CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 29 april 1999 *

1. Het Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Italië), zet uiteen, dat in 1997 bij besluit nr. 1230 van 27 maart 1997 van het bestuur van de autonome provincie Bolzano-Zuid-Tirol en bij schrijven van de Landeshauptmann (hoofd van het provinciebestuur) van 11 april 1997, een vergunning is verleend voor een plan tot „herstructurering van het vliegveld Bolzano-St. Jakob".

2. Die besluiten worden betwist door verzoekers in het hoofdgeding, natuurlijke personen die zich presenteren als aanwonenden van het vliegveld Bolzano-St Jacob en twee milieubewegingen. Zij zijn van mening, dat het plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben en dat het daarom aan een milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [1] (hierna: „richtlijn"), had moeten worden onderworpen.

3. Volgens de verwijzingsbeschikking beoogt het plan een vliegveld dat sinds 1925/1926 voor militaire doeleinden, de sportvliegerij en, gedurende een bepaalde periode en in beperkte mate, tevens voor de burgerluchtvaart is gebruikt, uit te bouwen tot een voor commerciële doeleinden geschikte luchthaven, vanwaar geregelde lijnvluchten, alsmede charter- en vrachtvluchten kunnen worden uitgevoerd.

4. De beoogde werkzaamheden en aanpassingen zijn hoofdzakelijk de volgende: vernieuwing van de bestaande start- en landingsbaan, aanleg van toegangswegen en parkeerplaatsen, bouw van een verkeerstoren met installaties voor de luchtverkeersgeleiding, bouw van een vertrekhal en een hangar, aanleg van de nodige aansluitingen en afvoerleidingen, alsmede verlenging van de start- en landingsbaan van 1 040 tot 1 400 m. Op de datum van de verwijzingsbeschikking was echter nog geen vergunning voor deze werkzaamheden verleend, omdat het bestemmingsplan eerst moest worden gewijzigd.

5. In deze herstructurering van het vliegveld Bolzano was voorzien door het Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 175, blz. 40.

(regionaal plan voor ontwikkeling en ruimtelijke ordening), dat bij wet nr. 3 van de autonome provincie Bolzano van 18 januari 1995 is goedgekeurd. Laatstgenoemde wet bevat het volgende onderdeel: „Onderzoek naar de milieu-invloeden teneinde de actualiteit en de verenigbaarheid van een vliegveld op het derde niveau te beoordelen".

6. Het plan is voorts onderzocht door de Amtsdirektorenkonferenz (vergadering van de hoofden van bestuur), die een advies uitbracht volgens de procedure die wordt aangemerkt als „vereenvoudigde milieueffectbeoordeling", geregeld in de artikelen 11 tot en met 13 van wet nr. 27 van de autonome provincie Bolzano van 7 juli 1992 tot invoering van een milieueffectbeoordelingsprocedure (hierna: „wet nr. 27/92").

7. Volgens de verwijzende rechter is in de nationale wettelijke regeling het volgende bepaald:

De in bijlage I bij wet nr. 27/92 genoemde plannen worden verplicht aan een milieueffectbeoordeling onderworpen.

8. Voorts moeten ook de in bijlage II bij diezelfde wet genoemde plannen aan een dergelijke beoordeling worden onderworpen. Deze verplichting hangt echter af van de overschrijding van een in die bijlage vastgestelde drempel.

9. Wat vliegvelden betreft, bepaalt punt 11, sub e, van bijlage II bij wet nr. 27/92, dat alle projecten betreffende de nieuwe aanleg van vliegvelden, ongeacht een drempel, aan die beoordelingsprocedure moeten worden onderworpen.

10. Volgens verweerders valt het betrokken plan niet onder deze bepaling, aangezien het om de aanpassing van een reeds bestaand, en niet om de bouw van een nieuw vliegveld gaat.

11. Artikel 2, lid 2, van deze wet bepaalt, dat uitbreidings- of verbouwingsprojecten in twee gevallen aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen.

12. In de eerste plaats, wanneer die projecten de in bijlage II voor individuele projecten genoemde drempelwaarde met

20 % overschrijden, hetgeen in casu niet het geval is, aangezien bijlage II voor vliegvelden geen drempelwaarde noemt.

13. In de tweede plaats, wanneer bijlage I in een milieueffectbeoordeling voorziet. In casu is bijlage I evenmin van toepassing, aangezien deze betrekking heeft op vliegvelden met een start- of landingsbaan van ten minste 2 100 meter, terwijl het betrokken project, zoals gezegd, de verlenging van de bestaande start- en landingsbaan tot 1 400 meter behelst.

14. Uit deze, aan de verwijzingsbeschikking ontleende uiteenzetting blijkt, dat de nationale wettelijke regeling een herstructureringsproject van een vliegveld als in deze zaak aan de orde is, niet aan een verplichte milieueffectbeoordeling onderwerpt.

15. De nationale rechter is echter van mening, dat een dergelijk project aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Hij vraagt zich daarom af, of de relevante nationale regeling in overeenstemming met de richtlijn is.

16. Gelijk in artikel 1, lid 1, van de richtlijn wordt gepreciseerd, betreft deze de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

17. Artikel 1, lid 2, bepaalt, dat onder „project" wordt verstaan:

„— 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",

en onder „vergunning", „het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren".

18. Artikel 1, lid 4, bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die bestemd zijn voor defensiedoeleinden."

19. Artikel 1, lid 5, luidt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure."

20. Volgens artikel 2, lid 1, van de richtlijn treffen de lidstaten „de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect 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."

21. Dit artikel bepaalt:

„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 lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken.

Met het oog hierop kunnen de lidstaten 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."

22. Tot de in artikel 4, lid 1, van de richtlijn bedoelde projecten behoort de „Aanleg van (...) vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter", genoemd in bijlage I, punt 7, bij de richtlijn.

23. Tot de in artikel 4, lid 2, van de richtlijn genoemde projecten behoort de in bijlage II, punt 10, sub d, genoemde „Aanleg van (...) luchthavens (projecten die niet zijn opgenomen in bijlage I)".

24. Ten slotte noemt punt 12 van bijlage II bij de richtlijn eveneens de „Wijzigingen in projecten van bijlage I" bij de richtlijn.

De prejudiciële vragen van de nationale rechter

25. De prejudiciële vragen luiden als volgt:

„1) Moet artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG aldus worden uitgelegd,

a) dat bepaalde categorieën van de in bijlage II genoemde projecten van meet af aan volledig naar vrije beoordeling van de lidstaten kunnen worden vrijgesteld van de verplichte milieueffectbeoordeling,

of

b) dat de beoordelingsmarge van de lidstaten wordt beperkt door de in artikel 2, lid 1, van de richtlijn neergelegde verplichting, de projecten die met name gezien hun aard, omvang of ligging aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, in elk geval aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen?

c) Staat artikel 4, lid 2, juncto artikel 2, lid 1, van de richtlijn toe, dat een lidstaat projecttypes of criteria en/of drempelwaarden zodanig vaststelt (of niet vaststelt), dat de herstructurering van een vliegveld met een landingsbaan tot 2 100 m bij voorbaat van een milieueffectbeoordeling wordt vrijgesteld, ofschoon er sprake is van een aanzienlijke milieurelevantie, respectievelijk wordt daardoor de beoordelingsmarge overschreden waarover de lidstaat in het geval dat vraag 1, sub b, bevestigend moet worden beantwoord, ingevolge artikel 4, lid 2, van de richtlijn beschikt?

2) Moet artikel 4, lid 2, juncto artikel 2, lid 1, van de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat de verplichte milieueffectbeoordeling ook voor uitbreidingen en herstructureringen van de projecten van bijlage II geldt (of niet), indien met aanzienlijk gevolgen voor het milieu rekening moet worden gehouden, respectievelijk staan artikel 4, lid 2, en artikel 2, lid 1, van de richtlijn toe, dat

herstructureringsprojecten met milieurelevantie bij voorbaat uitdrukkelijk of impliciet (bijvoorbeeld door een regeling die niet voor vliegvelden geldt) van een milieueffectbeoordeling worden vrijgesteld?

3) In hoeverre staat artikel 2, lid 1, ook juncto artikel 2, lid 2, van de richtlijn toe, dat lidstaten alternatieve (ten opzichte van de normale milieueffectbeoordeling) onderzoeksprocedures invoeren (respectievelijk hiervan gebruik maken), en indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt:

   a) aan welke wezenlijke vereisten respectievelijk minimumvereisten moet een dergelijk onderzoek voldoen om aan de doelstellingen van de richtlijn te beantwoorden, en in het bijzonder:

   b) is de deelneming van het publiek in de zin van artikel 6 van de richtlijn een wezenlijk vereiste voor een milieueffectbeoordeling?

4) Kan artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 aldus worden uitgelegd, dat daaronder ook projecten vallen die weliswaar in een programmatische wettelijke regeling zijn opgenomen, doch die in een afzonderlijke administratieve procedure moeten worden goedgekeurd?

   Aan welke minimumvereisten op het gebied van milieuonderzoek moet de wetgevingsprocedure voldoen om ‚de doelstellingen die met de (...) richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens', te bereiken?

5) Valt een vliegveld dat zowel voor de burgerluchtvaart als voor de militaire luchtvaart wordt gebruikt, ingevolge artikel 1, lid 4, buiten de werkingssfeer van de richtlijn?

   Kan het *hoofdgebruik* als criterium gelden of volstaat voor de uitsluiting, dat het vliegveld *tevens* voor militaire doeleinden wordt gebruikt?

6) Heeft artikel 4, lid 2, juncto artikel 2, lid 1, van de richtlijn, ingeval een richtlijn niet naar behoren is uitgevoerd, rechtstreekse verticale werking

(‚self executing') in die zin, dat de autoriteiten van een lidstaat verplicht zijn, de betrokken projecten aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen (of niet)?"

rechter immers slechts op basis van de verwijzingsbeschikking alle gemeenschapsrechtelijke aanwijzingen te geven, die hij voor de beslechting van het bij hem aanhangig geding nodig heeft. De andere aspecten van het geding, daaronder begrepen de gevolgen die in casu aan de door het Hof gegeven uitlegging moeten worden verbonden, behoren tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter.

Opmerkingen vooraf

26. Vooraf moeten een aantal opmerkingen worden gemaakt.

27. Verzoekers in het hoofdgeding vragen het Hof zich uit te spreken over de eventuele praktische consequenties van zijn beslissing, met name gelet op het feit dat de betrokken werkzaamheden reeds ver gevorderd lijken.

28. Bovendien hebben zij een aantal kritische opmerkingen over de verwijzingsbeschikking, waarvan zij de weergave van de feiten betwisten. Huns inziens heeft de verwijzende rechter met een aantal beslissingen zijn bevoegdheden overschreden.

29. Overwegingen als hierboven uiteengezet behoren in het kader van de prejudiciële procedure echter niet tot de bevoegdheid van het Hof. Het Hof dient de verwijzende

De eerste en de tweede vraag

30. Deze vragen moeten gezamenlijk worden beantwoord, aangezien zij in wezen betrekking hebben op hetzelfde probleem, namelijk de beoordelingsmarge die artikel 4, lid 2, van de richtlijn de lidstaten laat.

31. De verwijzende rechter wenst in de eerste plaats te vernemen, of de lidstaten op grond van deze bepaling gerechtigd zijn, gehele categorieën van de in bijlage II vermelde projecten bij voorbaat aan de verplichting tot een milieueffectbeoordeling te onttrekken, of dat hun beoordelingmarge ter zake door artikel 2, lid 1, van de richtlijn wordt beperkt.

32. Volgens alle betrokkenen volgt het antwoord op deze laatste vraag uit vaste rechtspraak van het Hof.

33. Het Hof heeft immers geoordeeld[2]:

„De bij artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn aan de lidstaten toegekende beoordelingsmarge om bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, te specificeren of criteria en/of drempelwaarden vast te stellen, wordt evenwel begrensd door de verplichting van artikel 2, lid 1, om de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, aan een beoordeling van die effecten te onderwerpen."

34. In hetzelfde arrest heeft het Hof hieruit afgeleid, dat een lidstaat een gehele categorie projecten alleen aan de verplichting tot een milieueffectbeoordeling kon onttrekken, indien alle projecten op grond van een algemene beoordeling konden worden geacht niet een aanzienlijk milieueffect te hebben.

35. Die beginselen moeten worden uitgebreid tot aanpassingen, verbouwingen en andere herstructureringen zoals door de nationale rechter in zijn tweede vraag genoemd.

36. Het is juist, dat de richtlijn deze voor de in bijlage II genoemde projecten niet expliciet vermeldt. Hieruit kan echter niet worden afgeleid, dat alleen nieuwbouw binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt. Uit het arrest Kraaijeveld e.a. (reeds aangehaald) blijkt immers:

„Uit het enkele feit dat in de richtlijn de wijzigingen in projecten van bijlage II, anders dan de wijzigingen in projecten van bijlage I, niet met zoveel woorden worden genoemd, [kan] niet worden afgeleid dat zij niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen."

37. Ten slotte wenst de nationale rechter te vernemen, welke draagwijdte de hierboven genoemde beginselen in een situatie als die van het onderhavige geval hebben.

38. Allereerst moet worden onderzocht, of het betrokken project, gelet op die beginselen, binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

39. De verschillende partijen betwisten niet, dat het betrokken project, gelijk ook

2 — Arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403). Zie eveneens arrest van 2 mei 1996, Commissie/België (C-133/94, Jurispr. blz. I-2323).

de verwijzende rechter heeft vastgesteld, niet onder bijlage I bij de richtlijn valt. Punt 7 van deze bijlage noemt immers de „Aanleg van (...) vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter", terwijl het betrokken project een landingsbaan heeft die van 1 040 tot 1 400 meter moet worden verlengd.

40. Partijen verschillen echter van mening over de vraag, of het project onder bijlage II valt, waarvan punt 10, sub d, de „Aanleg van (...) luchthavens (projecten die niet zijn opgenomen in bijlage I)" noemt.

41. Volgens verweerders in het hoofdgeding volgt hieruit, dat bijlage II alleen nieuwbouw betreft, en niet de herstructurering van bestaande vliegvelden.

42. De overige partijen zijn echter van mening, dat bijlage II bij de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat zij ook de herstructurering en de aanpassing van bestaande vliegvelden betreft.

43. Ik stel het Hof voor, deze laatste benadering te volgen. Uit de hierboven uiteengezette rechtspraak en de daaraan ten grondslag liggende beginselen blijkt immers, dat de werkingssfeer van de richtlijn ruim moet worden uitgelegd, omdat anders afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking ervan. Dit is de reden waarom het Hof, zoals reeds bekend, heeft geoordeeld, dat wijzigingen van onder bijlage II vallende projecten ook onder die bijlage vallen, zelfs al worden zij daarin niet expliciet genoemd.

44. Overigens heeft de wetgever deze uitlegging bevestigd in de nieuwe versie van bijlage II die bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337[3], is ingevoegd. De bijlage bevat thans een punt 13, dat luidt:

„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."

45. Blijkens de verwijzingsbeschikking hebben de toepasselijke nationale bepalingen, te weten de provinciale wet nr. 27/92, tot gevolg, dat alle herstructureringsprojecten van bestaande vliegvelden worden vrijgesteld van de verplichting tot het houden van een onderzoek naar de gevolgen ervan.

3 — PB L 73, blz. 5.

46. De hierboven aangehaalde rechtspraak leert ons, dat de nationale bevoegde autoriteiten dus niet een gehele categorie projecten mochten uitsluiten, wanneer niet was aangetoond, dat alle uitgesloten projecten op grond van een algemene beoordeling konden worden geacht niet een aanzienlijk milieueffect te hebben.

47. De onderhavige zaak vertoont echter een aantal bijzonderheden.

48. Zo is door verweerders gesteld, dat het betrokken vliegveld het enige vliegveld in de provincie was, dat voor herstructurering in aanmerking kwam. Hiervan zou de provinciale wetgever zich op het moment van vaststelling van wet nr. 27/92 duidelijk bewust zijn geweest.

49. Die wetgever heeft dus niet, door middel van bepalingen die de aanpassing van vliegvelden impliciet uitsluiten, een gehele categorie projecten in de zin van de rechtspraak van het Hof uitgesloten, maar heeft bij de vaststelling van die wet gebruik gemaakt van zijn recht om zich op het standpunt te stellen, dat een bepaald project, namelijk de herstructurering van het enige vliegveld dat daarvoor in aanmerking kwam, geen aanzienlijk milieueffect had.

50. Dit argument stuit echter op het bezwaar, dat, ook al telde de provincie slechts één vliegveld met het vereiste potentieel om voor een uitbreiding in aanmerking te komen, deze uitbreiding echter zeer verschillende vormen en afmetingen kon aannemen en de wetgever op het moment van vaststelling van wet nr. 27/92 dus onmogelijk de invloed van de mogelijke herstructureringen op het milieu kon beoordelen.

51. Maar de vraag, of de wetgever met de vaststelling van wet nr. 27/92, waarbij de uitbreiding van het vliegveld aan de verplichting tot een effectbeoordeling wordt onttrokken, de hem bij artikel 4, lid 2, van de richtlijn verleende beoordelingsmarge heeft overschreden, gelijk de verwijzende rechter het Hof vraagt vast te stellen, is voor het hoofdgeding niet doorslaggevend.

52. Tussen partijen wordt immers niet betwist, dat het betrokken project in zekere zin op zijn gevolgen voor het milieu is onderzocht. Zo werd van de opdrachtgever van de geplande werkzaamheden een onderzoek verlangd. Voorts zijn verschillende provinciale instanties, waaronder de milieudienst, geraadpleegd. De betrokken gemeenten zijn op de hoogte gesteld en er zijn een aantal adviezen gevraagd. Pas hierna is het besluit genomen om voor de werkzaamheden een vergunning te verlenen, met uitzondering van de verlenging van de start- en landingsbaan, waarvoor andere procedures moesten worden gevolgd.

53. Afgezien van de vraag, of de autonome provincie Bolzano-Zuid-Tirol, door in haar

wettelijke regeling alle herstructureringen van vliegvelden van de verplichting tot een milieueffectbeoordeling uit te sluiten, de beoordelingsmarge heeft overschreden waarover zij krachtens artikel 4, lid 2, beschikt — hetgeen, zoals gezegd, niet te bestrijden valt —, moet dus worden onderzocht, of het individuele onderzoek na afloop waarvan de provinciale autoriteiten het betrokken project hebben uitgesloten, met inachtneming van deze bepaling is geschied.

54. Volgens die bepaling „kunnen" de lidstaten „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 moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

55. Het gaat dus duidelijk om een bevoegdheid, en niet om een verplichting. Voor zover zij geen gebruik maken van die bevoegdheid, dienen de lidstaten echter voor elk individueel geval ad hoc te beslissen, of het betrokken project al dan niet aan een beoordeling in de zin van de richtlijn moet worden onderworpen.

56. Dit volgt overigens nog duidelijker uit de nieuwe versie van de richtlijn, waarvan artikel 4, lid 2, thans luidt:

„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.

(...)"

57. In casu hebben de bevoegde autoriteiten dus een onderzoek per geval verricht. De richtlijn geeft niet expliciet aan, welke

procedure voor dit onderzoek moet worden gevolgd noch wat dat onderzoek feitelijk moet inhouden.

58. De nationale autoriteiten dienen dus de procedures te volgen die zij geschikt achten. Het is natuurlijk duidelijk, dat het betrokken onderzoek, dat een wijze van uitoefening van de bij artikel 4, lid 2, van de richtlijn aan de lidstaten verleende beoordelingsmarge is, moet voldoen aan de voorwaarden die uit de rechtspraak van het Hof over die bepaling voortvloeien.

59. Zo zouden de doelstellingen van de richtlijn in gevaar komen, indien de nationale autoriteiten een project met aanzienlijke gevolgen voor het milieu uitsloten van de verplichting tot een milieueffectbeoordeling, ten gunste van zo'n individueel onderzoek.

60. Het betrokken onderzoek moet de bevoegde autoriteiten dus in staat stellen, de invloed van het gehele betrokken project op het milieu zo nauwkeurig mogelijk te beoordelen, zelfs al moet voor bepaalde werkzaamheden, gelijk in casu, een specifieke vergunningprocedure worden gevolgd.

61. In dit verband moet erop worden gewezen, dat de nieuwe versie van de richtlijn in bijlage III de criteria noemt waarmee rekening moet worden gehouden.

62. Het staat aan de nationale rechter om op basis van de controlemogelijkheden waarover hij krachtens nationaal recht beschikt, te bepalen, of het onderzoek dat de bevoegde autoriteiten in casu hebben verricht hen in staat heeft gesteld om op de juiste wijze te beoordelen, of het project al dan niet aanzienlijke milieueffecten heeft.

De derde vraag

63. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, in welke mate artikel 2, lid 1, van de richtlijn, eveneens gelezen in samenhang met artikel 2, lid 2, de lidstaten toestaat gebruik te maken van andere onderzoeksprocedures dan die van de richtlijn. Voorts wenst hij te vernemen, of er eventueel minimumvereisten zijn waaraan die procedures moeten voldoen.

64. Artikel 2, lid 2, bepaalt, dat „de milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures

die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen".

65. In de motivering van de verwijzingsbeschikking zet de nationale rechter uiteen, dat hij twijfels heeft over de vraag, of het onderzoek naar de gevolgen van het project dat in casu in het kader van een bestaande nationale procedure is verricht, aan de voorwaarden van de richtlijn voldoet.

66. In dit verband moet een ding duidelijk worden gemaakt. Zoals hiervoor reeds vastgesteld, heeft volgens de bevoegde autoriteiten in casu geen „alternatieve" onderzoeksprocedure plaatsgevonden, maar een onderzoek per geval krachtens artikel 4, lid 2, na afloop waarvan zij besloten hebben, dat een beoordeling in de zin van de richtlijn niet nodig was. Aan welke voorwaarden een dergelijk onderzoek moet voldoen, heb ik hierboven reeds onderzocht.

67. Het Hof zou dus eventueel kunnen beslissen, dat de derde vraag geen beantwoording behoeft.

68. Ik geef echter de voorkeur aan een duidelijk antwoord, dat zou kunnen luiden als volgt:

„Het onderzoek naar de invloeden van een project op het milieu moet voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn, zelfs al maakt dit onderzoek deel uit van een bestaande nationale vergunningprocedure in de zin van artikel 2, lid 2, van de richtlijn."

69. Blijkt, met name na afloop van een onderzoek per geval krachtens artikel 4, lid 2, dat de beoordelingsprocedure van de richtlijn niet nodig is, dan is de lidstaat vrij om al dan niet een alternatieve procedure te volgen, waarvan hij zelf de voorwaarden vaststelt.

De vierde vraag

70. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, aan welke voorwaarden een project moet voldoen om in aanmerking te komen voor de

vrijstelling van artikel 1, lid 5, van de richtlijn, dat, zoals bekend, luidt als volgt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure."

71. De nationale rechter zet uiteen, dat het project in casu weliswaar „in een programmatische wettelijke regeling is opgenomen", doch dat daarvoor volgens een afzonderlijke administratieve procedure vergunning is verleend.

72. Uit de door de richtlijn gebruikte bewoordingen blijkt, dat de betrokken wettelijke regeling de vorm van een specifieke handeling moet hebben, die het project tot in detail aanneemt.

73. Gelijk de betrokken regeringen en de Commissie terecht aanvoeren, volgt hieruit in de eerste plaats, dat alle onderdelen van het project die relevant zijn voor de beoordeling van de invloeden op het milieu, bij de vaststelling van die wettelijke regeling bekend moeten zijn en op dat moment in aanmerking moeten zijn genomen.

74. Dit wordt overigens bevestigd door de verwijzing naar de doelstellingen van de richtlijn in artikel 1, lid 5. Uit de zesde overweging van de considerans van de richtlijn volgt immers, dat voor projecten „alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben; dat deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben".

75. De betrokken nationale wettelijke regeling moet deze verschillende aspecten dus in zich hebben, wil zij relevant zijn in de zin van artikel 1, lid 5, van de richtlijn. Was dit niet het geval, dan zouden de doelstellingen van de richtlijn in gevaar worden gebracht, aangezien een project dan zou kunnen worden aangenomen zonder dat het vooraf op zijn gevolgen voor het milieu is onderzocht.

76. De nationale wettelijke regeling moet het betrokken project voorts in dier voege toestaan, dat daarvoor later geen vergunning meer behoeft te worden verleend waarbij de opdrachtgever aanvullende ver-

plichtingen worden opgelegd, of preciseringen worden aangebracht ten opzichte van de inhoud van de wetgevende handeling.

77. Het is juist dat artikel 1, lid 5, van „in detail aangenomen" spreekt en niet van „toestaan". Een project waarvan de precieze uitvoeringsvoorwaarden later in een andere handeling nog moeten worden vastgesteld, kan echter niet worden geacht in detail te zijn aangenomen. Het begrip aannemen in detail veronderstelt een handeling die zowel voldoende nauwkeurig als voldoende definitief is. Gelijk de Italiaanse regering terecht opmerkt, mag er na de vaststelling van de wetgevende handeling geen beoordelingsmarge meer bestaan ten aanzien van de onderdelen van het project die betrekking hebben op de invloeden op het milieu ervan.

78. De voorwaarde dat de wetgevende handeling de goedkeuring van het project moet inhouden is overigens, gelijk de regering van het Verenigd Koninkrijk beklemtoont, eveneens het gevolg van het feit, dat de richtlijn volgens de vijfde overweging van haar considerans de coördinatie van de vergunningprocedures beoogt en van het feit, dat de wetgevende handeling hetzelfde gevolg moet hebben als een vergunning waarin rekening is gehouden met de gespecificeerde informatie van de richtlijn.

79. Uit het voorgaande volgt, dat een wettelijke regeling die slechts in algemene bewoordingen naar het betrokken project verwijst, bijvoorbeeld door de noodzaak ter sprake te brengen om voorafgaande onderzoeken in te stellen naar de haalbaarheid ervan, en die moet worden gevolgd door latere procedures teneinde, onder meer, nadere voorwaarden te stellen, met name met betrekking tot de invloeden van het project op het milieu, voordat de vergunning definitief wordt verleend, niet onder artikel 1, lid 5, kan vallen.

80. Het staat aan de nationale rechter om de hierboven gegeven criteria toe te passen op de betrokken wettelijke regeling.

81. De verwijzende rechter vraagt het Hof eveneens, aan welke minimumvereisten op het gebied van milieuonderzoek een wetgevingsprocedure moet voldoen om „de doelstellingen die met de (...) richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens", te bereiken.

82. Voor het geval deze vraag, gelet op het voorgaande, niet zonder voorwerp is geraakt, wil ik erop wijzen, dat de richtlijn geen bijzondere minimumvereisten voor de in een lidstaat gevolgde wetgevingsprocedure bevat. De doelstellingen van de richtlijn worden geacht te zijn gewaarborgd, wanneer een specifieke wetgevende handeling het betrokken project tot in detail heeft aangenomen. De bepaling gaat uit van het beginsel, dat wanneer aan die voorwaarden is voldaan, alle betrokken partijen vol-

doende op de hoogte zijn gesteld en de gelegenheid hebben gehad hun reacties kenbaar te maken.

De vijfde vraag

83. Bij de vijfde vraag gaat het erom, of een vliegveld dat zowel voor de burgerluchtvaart als voor de militaire luchtvaart wordt gebruikt, buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt, omdat deze volgens artikel 1, lid 4, geen betrekking heeft op projecten die bestemd zijn voor nationale defensiedoeleinden.

84. Evenals het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie ben ik van mening, dat het hier om een uitzonderingsbepaling gaat die restrictief moet worden uitgelegd.

85. Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt, dat het doel van het betrokken project het doorslaggevende element is.

86. Artikel 1, lid 4, is dus slechts van toepassing op projecten die hoofdzakelijk en in de eerste plaats voor nationale defensiedoeleinden zijn bestemd. Het is niet voldoende, dat de nieuwe installaties eveneens voor nationale defensiedoeleinden kunnen blijven dienen en dat aldaar militaire eenheden worden gestationeerd, die het vliegveld duurzaam en structureel voor nationale defensiedoeleinden gebruiken, aldus de door Airport Bolzano-Bozen AG en de Südtiroler Transportstrukturen verdedigde stelling.

87. Gelijk de regering van het Verenigd Koninkrijk uiteenzet, vielen de verbouwing en de uitbreiding van een vliegveld alleen onder de uitzonderingsbepaling, indien zij de nationale verdediging als hoofddoel hadden.

88. Volgens de stukken heeft het betrokken project voornamelijk tot doel, het betrokken vliegveld aan te passen zodat het beter geschikt is voor de burgerluchtvaart, met name voor het toeristenverkeer.

89. Gelijk de Italiaanse regering uiteenzet, houdt deze doelstelling op geen enkele wijze verband met het militair gebruik. Zij voegt daaraan toe, dat de provincie Bolzano, die voor de werkzaamheden een vergunning moet verlenen, op het gebied van de nationale defensie over geen enkele bevoegdheid beschikt. Naar Italiaans recht behoren projecten en besluiten inzake nationale verdedigingswerken immers tot de bevoegdheid van het Ministerie van Defensie.

90. Uit het voorgaande volgt, dat een project als in het hoofdgeding aan de orde

is en dat een vliegveld wil aanpassen voor intensiever civiel gebruik, niet onder de uitzondering van artikel 1, lid 4, van de richtlijn valt.

De zesde vraag

91. De verwijzende rechter vraagt het Hof, of de bepalingen van artikel 4, lid 2, juncto artikel 2, lid 1, van de richtlijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn om rechtstreekse werking te hebben en om de nationale bevoegde autoriteiten te verplichten, een project bij gebreke van een juiste omzetting van de richtlijn in nationaal recht aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen.

92. Gelijk alle partijen beklemtonen, heeft het Hof de vraag van de rechtstreekse werking van die bepalingen reeds in de zaak Kraaijeveld e.a. (reeds aangehaald) onderzocht. In die zaak ging het om nationale regels waardoor bepaalde categorieën projecten van de verplichting tot een milieueffectbeoordeling werden uitgesloten.

93. Zoals bekend is de situatie in de onderhavige zaak enigszins anders, aangezien het probleem zich niet beperkt tot de uitsluiting van bepaalde projecten als gevolg van regels die van algemene toepassing zijn, maar het eveneens gaat om de na onderzoek genomen beslissing om een bepaald project niet op zijn gevolgen voor het milieu te beoordelen.

94. Dit neemt niet weg, dat het in beide situaties om hetzelfde probleem gaat, namelijk de omvang van de beoordelingsmarge waarover de lidstaten ingevolge artikel 4, lid 2, van de richtlijn beschikken en de mogelijkheid voor een justitiabele om in geval van overschrijding van die marge zijn rechten te doen gelden.

95. Ik ben daarom van mening, dat de beginselen die het Hof in de zaak Kraaijeveld e.a. heeft ontwikkeld, ook hier moeten worden toegepast. Het Hof oordeelde in die zaak, dat de nationale rechterlijke instantie verplicht is na te gaan, of de bestuurlijke en administratieve autoriteiten van de lidstaat binnen de beoordelingsmarge van de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn zijn gebleven.

96. Dat die autoriteiten zich op het standpunt hadden gesteld, dat een bepaald project geen beoordeling in de zin van de richtlijn behoefde, was op zich geen bewijs, dat die beoordelingsmarge was overschreden.

97. Het Hof oordeelde voorts, dat wanneer de grenzen van deze beoordelingsmarge zijn overschreden, de nationale bepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten, en de instanties van de lidstaat alle algemene en bijzondere maatregelen moeten

treffen die nodig zijn om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht om vast te stellen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, indien dit het geval is, aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen.

98. Gelijk de regering van het Verenigd Koninkrijk preciseert, zijn de autoriteiten die de eindbeslissing moeten nemen die welke de lidstaat overeenkomstig artikel 1, lid 3, van de richtlijn heeft aangewezen.

Conclusie

99. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, te beantwoorden als volgt:

De eerste en de tweede vraag

„Artikel 4, lid 2, juncto artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moet aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat een bepaald project enkel van de verplichting tot een milieueffectbeoordeling kan uitsluiten, nadat hij dit project in zijn geheel heeft onderzocht en op grond hiervan tot de conclusie heeft kunnen komen, dat het geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben."

De derde vraag

„Bij de beoordeling van de gevolgen van een project voor het milieu moeten de voorwaarden van de artikelen 5 tot en met 10 van richtlijn 85/337 in acht worden genomen, zelfs al maakt deze beoordeling deel uit van een bestaande nationale vergunningprocedure in de zin van artikel 2, lid 2, van de richtlijn.

Blijkt echter, met name na een onderzoek per geval krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337, dat de in dat artikel voorziene beoordeling niet is vereist, dan is de lidstaat vrij al dan niet een alternatieve beoordelingsprocedure te volgen waarvan hij zelf de voorwaarden vaststelt."

De vierde vraag

„Artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 moet aldus worden uitgelegd, dat onder deze bepaling alleen projecten vallen die zijn goedgekeurd bij een specifieke wetgevende handeling, die betrekking heeft op alle onderdelen van een bepaald project die relevant kunnen zijn voor de eventuele gevolgen voor het milieu."

De vijfde vraag

„Artikel 1, lid 4, van richtlijn 85/337 moet aldus worden uitgelegd, dat het niet van toepassing is op een project met hoofdzakelijk burgerlijke doeleinden."

De zesde vraag

„De bepalingen van artikel 4, lid 2, juncto artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 moeten aldus worden uitgelegd, dat wanneer de wetgevende of bestuurlijke autoriteiten van een lidstaat de bij die bepalingen verleende beoordelingsmarge hebben overschreden, de met die bepalingen strijdige nationale regels of maatregelen buiten toepassing moeten worden gelaten en de bevoegde autoriteiten binnen het kader van hun bevoegdheden alle algemene en bijzondere maatregelen moeten treffen die nodig zijn om te verzekeren, dat de projecten worden onderzocht om vast te stellen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, indien dit het geval is, aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen."