FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 29. april 1999 *

1. Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Italien), har i en præjudiciel forelæggelse anført, at et projekt om »omstrukturering af Bolzano-St Jakob-lufthavnen« blev godkendt i 1997 ved afgørelse nr. 1230 af 27. marts 1997 fra regeringen for den selvstyrende provins Bolzano Alto Adige og ved en skrivelse af 11. april 1997 fra Landeshauptmann.

2. Disse afgørelser anfægtes af sagsøgerne i hovedsagen, som er fysiske personer, der angiver at være naboer til lufthavnen, samt to miljøbeskyttelsesforeninger. De gør gældende, at projektet kan have væsentlig indvirkning på miljøet, hvorfor der burde være foretaget en vurdering heraf i overensstemmelse med Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [1] (herefter »direktivet«).

3. Ifølge forelæggelseskendelsen vedrører projektet ombygningen af en lufthavn, som har været anvendt til militære formål og sportsflyvning siden 1925-1926, men også i en kort periode og i begrænset omfang anvendt til civile formål. Ifølge projektet skal lufthavnen opbygges, så den kan drives på et erhvervsmæssigt grundlag og anvendes til ruteflyvning samt charter- og fragtflyvning.

4. Det projekterede bygge- og anlægsarbejde består i det væsentlige i følgende: fornyelse af den bestående start- og landingsbane, anlæg af tilkørselsveje og parkeringspladser, bygning af et kontroltårn med de til flysikkerheden nødvendige tekniske anlæg, bygning af en afgangshal, en hangar, etablering af de nødvendige tilslutninger og udledninger osv. samt forlængelse af start- og landingsbanen fra 1 040 til 1 400 m. På tidspunktet for fremsendelsen af forelæggelseskendelsen var den sidstnævnte del af projektet imidlertid endnu ikke godkendt, da byplanen først skulle ændres.

5. Projektet for omstruktureringen af Bolzanos lufthavn er omhandlet i den udviklingsplan, som blev godkendt ved lov nr. 3

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 175, s. 40.

af 18. januar 1995, der var udstedt af den selvstyrende provins Bolzano, og som indeholder følgende afsnit: »vurdering af miljøindvirkningen med henblik på afgørelsen af, om en lufthavn på niveau tre er aktuel og forenelig med miljøet«.

6. Projektet blev desuden undersøgt af Amtsdirektorenkonferenz, som afgav udtalelse under en procedure for »forenklet vurdering af miljøindvirkningen«, hvorom reglerne er indeholdt i artikel 11, 12 og 13 i lov nr. 27 af 7. juli 1992 om indførelse af en procedure for vurdering af miljøindvirkningen, der er udstedt af provinsen Bolzano (herefter »lov nr. 27/92«).

7. Ifølge den forelæggende ret gælder der følgende nationale retsforskrifter i sagen:

Der skal foretages en vurdering af miljøindvirkningen for projekter, som er opregnet i bilag I til lov nr. 27/92.

8. Endvidere skal der foretages en sådan miljøvurdering af de projekter, der er nævnt i lovens bilag II. Forpligtelsen hertil er dog i visse tilfælde betinget af, at den i bilaget nævnte grænseværdi overskrides.

9. Hvad angår lufthavne foreskriver lovens bilag II, nr. 11, litra e), at der skal foretages en vurdering af miljøindvirkningen for alle projekter om anlæg af nye lufthavne, uden hensyn til grænseværdier.

10. Ifølge de sagsøgte i hovedsagen er det omtvistede projekt følgelig ikke omfattet af denne bestemmelse, da projektet vedrører udbygningen af en allerede eksisterende flyveplads og ikke anlægget af en ny lufthavn.

11. Ifølge samme lovs artikel 2, stk. 2, skal der hvad angår projekter om udvidelser eller ombygninger foretages en vurdering af disses miljøindvirkning i to tilfælde.

12. For det første, når projekterne overstiger de grænseværdier for de enkelte projekter, som er nævnt i bilag II, med

mere end 20%, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag, da bilag II ikke fastsætter nogen grænseværdi for flyvepladser.

13. For det andet, når der ifølge bilag I skal foretages en vurdering af miljøindvirkningen. Heller ikke bilag I finder imidlertid anvendelse i den foreliggende sag, da det kun gælder for lufthavne med en start- og landingsbane på 2 100 m og derover, mens det omtvistede projekt som tidligere nævnt indebærer en forlængelse af den eksisterende start- og landingsbane til 1 400 m.

14. Det fremgår af disse nationale retsforskrifter, således som de er gengivet i forelæggelseskendelsen, at de ikke indeholder nogen pligt til at foretage en vurdering af miljøindvirkningen for et projekt om udbygning af en flyveplads som det foreliggende.

15. Den nationale ret er imidlertid af den opfattelse, at et sådant projekt har en væsentlig indvirkning på miljøet. Den rejser derfor det spørgsmål, om de pågældende nationale retsforskrifter er i overensstemmelse med direktivet.

16. Som det fremgår af artikel 1, stk. 1, vedrører direktivet vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

17. Ifølge artikel 1, stk. 2, forstås ved »projekt« i direktivets forstand:

»— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

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

Ved »tilladelse« i samme bestemmelse forstås den »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.

18. Artikel 1, stk. 4, bestemmer:

»Dette direktiv vedrører ikke projekter, der tager sigte på det nationale forsvar.«

19. Artikel 1, stk. 5, bestemmer:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen.«

20. Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer: »Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

21. Artikel 4 bestemmer:

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

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

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

22. Blandt de projekter, som er omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 1, nævner bilag I, nr. 7, »anlæg af ... lufthavne med en start- og landingsbane på 2 100 m og derover«.

23. Hvad angår projekter, som er omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, omfatter disse ifølge bilag II, nr. 10, litra d), »anlæg af ... flyvepladser (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«.

24. Endelig nævner direktivets bilag II, nr. 12, tillige »ændring af projekter i bilag I ...«.

Den forelæggende rets spørgsmål

25. Spørgsmålene fra den forelæggende ret lyder således:

»1) Skal artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337/EØF fortolkes således,

a) at medlemsstaterne efter deres eget skøn på forhånd generelt kan undtage bestemte grupper af de projekter, der er nævnt i bilag II, fra pligten til at undergive dem en vurdering af deres indvirkning på miljøet

eller

b) at medlemsstaternes skøn er begrænset af forpligtelsen efter direktivets artikel 2, stk. 1, til i hvert fald at lade projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergive en vurdering heraf.

c) Er det lovligt efter direktivets artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 1, at en medlemsstat fastsætter visse typer projekter eller fastsætter kriterier og/eller grænseværdier på en sådan måde (eller undlader at fastsætte dem), at omstruktureringen af en lufthavn, hvis landingsbane er under 2 100 m, på forhånd undtages fra pligten til at undergive projektet en miljøvurdering, selv om det kan have en væsentlig indvirkning på miljøet? Overskrider en medlemsstat derved det skøn, som den råder over efter direktivets artikel 4, stk. 2 [forudsat spørgsmål b) besvares bekræftende]?

2) Skal direktivets artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 1, fortolkes således, at pligten til at foretage en vurdering af projektets indvirkning på miljøet også gælder for udvidelser og omstruktureringer af projekter, der er omfattet af bilag II, når de kan have en væsentlig

indvirkning på miljøet, og er det lovligt efter direktivets artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 1, udtrykkeligt eller stiltiende på forhånd at undtage omstruktureringsprojekter, som kan indvirke på miljøet, fra en miljøvurdering (f.eks. i kraft af en ordning, som ikke gælder for lufthavne)?

3) Er det lovligt efter direktivets artikel 2, stk. 1 — når denne bestemmelse tillige sammenholdes med artikel 2, stk. 2 — at medlemsstaterne indfører alternative (i forhold til den normale miljøvurdering) vurderingsprocedurer (eller benytter sig af sådanne procedurer)? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst:

a) hvilke væsentlige krav, eventuelt mindstekrav, denne vurdering skal opfylde for at være i overensstemmelse med direktivets mål, og navnlig

b) om det er en væsentlig betingelse ved vurderingen af et projekts indvirkning på miljøet, at offentligheden har haft lejlighed til at deltage i proceduren, jf. direktivets artikel 6.

4) Skal artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 fortolkes således, at denne bestemmelse også omfatter projekter, selv om disse på den ene side er foreskrevet i en lov, der har karakter af et program, men på den anden side godkendes under en særskilt forvaltningsprocedure?

Hvilke mindstekrav i henseende til miljøvurderingen skal en procedure for vedtagelse af en 'national lov' opfylde for at nå 'de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed'?

5) Skal undtagelsen i direktivets artikel 1, stk. 4, bringes i anvendelse, når lufthavnen benyttes såvel til civile som militære formål?

Gælder der i den forbindelse et kriterium om, at lufthavnen *overvejende benyttes* til det ene eller andet formål, eller er det tilstrækkeligt for at gøre undtagelse, at lufthavnen *også* benyttes til militære formål?

6) For det tilfælde, at direktivet ikke er korrekt gennemført, har direktivets artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 1, da direkte, vertikal virkning (self executing), således at forstå, at myndighe-

derne i en medlemsstat er forpligtet til at undergive de omhandlede projekter en vurdering af deres indvirkning på miljøet?«

sen at give den nationale ret de oplysninger om fællesskabsretten, som er nødvendige for afgørelsen af den tvist, som er indbragt for den. Alle de andre aspekter af sagen, herunder hvilke følger der i den konkrete sag bør drages af Domstolens fortolkning, vedbliver med at være undergivet den forelæggende rets kompetence.

Indledende bemærkninger

26. Jeg skal først gøre nogen indledende bemærkninger.

Første og andet spørgsmål

27. Sagsøgerne i hovedsagen har anmodet Domstolen om at udtale sig om de eventuelle praktiske følger af dens beslutning, navnlig under hensyn til, at de omtvistede arbejder tilsyneladende allerede er langt fremskredne.

30. Disse to spørgsmål bør behandles under et, da de i det væsentlige vedrører samme problem, nemlig omfanget af det skøn, der tilkommer medlemsstaterne efter direktivets artikel 4, stk. 2.

28. Desuden har de sagsøgte fremført en række kritikpunkter over for forelæggelseskendelsen, hvis sagsfremstilling de bestrider. De anfører endvidere, at den forelæggende ret har overskredet sine beføjelser ved nogle af de afgørelser, den har truffet.

31. Den nationale ret ønsker for det første at få oplyst, om medlemsstaterne efter denne bestemmelse på forhånd generelt kan undtage bestemte grupper af de projekter, der er nævnt i direktivets bilag II, fra pligten til at undergive dem en vurdering af deres indvirkning på miljøet, eller om deres skøn på dette område er begrænset af direktivets artikel 2, stk. 1.

29. Domstolen har ikke kompetence til at tage stilling til sådanne forhold under en præjudiciel sag. Det tilkommer alene Domstolen på grundlag af forelæggelseskendel-

32. Som samtlige procesdeltagere har fremhævet, fremgår det af Domstolens faste

praksis, at det sidstnævnte er tilfældet.

33. Domstolen har således fastslået følgende [2]:

»Selv om direktivets artikel 4, stk. 2, andet afsnit, imidlertid giver medlemsstaterne et skøn, når de udpeger visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætter kriterier og/eller grænseværdier, der skal lægges til grund, er dette skøn afgrænset af forpligtelsen i artikel 2, stk. 1, til at foretage en undersøgelse af indvirkningerne af projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

34. Heraf sluttede Domstolen i samme dom, at en medlemsstat alene kunne undtage en hel gruppe af projekter fra forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning på miljøet, såfremt alle de undtagne projekter ud fra en helhedsvurdering måtte antages ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.

35. Disse principper bør udvides til også at gælde for de udbygninger, ændringer og andre omstruktureringer, som den nationale ret nævner i sit andet spørgsmål.

36. De er ganske vist ikke udtrykkeligt nævnt i direktivet hvad angår de i bilag II opregnede projekter. Heraf kan det dog ikke udledes, at kun nye anlæg falder ind under direktivets anvendelsesområde. Det fremgår nemlig af dommen i Kraaijeveld-sagen, at

»den blotte omstændighed, at direktivet ikke udtrykkeligt nævner ændringer af projekter henhørende under bilag II, i modsætning til ændringer af projekter, der er anført i bilag I, ikke giver grundlag for deraf at udlede, at de ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde«.

37. Endelig spørger den nationale ret Domstolen, hvilken rækkevidde de nævnte principper har i en situation som den foreliggende.

38. Det første spørgsmål, der må undersøges, er, om det omhandlede projekt omfattes af direktivets anvendelsesområde, når henses til de nævnte principper.

39. Procesdeltagerne er enige om, at det i sagen omhandlede projekt ikke omfattes af

2 — Dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403. Se endvidere dom af 2.5.1996, sag C-133/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2323.

direktivets bilag I, således som det også fastslås i forelæggelseskendelsen. Dette bilag omfatter nemlig ifølge nr. 7 »anlæg af ... lufthavne med en start- og landingsbane på 2 100 m og derover«, hvorimod det i sagen omhandlede projekt vedrører en start- og landingsbane, som skal udvides fra 1 040 til 1 400 m.

40. Derimod er procesdeltagerne uenige om, hvorvidt projektet omfattes af bilag II, som ifølge nr. 10, litra d), omfatter »anlæg af ... flyvepladser (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«.

41. Ifølge de sagsøgte i hovedsagen må heraf sluttes, at kun nye anlæg og ikke omstruktureringer af allerede eksisterende flyvepladser omfattes af bilag II.

42. De øvrige procesdeltagere er derimod af den opfattelse, at direktivets bilag II bør fortolkes således, at det også omfatter omstruktureringer og udbygninger af eksisterende anlæg.

43. Efter min opfattelse bør det sidste antages. Det fremgår nemlig af ovennævnte retspraksis og de principper, som ligger til grund herfor, at direktivets anvendelsesområde skal fortolkes udvidende, da direktivets effektive virkning i modsat fald bringes i fare. Det er grunden til, at Domstolen allerede, som tidligere nævnt, har fastslået, at også udbygninger af projekter, som henhører under bilag II, omfattes af dette bilag, selv om de ikke udtrykkeligt er nævnt heri.

44. Lovgiver har i øvrigt bekræftet denne fortolkning i den nye affattelse af bilag II, som blev indført ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktiv 85/337[3]. Ifølge den nugældende bestemmelse i nr. 13 omfatter dette bilag nemlig:

»ændringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller II, som allerede er godkendt, er udført eller ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet«.

45. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at alle projekter om omstrukturering af eksisterende lufthavne ifølge de gældende nationale bestemmelser, nemlig provinslov nr. 27/92, er undtaget fra forpligtelsen til at foretage en undersøgelse af projektets indvirkning på miljøet.

3 — EFT L 73, s. 5.

46. Ifølge ovennævnte retspraksis står det ikke de kompetente nationale myndigheder frit for på denne måde at udelukke en hel type af projekter fra direktivets anvendelsesområde, så længe det ikke er påvist, at alle de undtagne projekter ud fra helhedsvurdering ikke har nogen væsentlig indvirkning på miljøet.

47. Der foreligger imidlertid en række særlige omstændigheder i denne sag.

48. Det er således gjort gældende af de sagsøgte, at den i sagen omhandlede lufthavn er den eneste i hele provinsen, som kan ombygges. Dette har naturligvis stået klart for lovgiver i provinsen på tidspunktet for vedtagelsen af lov nr. 27/92.

49. Lovgiver har derfor ikke i kraft af bestemmelser, som forudsætningsvis undtager udbygninger af lufthavne, udelukket en hel type af projekter, som dette forstås efter Domstolens praksis, men har ved vedtagelsen af denne lov gjort brug af sin ret til at skønne, at et bestemt produkt, nemlig udbygningen af den eneste lufthavn, som var egnet hertil, ikke havde nogen væsentlig miljøindvirkning.

50. Over for dette argument står imidlertid den indsigelse, at selv om der kun var én lufthavn i provinsen, som kunne udvides, kunne en sådan udvidelse antage mange forskellige former og have forskelligt omfang, hvorfor det var umuligt for lovgiver på tidspunktet for vedtagelsen af lov nr. 27/92 at vurdere ombygningens mulige indvirkning på miljøet.

51. Under alle omstændigheder er spørgsmålet om, hvorvidt lovgiver ved vedtagelsen af lov nr. 27/92, hvorved udbygningen af lufthavnen undtages fra forpligtelsen til at foretage en undersøgelse af indvirkningen på miljøet, har overskredet sit skøn efter direktivets artikel 4, stk. 2, således som den forelæggende ret ønsker, at Domstolen fastslår, ikke afgørende for tvisten i hovedsagen.

52. Det er nemlig ubestridt mellem procesdeltagerne, at der i den foreliggende sag blev foretaget en vis undersøgelse af det omhandlede projekts indvirkning på miljøet. Således blev bygherren for de planlagte arbejder anmodet om at lade foretage en undersøgelse. Forskellige regionale myndigheder, herunder miljøagenturet, fik herefter sagen forelagt. De berørte kommuner blev underrettet, og der blev indhentet flere udtalelser. Beslutningen om at godkende arbejderne, bortset fra udvidelsen af start- og landingsbanen, som forudsatte iværksættelse af forskellige procedurer, blev først truffet efter iværksættelsen af alle disse forholdsregler.

53. Bortset fra spørgsmålet om, hvorvidt den selvstyrende provins Bolzano Alto

Adige ved i sin lovgivning at udelukke samtlige udbygninger af lufthavne fra forpligtelsen til en miljøvurdering har overskredet sit skøn efter artikel 4, stk. 2 — hvilket efter min opfattelse er uomtvisteligt — må Domstolen tage stilling til, om den individuelle undersøgelse, som førte til, at de regionale myndigheder undtog det foreliggende projekt fra miljøvurderingen, blev foretaget under iagttagelse af denne bestemmelse.

54. Ifølge artikel 4, stk. 2, »kan« medlemsstaterne »navnlig« udpege visse typer projekter eller fastsatte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke projekter der skal vurderes.

55. Der er altså klart tale om en mulighed og ikke nogen forpligtelse. Hvis medlemsstaterne imidlertid ikke gør brug af denne mulighed, er de forpligtet til i hvert enkelt konkrete tilfælde at træffe en ad hoc-beslutning om, hvorvidt det pågældende projekt skal underkastes en miljøvurdering efter direktivet eller ej.

56. Dette fremgår i øvrigt endnu klarere af den nye affattelse af direktivet, som jeg har nævnt ovenfor, og som indeholder en ny bestemmelse i artikel 4, stk. 2, der lyder således:

»Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller

b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

...«

57. I den foreliggende sag er det altså »en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde«, de kompetente myndigheder har foretaget.

Direktivet indeholder ingen præcise angivelser af, hvilken procedure der skal følges ved foretagelsen af en sådan undersøgelse, eller af, hvad denne i det væsentlige skal gå ud på.

58. De nationale myndigheder må derfor selv afgøre, hvilke procedurer de finder egnede. Hvad angår realiteten er det klart, at den pågældende undersøgelse — som er en måde, hvorpå medlemsstaterne udøver deres skøn efter direktivets artikel 4, stk. 2 — skal opfylde kravene i Domstolens praksis vedrørende denne bestemmelse.

59. Direktivets formål ville således blive bragt i fare, hvis de nationale myndigheder ved at vælge at foretage en sådan konkret undersøgelse udelukker et projekt, som har væsentlig indvirkning på miljøet, fra forpligtelsen til at foretage en vurdering heraf.

60. Den pågældende undersøgelse skal altså gøre det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en så præcis vurdering som muligt af det omhandlede projekts samlede indvirkning på miljøet, uanset om der er foreskrevet en særlig godkendelsesprocedure for visse arbejder, således som det er tilfældet i denne sag.

61. Jeg skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at bilag III til direktivet, i dettes nye affattelse, opregner de kriterier, som skal lægges til grund.

62. Det tilkommer den nationale domstol under anvendelse af dens kontrolbeføjelser efter national ret at vurdere i det foreliggende tilfælde, om den undersøgelse, de kompetente myndigheder har foretaget, gav dem mulighed for at foretage en korrekt vurdering af, om projektet har væsentlig indvirkning på miljøet.

Tredje spørgsmål

63. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, i hvilket omfang direktivets artikel 2, stk. 1 — når denne bestemmelse tillige sammenholdes med artikel 2, stk. 2 — giver medlemsstaterne mulighed for at anvende alternative vurderingsprocedurer i forhold til dem, der er fastsat i direktivet. Den forelæggende ret ønsker desuden at få oplyst, om sådanne procedurer i bekræftende fald skal opfylde visse mindstekrav.

64. Artikel 2, stk. 2, bestemmer: »Vurderingen af indvirkningen på miljøet kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektgodkendelse eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de proce-

durer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.«

65. I præmisserne til forelæggelseskendelsen anfører den nationale ret, at den er i tvivl om, hvorvidt den undersøgelse af projektets virkninger, som er blevet foretaget i den foreliggende sag inden for rammerne af den gældende nationale procedure, opfylder direktivets betingelser.

66. Det er i denne forbindelse nødvendigt at foretage en afklaring. Som nævnt ovenfor, har de kompetente myndigheder ikke ifølge det af dem oplyste iværksat en »alternativ« vurderingsprocedure, men en undersøgelse i det konkrete tilfælde i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, på grundlag af hvilken de besluttede, at det ikke var nødvendigt at foretage en vurdering i direktivets forstand. Jeg har allerede i det foregående gennemgået de betingelser, som en sådan undersøgelse skal opfylde.

67. Domstolen kan derfor eventuelt beslutte, at det er ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

68. Jeg vil dog for mit vedkommende foretrække, at der gives et udtrykkeligt svar herpå, som vil kunne formuleres på følgende måde:

»Vurderingen af et projekts indvirkning på miljøet skal opfylde betingelserne i direktivets artikel 5-10, selv om denne vurdering indgår som led i en gældende national procedure for projektgodkendelse i direktivets artikel 2, stk. 2's forstand.«

69. Når det derimod fremgår, navnlig efter iværksættelsen af en konkret undersøgelse i henhold til artikel 4, stk. 2, at det ikke er nødvendigt at overholde den i direktivet fastsatte vurderingsprocedure, står det medlemsstaten frit for at fastsætte en alternativ procedure, som den selv fastsætter de nærmere retningslinjer for.

Fjerde spørgsmål

70. Den nationale rets fjerde spørgsmål er i det væsentlige, hvilke betingelser et projekt skal opfylde for at være omfattet af undta-

gelsesbestemmelsen i direktivets artikel 1, stk. 5, der som tidligere nævnt har følgende ordlyd:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen.«

71. Den forelæggende ret anfører, at projektet i denne sag ganske vist er fastsat »i en lov, der har karakter af et program«, men at det på den anden side er blevet godkendt under en særskilt forvaltningsprocedure.

72. Det fremgår af selve direktivets ordlyd, at de pågældende retsforskrifter skal have form af en særlig lov, hvorved projektet vedtages i enkeltheder.

73. Som de intervenerende regeringer og Kommissionen med rette har anført, følger heraf for det første, at alle de elementer i projektet, som har betydning for vurderingen af dets indvirkning på miljøet, skal være bekendt, når den pågældende lov vedtages, og skal være taget i betragtning på dette tidspunkt.

74. Dette bekræftes i øvrigt af henvisningen i artikel 1, stk. 5, til direktivets mål. Det fremgår således af direktivets sjette betragtning, at »tilladelse til ... projekter, ... først [bør] gives efter forudgående vurdering af de betydelige virkninger, disse projekter kan forventes at få på miljøet; denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet«.

75. Den pågældende nationale lov skal derfor indeholde disse forskellige elementer for at være i overensstemmelse med direktivets artikel 1, stk. 5. Ellers ville direktivets formål blive bragt i fare, da et projekt kunne vedtages uden forudgående vurdering af dets indvirkning på miljøet.

76. Loven skal endvidere indeholde en godkendelse af det pågældende projekt, således at det ikke er nødvendigt efterfølgende at vedtage en beslutning om godkendelse, der pålægger bygherren yderligere

betingelser, eller som indeholder yderligere enkeltheder i forhold til lovens indhold.

77. Ganske vist anvender artikel 1, stk. 5, udtrykket »vedtages i enkeltheder« og ikke udtrykket »godkende«. Et projekt kan imidlertid ikke anses for at være vedtaget i enkeltheder, hvis de nærmere vilkår for dets gennemførelse efterfølgende skal fastsættes ved en anden foranstaltning. En vedtagelse i enkeltheder forudsætter, at foranstaltningen både er tilstrækkeligt præcis og tilstrækkelig definitiv. Som den italienske regering med rette har anført, bør der ikke, når loven først er vedtaget, længere bestå noget skøn med hensyn til de sider af projektet, som vedrører dets indvirkning på miljøet.

78. Betingelsen om, at den pågældende lov også skal indeholde en godkendelse af projektet, følger i øvrigt, som anført af Det Forenede Kongeriges regering, tillige af den omstændighed, at direktivet ifølge sin femte betragtning har til formål at samordne procedurerne for tilladelse til projekter, og af, at loven har samme virkning som en beslutning om godkendelse, hvori der er taget hensyn til de oplysninger, som er specificeret nærmere i direktivet.

79. Det følger af de anførte betragtninger, at en lov ikke omfattes af direktivets artikel 1, stk. 5, hvis den kun indeholder generelle henvisninger til det pågældende projekt, ved at den f.eks. fremhæver nødvendigheden af at iværksætte forudgående undersøgelser af dets gennemførlighed, og som skal følges op af en række yderligere procedurer bl.a. med henblik på at fastsætte supplerende betingelser, navnlig vedrørende projektets indvirkning på miljøet, før der kan gives en endelig godkendelse.

80. Det tilkommer den nationale ret at anvende de nævnte betingelser på den her i sagen omhandlede lov.

81. Den forelæggende ret spørger endvidere, hvilke mindstekrav i henseende til miljøvurderingen en procedure for vedtagelse af en lov skal opfylde for at nå »de mål, der forfølges ved ... direktiv[et], herunder at stille oplysninger til rådighed«.

82. For det tilfælde, at dette spørgsmål ikke er blevet uden genstand under hensyn til det tidligere anførte, skal jeg præcisere, at direktivet ikke stiller nogen særlige mindstekrav til den lovgivningsprocedure, der følges i en medlemsstat. Direktivets mål må anses for tilgodeset, når det pågældende projekt er vedtaget i enkeltheder ved en særlig lov. Bestemmelsen bygger på det princip, at disse betingelser er opfyldt, hvis

alle de berørte kredse er blevet tilstrækkeligt informeret og har haft mulighed for at give deres mening til kende.

Femte spørgsmål

83. Det femte spørgsmål er, om en lufthavn, der benyttes såvel til civile som militære formål, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde, fordi direktivet ifølge artikel 1, stk. 4, ikke vedrører projekter, der tager sigte på det nationale forsvar.

84. Jeg er ligesom Kongeriget Nederlandene og Kommissionen af den opfattelse, at denne direktivforskrift er en undtagelsesbestemmelse, som bør fortolkes indskrænkende.

85. Det fremgår nemlig af bestemmelsens ordlyd, at det afgørende er det pågældende projekts formål.

86. Artikel 1, stk. 4, finder derfor kun anvendelse på projekter, der hovedsagelig og i første række vedrører det nationale forsvar. Det er ikke tilstrækkeligt, at det nye anlæg fortsætter med at tjene nationale forsvarsformål, og at der stadig er stationeret militære enheder i anlægget, som varigt og på institutionelt grundlag benytter lufthavnen til nationale forsvarsformål, hvilken sidste opfattelse er den, som er blevet gjort gældende af Airport Bolzano-Bozen AG og Südtiroler Transportstrukturen AG.

87. Som anført af Det Forenede Kongeriges regering, er udbygningen og udvidelsen af en lufthavn kun omfattet af undtagelsesbestemmelsen, såfremt den overvejende tjener nationale forsvarsformål.

88. Det fremgår imidlertid af sagen, at det omtvistede projekt hovedsagelig har til formål at tilpasse lufthavnen, således at den i højere grad kan benyttes til civile, navnlig turistmæssige formål.

89. Som anført af den italienske regering, ses dette formål ikke at have nogen klar sammenhæng med den militære udnyttelse af lufthavnen. Regeringen har i denne forbindelse tilføjet, at provinsen Bolzano, som skal godkende arbejderne, i øvrigt ikke har nogen kompetence hvad angår det nationale forsvar. Efter italiensk ret henhører projekter og beslutninger om anlæg til det nationale forsvar under Forsvarsministeriets kompetence.

90. Følgelig er et projekt som det i sagen omhandlede, der har til formål at tilpasse en lufthavn, således at den i højere grad kan

anvendes til civile formål, ikke omfattet af undtagelsen i direktivets artikel 1, stk. 4.

men også vedrører en beslutning, som træffes efter at der er foretaget en vurdering, og som går ud på ikke at foretage nogen undersøgelse af et bestemt projekts indvirkning på miljøet.

Sjette spørgsmål

94. Dog vedrører de to sager det samme spørgsmål, nemlig omfanget af medlemsstaternes skønsbeføjelse efter direktivets artikel 4, stk. 2, og borgernes muligheder for at gøre deres rettigheder gældende, såfremt denne skønsbeføjelse overskrides.

91. Den nationale rets spørgsmål i denne forbindelse er, om bestemmelserne i direktivets artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 1, er tilstrækkeligt præcise og ubetingede til, at de har direkte virkning og forpligter de kompetente nationale myndigheder til at lade et projekt underkaste en vurdering af dets indvirkning på miljøet, selv om direktivet ikke er korrekt gennemført på nationalt plan.

95. Jeg mener derfor, at de principper, som Domstolen har opstillet i Kraaijeveld-sagen, også bør anvendes i denne sag. Domstolen fastslog heri, at den nationale ret er forpligtet til at efterprøve, om en medlemsstats lovgivende eller udøvende myndigheder har holdt sig inden for grænserne af det skøn, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2.

92. Som samtlige procesdeltagere har fremhævet, har Domstolen allerede tidligere, nemlig i Kraaijeveld-sagen, undersøgt spørgsmålet om disse bestemmelsers direkte virkning. Den drejede sig om nogle nationale bestemmelser, som medførte, at visse typer projekter blev undtaget fra forpligtelsen til at foretage en vurdering af deres indvirkning på miljøet.

96. Den omstændighed alene, at disse myndigheder har antaget, at det ikke var nødvendigt at foretage en vurdering i direktivets forstand af et bestemt projekt, udgør ikke noget bevis for, at grænserne for dette skøn er overskredet.

93. Som tidligere nævnt, er situationen noget anderledes i den foreliggende sag, da problemet ikke alene er, at visse projekter udelukkes fra en miljøvurdering som følge af en række generelle bestemmelser,

97. Endvidere fastslog Domstolen i nævnte dom, at medlemsstaterne er forpligtet til at tilsidesætte de nationale bestemmelser, såfremt dette skøn overskrides, og at det

påhviler medlemsstatens myndigheder at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og at de i bekræftende fald underkastes en vurdering heraf.

98. Som anført af Det Forenede Kongeriges regering, skal den endelige beslutning herom træffes af de myndigheder, som medlemsstaten har udpeget i overensstemmelse med direktivets artikel 1, stk. 3.

Forslag til afgørelse

99. Af de anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen at besvare de spørgsmål, som er forelagt af Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, på følgende måde:

Første og andet spørgsmål

»Artikel 4, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en medlemsstat først kan undtage et bestemt projekt fra forpligtelsen til at foretage en vurdering af dets indvirkning på miljøet, når der er foretaget en helhedsvurdering af projektet, som giver grundlag for at fastslå, at det ikke har væsentlig indvirkning på miljøet.«

Tredje spørgsmål

»Vurderingen af et projekts indvirkning på miljøet skal opfylde betingelserne i artikel 5-10 i direktiv 85/337, selv om denne vurdering indgår som led i en gældende national procedure for projektgodkendelse i direktivets artikel 2, stk. 2's forstand.

Når det derimod fremgår, navnlig efter iværksættelsen af en konkret undersøgelse i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, at det ikke er nødvendigt at foretage den i direktivet foreskrevne vurdering, står det medlemsstaten frit for at følge en alternativ undersøgelsesprocedure, som den selv fastsætter de nærmere retningslinjer for.«

Fjerde spørgsmål

»Artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at den kun omfatter projekter, der er godkendt ved en særlig lov, som vedrører alle de elementer i et bestemt projekt, der kan have relevans for dets eventuelle indvirkning på miljøet.«

Femte spørgsmål

»Artikel 1, stk. 4, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på et projekt, der i det væsentlige tjener civile formål.«

Sjette spørgsmål

»Artikel 4, stk. 2, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, skal fortolkes således, at såfremt de lovgivende eller udøvende myndigheder i en medlemsstat har overskredet grænserne for det skøn, der er indrømmet dem ved disse bestemmelser, skal der ses bort fra de nationale regler eller foranstaltninger, som er uforenelige med disse bestemmelser, og de kompetente myndigheder skal inden for rammerne af deres kompetence træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at undersøge, om projekterne kan have væsentlig indvirkning på miljøet, således at de i bekræftende fald underkastes en vurdering heraf.«