de MER-richtlijn en het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo, 1991). De Gemeenschap is partij bij dit verdrag [12], en de MER-richtlijn dient ter omzetting hiervan, zoals met name uit de dertiende overweging van de considerans van richtlijn 97/11 blijkt. Het Verdrag van Espoo hanteert ter omschrijving van de begrippen autoweg en autosnelweg de oorspronkelijke definitie van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen, zonder stedelijke wegen van zijn werkingssfeer uit te sluiten.

10 — Arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 9, punt 36). Zie ook arrest van 19 september 2000, Linster (C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punten 49 en 52).

11 — Zie, met betrekking tot stadsontwikkelingsprojecten, arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 5, punt 81).

12 — Besluit van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (niet gepubliceerd).

De definitie van autowegen en autosnelwegen

30. Overeenkomstig punt II.3 van bijlage II bij de overeenkomst wordt onder *autoweg* verstaan een voor motorvoertuigen bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het verboden is te stoppen of te parkeren. Of deze wegen door steden lopen, is niet relevant.

31. Punt II.3 van bijlage II bij de overeenkomst omschrijft *autosnelweg* als een weg die speciaal is ontworpen en aangelegd voor verkeer met motorvoertuigen, zonder uitwegen naar aanliggende percelen. In beginsel is een autosnelweg voorzien van gescheiden rijbanen voor beide verkeersrichtingen, welke rijbanen van elkaar gescheiden zijn hetzij door een strook die niet voor het verkeer is bestemd, hetzij, bij uitzondering, op andere wijze. Voorts is er geen gelijkvloerse kruising met andere wegen, spoor- of tramwegen of voetpaden.

32. De overeenkomst vereist ten slotte, dat de weg door speciale verkeerstekens als autosnelweg is aangeduid. Bij de invulling van het begrip autosnelweg in de zin van de MER-richtlijn dient deze voorwaarde echter buiten beschouwing te blijven, omdat de lidstaten anders de verplichting tot beoordeling van de milieueffecten zouden kunnen ontduiken door een weg niet als zodanig aan te duiden.

33. Het begrip autosnelweg in de zin van de MER-richtlijn omvat derhalve ook stedelijke autosnelwegen.

Andere wegen

34. Tal van vertalingen van het begrip „weg" bieden aanknopingspunten, dat stedelijke wegen buiten de MER-richtlijn vallen. Zo hanteert de Spaanse versie van de MER-richtlijn voor gewone wegen het begrip „carretera", waaronder voornamelijk provinciale wegen moeten worden verstaan. Hetzelfde geldt voor het in de Franse versie gehanteerde begrip „route". Indien de MER-richtlijn alleen betrekking had op autosnelwegen, autowegen en provinciale wegen, zou het niet onjuist zijn om uitsluitend niet-stedelijke wegen onder deze drie begrippen te vatten.

35. Er zijn echter ook taalversies van de MER-richtlijn waarin het begrip weg ondubbelzinnig ook stedelijke verkeerswegen omvat, zoals bijvoorbeeld het Duitse begrip „Strasse" of het Engelse begrip „road".

36. De verschillende taalversies van een communautaire tekst moeten eenvormig worden uitgelegd. Indien er verschillen tussen die versies bestaan, moet de betrokken bepaling dan ook worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt. [13]

37. Dit geldt in het bijzonder voor de MER-richtlijn. De werkingssfeer daarvan is zeer ruim en haar doel strekt zeer ver. [14] Zoals reeds gezegd [15], moeten projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de vergunningverlening worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Milieueffecten van wegen kunnen vaak ook of juist binnen steden optreden. Derhalve moet ook met betrekking tot het begrip „weg" een uitlegging van de hand worden gewezen die stedelijke wegen van de MER-richtlijn uitsluit.

Tussenconclusie

38. Samenvattend ben ik van mening dat stedelijke wegenbouwprojecten binnen de werkingssfeer van de MER-richtlijn vallen. Derhalve zal ik nu bezien, of de milieueffecten van de litigieuze projecten beoordeeld hadden moeten worden.

13 — Zie, ten aanzien van de MER-richtlijn, arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 28), en meer algemeen arresten van 12 november 1969, Stauder (29/69, Jurispr. blz. 419, punt 3); 23 november 2006, ZVK (C-300/05, Jurispr. blz. I-11169, punt 16), en 14 juni 2007, Euro Tex (C-56/06, Jurispr. blz. I-4859, punt 27).

14 — Zie arrest Kraaijeveld e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punt 31), arrest van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 40), en arrest Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punt 32).

15 — Zie hiervóór, punten 27 e.v.

2. De wegenbouwprojecten van bijlage I, punt 7, sub b en c, bij de MER-richtlijn

39. Volgens artikel 4, lid 1, en bijlage I, punt 7, bij de MER-richtlijn moet een milieueffectbeoordeling plaatsvinden bij de aanleg van autosnelwegen of autowegen (sub b) en bij de aanleg van nieuwe wegen met vier of meer rijstroken, of verlegging en/of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken, indien de nieuwe weg of het verlegde en/of verbrede weggedeelte een ononderbroken lengte van 10 km of meer heeft (sub c).

40. Zoals reeds gezegd, vloeit de definitie van autowegen en autosnelwegen voort uit de Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen. De in bijlage I, punt 7, sub c, bij de MER-richtlijn bedoelde wegen worden daar toereikend omschreven, in het bijzonder wanneer men voor ogen houdt dat een algemene uitsluiting van stedelijke wegen van de milieueffectbeoordeling onaanvaardbaar is. Voor de toepassing van de regelingen betreffende de in bijlage I, punt 7, sub b en c, bij de MER-richtlijn bedoelde wegen zijn derhalve noch de concrete milieueffecten, noch de ligging, de begrote kosten of de wisselwerking met andere projecten relevant.

41. Derhalve kan niet worden uitgesloten, dat de litigieuze projecten betrekking hebben op wegen die onder een van de definities van bijlage I, punt 7, sub b of c, bij de MER-richtlijn vallen. De krachtens artikel 4, lid 1, geldende verplichting tot beoordeling van de milieueffecten geldt echter uitsluitend, indien het project als aanleg van de betrokken weg moet worden aangemerkt.

42. In casu is weliswaar sprake van de vernieuwing en de verbreding van bestaande wegen, doch ook deze maatregelen kunnen op één lijn worden gesteld met de aanleg van wegen. Met betrekking tot bijlage I, punt 7, sub c, bij de MER-richtlijn volgt dit reeds uit de definitie, die de verbreding van bepaalde wegen mede omvat.

43. In bepaalde omstandigheden moet echter ook de verbreding van autosnelwegen en autowegen in de zin van bijlage I, punt 7, sub b, bij de MER-richtlijn als aanleg worden aangemerkt. In een arrest met betrekking tot een Spaans spoorlijnproject heeft het Hof beslist dat het ontdubbelen van een reeds bestaand treinspoor niet kan worden beschouwd als een eenvoudige wijziging van een vroeger project in de zin van punt 12 van bijlage II bij de MER-richtlijn, doch moet worden aangemerkt als de aanleg van spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand in de zin van bijlage I, punt 7. [16] Het baseerde zich daarbij op de mogelijkerwijs aanzienlijke milieueffecten van dit project.

16 — Arrest van 16 september 2004, Commissie/Spanje (C-227/01, Jurispr. blz. I-8253, punten 46 e.v.). Zie ook arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland (Großkrotzenburg) (C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 35), waar het Hof de uitbreiding van een thermische centrale met een nieuw blok als zelfstandig project aanmerkte.

44. Zoals ook de Commissie betoogt, kan deze gedachtegang in beginsel ook worden toegepast op wegenbouwprojecten. Wél moet daarbij een grens worden getrokken ten opzichte van de *wijziging* van wegenbouwprojecten als bedoeld in bijlage II, punt 13, eerste gedachtestreepje. Maatregelen in verband met bestaande wegen kunnen derhalve alleen als aanleg worden gekwalificeerd wanneer zij, wat hun milieueffecten betreft, kunnen worden gelijkgesteld met de aanleg van een nieuwe weg. [17] In het bijzonder de verbreding van een gewone weg tot een van de in bijlage I, punt 7, sub b of c, bij de MER-richtlijn genoemde wegen kan op één lijn worden gesteld met de aanleg van een nieuwe weg.

3. Andere wegenbouwprojecten

45. Voor zover de litigieuze projecten volgens de hiervóór omschreven criteria niet binnen de werkingssfeer van bijlage I bij de MER-richtlijn vallen, moeten hun milieueffecten mogelijk toch worden beoordeeld. Volgens artikel 4, lid 2, en bijlage II, punt 10, sub e, bij de MER-richtlijn moeten de lidstaten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van de door hen vastgestelde drempelwaarden of criteria bepalen, of de aanleg van niet in bijlage I genoemde wegen moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Hetzelfde geldt volgens bijlage II, punt 13, eerste streepje, junctis bijlage I, punt 7, sub b en c, en bijlage II, punt 10, sub e, voor wijzigingen van wegenbouwprojecten.

46. Volgens vaste rechtspraak laat artikel 4, lid 2, van de MER-richtlijn de lidstaten een beoordelingsmarge, die wordt begrensd door de in artikel 2, lid 1, vervatte verplichting om projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, te onderwerpen aan een beoordeling van die effecten. [18] In deze context zijn de door de verwijzende rechter genoemde kenmerken van de projecten van belang.

47. De lidstaten moeten de aard, de omvang en de ligging van een project in aanmerking nemen teneinde vast te stellen, of het project een aanzienlijk milieueffect kan hebben. [19] In zoverre beoogt de MER-richtlijn een algemene milieueffectbeoordeling van projecten of wijzigingen daarvan. [20] Concreet dient niet alleen rekening te worden gehouden met de rechtstreekse gevolgen van de geplande werkzaamheden zelf, maar ook met de milieueffecten die het gebruik en de exploitatie

17 — Zie mijn conclusie in de zaak Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 9, punt 47).

18 — Arrest van 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-121/03, Jurispr. blz. I-7569, punt 87), en arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 5, punt 76). Zie, met betrekking tot de oorspronkelijke versie van de MER-richtlijn, arrest Kraaijeveld e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punt 50) en arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, Jurispr. blz. I-5901, punt 64); 29 april 2004, Commissie/Portugal (C-117/02, Jurispr. blz. I-5517, punt 82); 2 juni 2005, Commissie/Italië (C-83/03, Jurispr. blz. I-4747, punt 19), alsook arrest Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punten 37 en 42).

19 — Arresten Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 5, punt 77) en Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punt 38).

20 — Arrest Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punt 42).

van de met deze werkzaamheden aangelegde installaties kunnen veroorzaken.[21] Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan een toename van het verkeer.

48. Verder behoren een grote bevolkingsdichtheid alsook de historische, culturele of archeologische betekenis van locaties tot de criteria die de lidstaten volgens artikel 4, lid 3, van de MER-richtlijn in aanmerking moeten nemen bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria in de zin van het tweede lid van deze bepaling. Voor wegenbouwprojecten geldt in dit opzicht precies hetzelfde als voor stadsontwikkelingsprojecten, die centraal stonden in het arrest in zaak C-332/04[22].

49. De begrote kosten van een project kunnen weliswaar een aanwijzing voor de omvang ervan zijn, doch het lijkt onwaarschijnlijk dat de hoogte ervan als zodanig conclusies over de milieueffecten van het project toelaat. Voor zover de begrote kosten al een indicatie voor de milieueffecten of de vermindering daarvan opleveren, bestaan er doorgaans andere documenten die deze effecten, respectievelijk de vermindering daarvan, veel beter beschrijven. Derhalve ligt het niet voor de hand om de begrote kosten van een project als aanknopingspunt te hanteren bij het bepalen van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling.

50. Gunstige milieueffecten van een project, zoals die door het gemeentebestuur van Madrid tijdens de mondelinge behandeling zijn aangevoerd, zijn als zodanig in beginsel niet relevant in het kader van de MER-richtlijn. De doelstellingen van de richtlijn — voorkoming van milieuvervuiling (eerste overweging van de considerans) en bescherming van het milieu en de levenskwaliteit (derde overweging van de considerans) — verlangen niet dat reeds een beoordeling plaatsvindt wanneer een project de toestand van het milieu aanzienlijk kan verbeteren. In het kader van de beoordeling van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling kunnen verwachte gunstige milieueffecten de nadelige milieueffecten van een project echter niet in die zin compenseren dat in het geheel geen beoordeling behoeft plaats te vinden, omdat het project in zijn totaal per saldo gunstig is voor het milieu.

51. Ten slotte mag de doelstelling van de MER-richtlijn niet worden omzeild door projecten op te splitsen.[23] Wanneer verschillende projecten samen een aanzienlijk milieueffect in de zin van artikel 2, lid 1, kunnen hebben, moeten de milieueffecten in onderlinge samenhang worden beoordeeld.[24] Een gezamenlijke beoordeling van verschillende projecten is met name noodzakelijk wanneer de projecten onderling samenhangen of op elkaar voortbouwen of wanneer hun milieueffecten elkaar overlappen.

21 — Arrest Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punt 43).

22 — Aangehaald in voetnoot 5, punt 79.

23 — Arresten Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 18, punt 76) en Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punt 27).

24 — Arresten Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 18, punt 76) en Abraham e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punten 27 en 28).

52. In casu pleiten in het bijzonder de ruimtelijke nabijheid van de vijf projecten, hun gelijkwaardigheid, hun wisselwerking in het kader van de stedelijke verkeersafwikkeling en hun gemeenschappelijke behandeling bij de inspraak en vergunningverlening ervoor, ze gemeenschappelijk te behandelen. Aangezien alle deelprojecten betrekking hebben op een specifieke sector van het stedelijke wegennet, zullen hun milieueffecten elkaar hoogstwaarschijnlijk overlappen en onderling versterken — zowel bij de aanleg alsook bij het gebruik van de vernieuwde en verbrede wegen.

53. Voorts is niet in geding dat de litigieuze projecten deel uitmaken van het project „Madrid calle M-30", dat de vernieuwing en verbreding van stedelijke hoofdverbindingen betreft. Derhalve kan niet worden uitgesloten, dat hun milieueffecten in het licht van dat totale project moeten worden beoordeeld.

54. Het gemeentebestuur van Madrid werpt in dit verband nog de vraag op, of de litigieuze projecten moeten worden aangemerkt als stadsontwikkelingsprojecten in de zin van bijlage II, punt 10, sub b. Deze vraag hoeft echter niet te worden beantwoord, omdat hoe dan ook sprake is van de wijziging van wegenbouwprojecten in de zin van punt 10, sub e, en punt 13, eerste streepje. Of een milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden omdat de projecten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, hangt niet af van hun indeling in een ruimere categorie projecten van dezelfde bijlage.

4. Tussenconclusie

55. De vereisten van de formele procedure voor milieueffectbeoordeling van de MER-richtlijn gelden voor stedelijke wegenbouwprojecten,

— wanneer sprake is van projecten van bijlage I, punt 7, sub b of c, bij de MER-richtlijn of

— wanneer sprake is van projecten van bijlage II, punt 10, sub e, of punt 13, eerste gedachtestreepje, die, gelet op hun aard, omvang of ligging, in voorkomend geval op grond van de wisselwerking met andere projecten, aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

56. Voor het overige stellen de verstrekte gegevens noch de aard van het onderhavige prejudiciële verzoek het Hof in staat om te beoordelen, of bepaalde kenmerken van de litigieuze projecten een milieueffectbeoordeling vereisen. Deze beoordeling dient derhalve door de verwijzende rechter te worden gemaakt.

B — *De vierde vraag — alternatieven voor de milieueffectbeoordeling*

57. Tot slot vraagt de verwijzende rechter of de Spaanse autoriteiten, gelet op het administratieve dossier en in het bijzonder de daarin opgenomen onderzoeken en rapportages, de krachtens de MER-richtlijn geldende verplichtingen met betrekking tot de milieueffectbeoordeling in de praktijk zijn nagekomen wat de in geding zijnde projecten betreft, ook al heeft de in deze richtlijn voorgeschreven formele procedure voor milieueffectbeoordeling niet plaatsgevonden.

58. In dit verband ben ik — met de Italiaanse regering en de Commissie — van mening dat het Hof niet op grond van het dossier van de nationale administratieve procedure en in het bijzonder de daarin opgenomen onderzoeken en rapportages kan toetsen of de milieueffecten van de litigieuze projecten voldoende zijn onderzocht. In prejudiciële procedures kan het Hof slechts op basis van de door de verwijzende rechter in zijn prejudiciële verzoek verstrekte gegevens de toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht uitleggen. De toepassing van deze uitlegging op het hoofdgeding blijft voorbehouden aan de verwijzende rechter.

59. Het Hof kan zich uitsluitend op basis van de door de nationale rechter uiteengezette feiten uitspreken over de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht, terwijl het aan de nationale rechter staat om de aan het geding ten gronde liggende feiten vast te stellen en daaruit de conclusies te trekken voor de door hem te geven beslissing. [25] De in verwijzingsbeslissingen verstrekte gegevens dienen niet alleen om het Hof in staat te stellen, een bruikbaar antwoord te geven, maar ook om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie opmerkingen te maken. [26]

60. In casu bevat het verzoek om een prejudiciële beslissing geen gegevens over de door de bevoegde autoriteiten verrichte onderzoeken en geboden inspraakmogelijkheden. Ondanks het vrij gedetailleerde betoog van partijen in het hoofdgeding op dit punt is derhalve elke discussie over de vraag, in hoeverre de Spaanse autoriteiten daadwerkelijk de vereisten van de MER-richtlijn in acht hebben genomen, uitgesloten.

61. Met inachtneming van deze beperkingen is het Hof niettemin verplicht een antwoord op de vierde vraag te geven.

25 — Arrest WWF e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punten 31 e.v.).

26 — Arresten van 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Jurispr. blz. I-3633, punt 20), en 28 juni 2007, Dell'Orto (C-467/05, Jurispr. blz. I-5557, punt 42).

62. Het Hof heeft in beginsel erkend, dat een formele milieueffectbeoordeling door gelijkwaardige maatregelen kan worden vervangen. [27] Om als gelijkwaardig te kunnen worden aangemerkt, moeten de maatregelen voldoen aan de minimumvereisten die de artikelen 3 en 5 tot en met 10 van de MER-richtlijn stellen voor een milieueffectbeoordeling. [28] Maatregelen die pas na de vergunningverlening zijn getroffen, zijn niet relevant, omdat de milieueffecten volgens artikel 2, lid 1, van de MER-richtlijn vóór de vergunningverlening moeten worden beoordeeld.

63. Mocht het Hof concluderen dat de milieueffecten van de litigieuze wegenbouwprojecten onderzocht hadden moeten worden, zal de nationale rechter met name dienen te onderzoeken, of vóór de vergunningverlening

— de milieueffecten toereikend zijn onderzocht en beschreven (artikelen 3 en 5);

— deze informatie aan het publiek beschikbaar is gesteld (artikelen 6 en 7);

— het publiek daarover zijn zienswijze kenbaar heeft kunnen maken (artikelen 6 en 7), en

— de informatie over de milieueffecten en de reacties van het publiek in aanmerking zijn genomen (artikel 8).

64. Ter afsluiting wil ik naar aanleiding van het betoog van het gemeentebestuur van Madrid nog opmerken, dat eventuele verklaringen van de Commissie in verband met een niet-nakomingsprocedure de verwijzende rechter niet kunnen ontslaan van zijn verantwoordelijkheid om zelf te onderzoeken, of de vereisten van de MER-richtlijn in acht zijn genomen.

65. De vierde vraag dient derhalve aldus te worden beantwoord, dat een formele milieueffectbeoordeling kan worden vervangen door gelijkwaardige maatregelen, indien deze maatregelen voldoen aan de minimumvereisten van de artikelen 3 en 5 tot en met 10 van de MER-richtlijn.

27 — Zie arresten Großkrotzenburg (aangehaald in voetnoot 16, punten 41 e.v.) en Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 16, punt 56).

28 — Zie, met betrekking tot deze vereisten, arrest Linster (aangehaald in voetnoot 10, punten 52 e.v.).

V — Conclusie

66. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De vereisten van de formele procedure voor milieueffectbeoordeling van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, gelden voor stedelijke wegenbouwprojecten,

— wanneer sprake is van projecten als bedoeld in bijlage I, punt 7, sub b of c, of

— wanneer sprake is van projecten als bedoeld in bijlage II, punt 10, sub e, of punt 13, eerste gedachtestreepje, die, gelet op hun aard, omvang of ligging, in voorkomend geval op grond van de wisselwerking met andere projecten, aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2) Een formele milieueffectbeoordeling kan worden vervangen door gelijkwaardige maatregelen, indien deze maatregelen voldoen aan de minimumvereisten van de artikelen 3 en 5 tot en met 10 van richtlijn 85/337."