FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 29 april 1999 *

1. Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Italien), har förklarat att ett projekt för "ombyggnad av flygplatsen Bolzano — St Jakob" har godkänts år 1997 genom dels den självständiga provinsen Bolzanos regerings beslut nr 1230 av den 27 mars 1997, dels en skrivelse från Landeshauptmann (provinsens regeringschef) av den 11 april 1997.

2. Sökandena i målet vid den nationella domstolen, vilka är fysiska personer, som bor i närheten av flygplatsen Bolzano-St Jacob, samt två miljöorganisationer, har väckt talan mot de ovannämnda rättsakterna. De anser att projektet kan antas medföra en betydande inverkan på miljön, varför det borde ha blivit föremål för sådan bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) som föreskrivs i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [1] (nedan kallat direktivet).

3. Av begäran om förhandsavgörande framgår att detta projekt syftar till att en flygplats — som sedan år 1925/1926 används för militära ändamål, för sportflyg och som, under en viss period och i begränsad omfattning, även använts för civilflyg — efter ändringsarbeten skall kunna användas kommersiellt för reguljärflyg, charterflyg och fraktflyg.

4. De byggnads- och anläggningsarbeten som projekterats är i huvudsak följande: renovering av existerande start- och landningsbana, anläggning av parkeringsplatser och vägar som leder till desamma, konstruktion av ett flygkontrolltorn med teknisk utrustning för flygsäkerhet, konstruktion av ett tullkontor och en hangar, installation av nödvändiga anslutningar och avlopp etc. samt förlängning av start- och landningsbanan från 1 040 meter till 1 400 meter. Vid dagen för begäran om förhandsavgörande hade dessa arbeten emellertid ännu inte godkänts på grund av att detaljplanen först måste ändras.

5. Denna ombyggnad av Bolzano-flygplatsen fanns med i den regionalplan som godkänts genom den självständiga provin-

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

sen Bolzanos lag nr 3 av den 18 januari 1995, som innehåller följande passus: "Miljökonsekvensbeskrivning i syfte att fastställa att en flygplats av tredje nivån är tidsenlig och förenlig".

6. Projektet har dessutom prövats av Amtsdirektorenkonferenz (sammanträde mellan förvaltningsdirektörerna i provinsen) som avgav ett yttrande i enlighet med ett förfarande som betecknas som "förenklad miljökonsekvensutredning", enligt artiklarna 11—13 i provinsens Bolzanos lag nr 27 av den 7 juli 1992 om införande av ett förfarande för miljökonsekvensutredning (nedan kallad lag nr 27/92).

7. Enligt den nationella domstolen har reglerna följande innehåll:

De projekt som anges i bilaga I till lag nr 27/92 skall alltid bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.

8. Dessutom skall även de projekt som anges i bilaga II till samma lag bli föremål för sådan utredning. Denna skyldighet är emellertid förenad med villkoret att projektet överskrider ett tröskelvärde som anges i nämnda bilaga.

9. Vad avser flygplatser föreskrivs i punkt 11 e i bilaga II till lagen att samtliga projekt avseende nybyggnad av flygplatser skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning, oavsett det ekonomiska värdet av dessa projekt.

10. Enligt svarandena omfattas det omtvistade projektet därför inte av denna bestämmelse, eftersom det rör sig om en ombyggnad av en befintlig flygplats och inte nybyggnad.

11. I artikel 2.2 i samma lag anges att i två fall skall projekt avseende utbyggnad eller ombyggnad alltid bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.

12. Denna skyldighet gäller för det första för projekt som med 20 procent överskrider de tröskelvärden som anges i bilaga II vad

avser enskilda projekt, vilket inte här är fallet, eftersom inget tröskelvärde anges för flygplatser i bilaga II.

13. Skyldigheten gäller för det andra också när det i bilaga I föreskrivs att miljökonsekvensbeskrivning skall ske. I förevarande fall är inte heller bilaga I tillämplig, eftersom denna endast rör flygplatser där start- och landningsbanan är 2 100 meter eller längre, medan det omtvistade projektet, som framgår ovan, medför en förlängning av den befintliga landningsbanan till 1 400 meter.

14. Av denna bakgrund från begäran om förhandsavgörande framgår att ett projekt som det förevarande, som innebär ombyggnad av en flygplats, inte måste bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning enligt den nationella lagstiftningen.

15. Den nationella domstolen anser emellertid att ett sådant projekt medför betydande inverkan på miljön. Den ställer sig därför frågan om tillämplig nationell lagstiftning är förenlig med direktivet.

16. Direktivet rör, som framgår av artikel 1.1 i detsamma, bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

17. I artikel 1.2 anges att beteckningen "projekt" i direktivet används i följande bemärkelse:

"— utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

— andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning,"

och "tillstånd" definieras som "den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet".

18. I artikel 1.4 anges att

"Detta direktiv gäller inte projekt som avser det nationella försvaret."

19. Artikel 1.5 har följande lydelse:

"Detta direktiv skall inte tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen."

20. Enligt artikel 2.1 i direktivet skall medlemsstaterna "vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. De projekt som skall omfattas av sådan bedömning anges i artikel 4".

21. Nämnda artikel har följande lydelse:

"1. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 1 bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5—10.

2. Projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artikel 5—10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär.

I detta syfte kan medlemsstaterna bland annat bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5—10."

22. Bland de projekt som omfattas av artikel 4.1 i direktivet anges i punkt 7 i bilaga 1: "Anläggning av... flygplatser med en banlängd av 2 100 m eller mer."

23. Vad avser projekt som omfattas av artikel 4.2 i direktivet inbegrips, enligt punkt 10 d i bilaga 2 till direktivet: "Anläggning av... flygfält (projekt som inte anges i bilaga 1)".

24. I punkt 12 i samma bilaga omnämns slutligen även "Ändringar av projekt som anges i bilaga 1" till direktivet.

Den nationella domstolens frågor

25. Den nationella domstolen har formulerat sina frågor på följande sätt:

"1) Skall artikel 4.2 i direktiv 85/337/EEG tolkas så,

a) att medlemsstaterna enligt eget skön på förhand generellt kan undanta bestämda grupper av de projekt som nämns i bilaga 2 från kravet på miljökonsekvensbeskrivning,

eller

b) att medlemsstaternas utrymme för eget skön begränsas av skyldigheten att enligt artikel 2.1 i samtliga fall låta projekt, som bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan medföra betydande miljöpåverkan, undergå en miljökonsekvensbeskrivning?

c) Kan en medlemsstat enligt artikel 4.2 jämförd med artikel 2.1 i direktivet fastställa vissa typer av projekt eller fastställa kriterier eller gränsvärden på ett sådant sätt (eller underlåta att fastställa dem), att ombyggnaden av en flygplats, vars landningsbana är kortare än 2 100 meter, på förhand undantas från kravet på miljökonsekvensbeskrivning, trots att den kan medföra betydande miljöpåverkan? Överskrider en medlemsstat därvid sitt utrymme för eget skön enligt artikel 4.2. i direktivet (förutsatt att fråga b besvaras jakande)?

2) Skall artikel 4.2 jämförd med artikel 2.1 i direktivet tolkas så, att kravet på miljökonsekvensbeskrivning även gäller utbyggnad och ombyggnad vad avser projekt som omfattas av bilaga 2, när dessa kan medföra betydande miljöpåverkan, eller kan enligt artikel 4.2 jämförd med artikel 2.1 i direktivet

ombyggnadsprojekt, som kan medföra miljöpåverkan, på förhand explicit eller implicit undantas från kravet på miljökonsekvensbeskrivning (exempelvis genom regler som inte omfattar flygplatser)?

3) Är det enligt artikel 2.1 jämförd med artikel 2.2 i direktivet möjligt för medlemsstaterna att införa (i förhållande till den normala miljökonsekvensbeskrivningen) alternativa bedömningsförfaranden (eller att använda sig av sådana förfaranden)? Om denna fråga besvaras jakande önskas upplysning om

a) vilka väsentliga krav, eventuellt minimikrav, som denna bedömning måste uppfylla för att den skall stå i överensstämmelse med direktivets mål, och särskilt

b) om det är ett väsentligt villkor att allmänheten har getts möjlighet att yttra sig vid miljökonsekvensbeskrivningen enligt artikel 6 i direktivet.

4) Kan artikel 1.5 i direktiv 85/337 tolkas så, att denna bestämmelse också omfattar projekt som å ena sidan skall genomföras enligt en plan som godkänts genom lag, men å andra sidan måste godkännas enligt ett särskilt förvaltningsförfarande?

Vilket minimikrav måste ett lagstiftningsförfarande uppfylla för att uppnå 'syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter'?

5) Är undantaget i artikel 1.4 i direktivet tillämpligt när flygplatsen används både för civila och militära ändamål?

Är det kanske så att den *övervägande* användningen är avgörande, eller är det tillräckligt att flygplatsen *även* används för militära ändamål?

6) För det fall att direktivet inte har införlivats på rätt sätt: Har artikel 4.2 jämförd med artikel 2.1 i direktivet då direkt, vertikal verkan ('self executing'), på så sätt att myndigheterna i

en medlemsstat är skyldiga att låta det omtvistade projektet genomgå en miljökonsekvensbeskrivning?"

Inledande anmärkningar

26. Jag vill först göra några inledande anmärkningar.

27. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har begärt att EG-domstolen skall uttala sig om de praktiska följderna av sitt beslut, med hänsyn till att de omtvistade byggnads- och anläggningsarbetena redan förefaller vara långt gångna.

28. Svarandena i målet vid den nationella domstolen har dessutom anfört kritik mot beskrivningen av bakgrunden i begäran om förhandsavgörande. Svarandena har vidare gjort gällande att den nationella domstolen har överskridit sin befogenhet vad avser vissa beslut som den har fattat.

29. Överväganden av ovan beskrivna slag omfattas inte av EG-domstolens behörighet i mål om förhandsavgörande. EG-domstolen har nämligen endast till uppgift att, på grundval av begäran om förhandsavgörande, lämna den nationella domstolen de upplysningar om gemenskapsrätten som denna behöver för att avgöra målet. Övriga aspekter på tvisten, inbegripet frågan om de praktiska följderna av EG-domstolens tolkning för det enskilda fallet, omfattas endast av den nationella domstolens behörighet.

Den första och den andra frågan

30. Den första och den andra frågan bör prövas i ett sammanhang, eftersom de i huvudsak rör samma sakfråga, nämligen vilket utrymme för eget skön som medlemsstaterna har givits i artikel 4.2 i direktivet.

31. Den nationella domstolen vill för det första få veta huruvida medlemsstaterna, med stöd av nämnda bestämmelse, på förhand generellt kan undanta bestämda grupper av de projekt som nämns i bilaga 2 till direktivet från kravet på miljökonsekvensbeskrivning, eller om deras utrymme för eget skön på området begränsas av artikel 2.1 i direktivet.

32. Jag delar den bedömning som samtliga de som yttrat sig i målet gett uttryck för,

nämligen att den sista frågan redan har besvarats i domstolens rättspraxis.

33. Domstolen har nämligen fastställt att: [2]

"[ä]ven om medlemsstaterna genom artikel 4.2 andra stycket tilldelas en befogenhet att företa en skönsmässig bedömning för att bestämma vilka slag av projekt som skall undergå en bedömning eller för att fastställa de kriterier och/eller gränsvärden som skall iakttas, begränsas denna befogenhet av skyldigheten enligt artikel 2.1 att göra en miljöbedömning av projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering".

34. Domstolen har därav, i samma dom, dragit slutsatsen en medlemsstat endast kan undanta en hel grupp av projekt från kravet på miljökonsekvensbeskrivning om samtliga de projekt som har undantagits, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådana att de inte kan antas medföra betydande inverkan på miljön.

35. Dessa principer omfattar även anläggning, omvandling och ombyggnad av det slag som den nationella domstolen nämner i sin andra fråga.

36. I direktivet omnämns sådana arbeten visserligen inte uttryckligen bland de projekt som anges i bilaga 2. Man kan emellertid inte därav dra slutsatsen att endast nybyggnad omfattas av bilagans tillämpningsområde. Av domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl. framgår nämligen att:

"det förhållandet att ändringar av projekt som avses i bilaga 2 — till skillnad från ändringar av projekt som avses i bilaga 1 — inte uttryckligen nämns i direktivet, [kan inte] leda till slutsatsen att de inte omfattas av direktivets tillämpningsområde".

37. Den nationella domstolen undrar slutligen vilken betydelse de ovan nämnda principerna har i ett fall som det förevarande.

38. Först skall undersökas huruvida det aktuella projektet omfattas av direktivets tillämpningsområde, med hänsyn till de nämnda principerna.

39. Den nationella domstolen och de som har yttrat sig i målet är eniga om att det

2 — Dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403). Se även dom av den 2 maj 1996 i mål C-133/94, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-2323).

omtvistade projektet inte omfattas av bilaga 1 till direktivet. Punkt 7 i bilaga 1 till direktivet rör nämligen "Anläggning av... flygplatser med en banlängd av 2 100 m eller mer", medan det aktuella projektet rör en landningsbana som skall förlängas från 1 040 till 1 400 meter.

40. Parterna i målet vid den nationella domstolen är däremot oeniga huruvida projektet kan anses omfattas av bilaga 2, där det i punkt 10 d talas om "Anläggning av... flygfält (projekt som inte anges i bilaga 1)".

41. Svarandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att därav följer att bilaga 2 endast rör nybyggnad och inte ombyggnad av befintliga flygplatser.

42. De andra som har yttrat sig i målet anser däremot att bilaga 2 till direktivet skall tolkas så, att den även avser ombyggnad och ändring av befintliga anläggningar.

43. Jag föreslår domstolen att ansluta sig till denna ståndpunkt. Det framgår nämligen av ovannämnda rättspraxis och de principer som ligger bakom densamma att direktivets tillämpningsområde skall tolkas extensivt, för att det inte skall berövas sin ändamålsenliga verkan. Det är av denna anledning som domstolen, som framgår ovan, redan har förklarat att ändringar i projekt som avses i bilaga 1 omfattas av densamma, trots att ändringar inte nämns uttryckligen.

44. Jag vill även anmärka att lagstiftaren har bekräftat denna tolkning i den nya version av bilaga 2 som införts genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.[3] I punkt 13 i bilaga 2 talas nämligen numera om:

"Alla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I eller bilaga II, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön."

45. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att de tillämpliga nationella bestämmelserna, det vill säga provinsens lag nr 27/92, innebär att inga projekt som avser ombyggnad av befintliga flygplatser omfattas av kravet på miljökonsekvensbeskrivning.

3 — EGT L 73, s. 5.

46. Av ovannämnda rättspraxis framgår att det inte är tillåtet för de behöriga nationella myndigheterna att undanta en hel grupp projekt, annat än om det visas att samtliga de projekt som har undantagits, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådana att de inte kan antas medföra betydande inverkan på miljön.

47. Förevarande fall uppvisar emellertid vissa särdrag.

48. Svarandena i målet vid den nationella domstolen har exempelvis hävdat att flygplatsen i fråga är den enda som kan bli föremål för ombyggnad i provinsen. Lagstiftaren synes helt klart ha beaktat denna omständighet när den antog lag nr 27/92.

49. Lagstiftaren har således inte, genom de bestämmelser som implicit undantar ombyggnad av flygplatser, undantagit en hel grupp projekt, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, utan, när den antog nämnda lag, använt sig av sin rätt att anse att ett bestämt projekt, det vill säga ett projekt för ombyggnad av den enda flygplats som kan byggas om, inte kunde antas medföra betydande inverkan på miljön.

50. Detta argument försvagas emellertid av invändningen att även om det endast finns en flygplats i provinsen som kan byggas ut, kan denna utbyggnad anta helt olika former och utsträckning, varför lagstiftaren, när denne antog lag nr 27/92 omöjligen kunde bedöma ombyggnadens möjliga inverkan på miljön.

51. I vilket fall som helst är frågan huruvida lagstiftaren genom att anta lag nr 27/92, enligt vilken ombyggnaden av flygplatsen undantogs från kravet på miljökonsekvensbeskrivning, har överskridit sitt utrymme för eget skön enligt artikel 4.2 i direktivet, som den nationella domstolen vill ha svar på, inte avgörande för den nationella tvistens lösning.

52. Det är nämligen ostridigt i målet att en viss miljökonsekvensutredning har genomförts vad avser det omtvistade projektet. Exploatören har härvid ombetts att genomföra en utredning vad avser de planerade byggnads- och anläggningsarbetena. Olika instanser i provinsen, däribland miljömyndigheten, har rådfrågats. Berörda kommuner har informerats och yttranden har begärts in från flera håll. Beslutet att tillåta arbetena, med undantag för förlängningen av landningsbanan, vilken är föremål för ett annat förfarande, har fattats först sedan de förstnämnda åtgärderna vidtagits.

53. Vi har således, förutom frågan huruvida den självständiga provinsen Bolzano,

genom att undanta samtliga ombyggnader av flygplatser från kravet på miljökonsekvensbeskrivning, har överskridit sitt utrymme för eget skön enligt artikel 4.2 — vilket, som framgår ovan, är helt uppenbart — att ta ställning till huruvida den enskilda bedömningen, som lett till att provinsens myndigheter gjort detta undantag vad avser det enskilda projektet i fråga, har ägt rum på ett sätt som överensstämmer med denna bestämmelse.

54. I nämnda bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna bland annat "kan" bestämma att en bedömning skall göras för vissa typer av projekt eller fastställa sådana kriterier eller gränsvärden som krävs för att avgöra vilka projekt som skall bli föremål för en bedömning.

55. Det är här således helt klart fråga om en möjlighet och inte en skyldighet. Om medlemsstaterna inte använder sig av denna möjlighet, måste de emellertid, i varje enskilt fall, fatta ett *ad hoc*-beslut att projektet skall, eller inte skall, bli föremål för bedömning i den mening som avses i direktivet.

56. Detta framgår för övrigt än tydligare i den ovannämnda nya versionen av direktivet, i vilken artikel 4.2 numera har följande lydelse:

"Om inte annat följer av artikel 2.3 skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten,

om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5—10.

..."

57. I förevarande fall har de behöriga myndigheterna gjort en "granskning från fall till fall". Direktivet innehåller ingen

uttrycklig precisering av hur en sådan granskning skall gå till eller vad en sådan granskning innebär i sak.

58. Det ankommer därför på de nationella myndigheterna att tillämpa de förfaranden de finner lämpliga. I sak är det helt klart att en sådan granskning, som omfattas av medlemsstaternas utrymme för eget skön enligt artikel 4.2 i direktivet, måste uppfylla de krav som följer av domstolens rättspraxis rörande denna bestämmelse.

59. Direktivets syften skulle härvid äventyras om de nationella myndigheterna genom en sådan granskning från fall till fall skulle besluta att ett projekt som kan antas medföra betydande inverkan på miljön inte omfattas av kravet på miljökonsekvensbeskrivning.

60. En sådan granskning måste vara av sådant slag att de behöriga myndigheterna får så exakt kunskap som möjligt om den inverkan på miljön som projektet i fråga, som helhet betraktat, kan antas medföra, även om vissa arbeten, såsom här är fallet, behandlas enligt ett särskilt tillståndsförfarande.

61. Det finns härvid anledning att anmärka att det i den nya versionen av direktivet, i bilaga 3, anges kriterier som skall beaktas.

62. Det ankommer på den nationella domstolen att, på grundval av den överprövning som denna har rätt att göra enligt nationell rätt, i det enskilda fallet avgöra huruvida de behöriga myndigheterna gjort en granskning som ger dem sådan ledning att de korrekt kan bedöma huruvida den påverkan på miljön som projektet medför är betydande eller inte.

Den tredje frågan

63. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i i vilken mån medlemsstaterna, enligt artikel 2.1 jämförd med artikel 2.2 i direktivet, kan införa alternativa bedömningsförfaranden, i förhållande till det förfarande som föreskrivs i direktivet. Den vill dessutom, i förekommande fall, få veta om det finns några minimikrav som sådana alternativa förfaranden måste uppfylla.

64. I artikel 2.2 föreskrivs att "[b]edömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i

sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv skall uppfyllas".

65. Den nationella domstolen har i skälen till sin begäran om förhandsavgörande angett att den inte vet huruvida det förfarande för bedömning av inverkan på miljön som har tillämpats i förevarande fall, inom ramen för ett existerande nationellt förfarande, uppfyller de krav som anges i direktivet.

66. Jag vill härvid göra ett viktigt klargörande. Såsom framgår ovan har de nationella myndigheterna inte påstått att de har tillämpat ett "alternativt" förfarande för bedömning, utan en bedömning från fall till fall, enligt artikel 4.2 i direktivet, efter vilken de beslutat att en bedömning i den mening som avses i direktivet inte var av nöden. Jag har ovan redan analyserat vilka krav en sådan bedömning måste uppfylla.

67. EG-domstolen kan därför eventuellt besluta att det saknas anledning att besvara den tredje frågan.

68. Jag föredrar emellertid ett uttryckligt svar, som kan ges följande utformning:

"Bedömningen av ett projekts inverkan på miljön måste uppfylla de krav som anges i artiklarna 5—10 i direktivet, även i fall då denna bedömning ingår i ett existerande nationellt förfarande i den mening som avses i artikel 2.2 i direktivet."

69. När det däremot, exempelvis efter en bedömning från fall till fall som genomförts med stöd av artikel 4.2 i direktivet, framgår att det bedömningsförfarande som föreskrivs i direktivet inte behöver tillämpas, kan medlemsstaten fritt välja om den vill införa ett alternativt förfarande eller inte, samt ange kraven för detsamma.

Den fjärde frågan

70. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i vilka krav som måste vara uppfyllda för att ett projekt skall omfattas av undantaget i

artikel 1.5 i direktivet. Det skall erinras om att denna bestämmelse har följande lydelse:

"Detta direktiv skall inte tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen."

71. Den nationella domstolen har förklarat att i förevarande fall har projektet visserligen föreskrivits "i en lag som kan liknas vid ett planbeslut", men projektet har enligt denna domstol godkänts i ett särskilt förvaltningsförfarande.

72. Det följer redan av ordalydelsen i direktivet att lagstiftningen i fråga måste vara en särskild rättsakt där projektet regleras i detalj.

73. De regeringar som har yttrat sig i målet och kommissionen har med rätta anmärkt att detta medför att samtliga uppgifter som är relevanta vad avser bedömningen av projektets inverkan på miljön måste vara kända när lagstiftningen antas och ha beaktats vid denna tidpunkt.

74. Denna ståndpunkt bekräftas för övrigt av att det i artikel 1.5 hänvisas till direktivets syften. Det framgår nämligen av sjätte övervägandet i direktivet att "[t]illstånd för... projekt... bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra. Denna bedömning bör ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga".

75. Den nationella lagstiftningen i fråga måste således ha föregåtts av en sådan utredning för att vara relevant enligt artikel 1.5 i direktivet. I annat fall kan direktivets syften komma att äventyras, eftersom ett projekt i så fall kan godkännas utan föregående bedömning av dess inverkan på miljön.

76. Den nationella lagstiftningen måste dessutom innebära att projektet godkänns, så att inget senare tillståndsbeslut behöver fattas där exploatören åläggs ytterligare skyldigheter, eller som innehåller preciser-

ingar i förhållande till lagstiftningens innehåll.

77. I artikel 1.5 används visserligen uttrycket "i detalj regleras" snarare än "godkänna". Detta innebär emellertid inte att ett projekt kan anses ha reglerats i detalj om särskilda villkor för verkställighet skall anges i en senare rättsakt. Begreppet "i detalj regleras" förutsätter att det är fråga om en rättsakt som både är tillräckligt precis och tillräckligt slutgiltig. Som den italienska regeringen med rätta har anmärkt får det sedan lagstiftningen antagits inte finnas kvar något utrymme för skönsmässig bedömning vad avser de aspekter på projektet som berör dess inverkan på miljön.

78. Villkoret att lagstiftningen i fråga måste innebära att projektet på samma gång godkänns har, som den brittiska regeringen har understrukit, sin bakgrund i att direktivet, enligt vad som anges i femte övervägandet, har till syfte att samordna processer för tillståndsgivning till projekt och att lagstiftningen har samma verkan som ett tillståndsbeslut, med hänsyn till den ledning som står att finna i direktivet.

79. Av det ovanstående följer att en lagstiftning som endast i generella ordalag hänvisar till projektet i fråga, exempelvis genom att det stadgas att det är nödvändigt att göra en föregående undersökning för att avgöra om projektet kan genomföras, och där senare förfaranden skall genomföras bland annat avseende ytterligare krav, bland annat avseende projektets inverkan på miljön, innan ett tillstånd kan anses ha givits, inte är en sådan lagstiftning som avses artikel 1.5 i direktivet.

80. Det ankommer på den nationella domstolen att tillämpa de ovan beskrivna villkoren på den lagstiftning som är i fråga i förevarande fall.

81. De nationella domstolen vill också få veta vilka minimikrav, vad avser miljökonsekvensbeskrivning, ett lagstiftningsförfarande måste uppfylla för att uppnå "syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter".

82. För det fall det inte är så att denna fråga inte längre behöver besvaras — mot bakgrund av det ovanstående — vill jag precisera att direktivet inte innehåller särskilda minimikrav vad avser det lagstiftningsförfarande som en medlemsstat har tillämpat. En lagstiftning anses uppfylla direktivets syften om den innebär att projektet i fråga regleras i detalj i densamma. Bestämmelsen har sin utgångspunkt i prin-

cipen att när dessa villkor är uppfyllda har samtliga berörda givits tillräcklig information och lämnats tillfälle att yttra sig.

Den femte frågan

83. Den femte frågan rör huruvida en flygplats som används både för civila och militära ändamål inte omfattas av direktivets tillämpningsområde, eftersom direktivet, enligt artikel 1.4 i detsamma, inte gäller projekt som avser det nationella försvaret.

84. Jag delar den nederländska regeringens och kommissionens ståndpunkt att det här rör sig om en undantagsregel som skall tolkas restriktivt.

85. Det framgår nämligen av denna bestämmelses ordalydelse att det är projektets syfte som är det avgörande.

86. Artikel 1.4 är därför endast tillämplig på projekt som i huvudsak och i första hand avser det nationella försvaret. Det är inte tillräckligt att den nya anläggningen även fortsättningsvis även kan användas för det nationella försvaret och att militära enheter fortfarande är förlagda vid flygplatsen och att denna varaktigt och på ett formaliserat sätt används för det nationella försvaret, såsom Airport Bolzano — Bozen AG och Südtiroler Transportstrukturen AG har hävdat.

87. Såsom den brittiska regeringen har anfört omfattas anläggning och utbyggnad av en flygplats inte av undantagsregeln annat än om dessa arbeten först och främst rör det nationella försvaret.

88. Det framgår emellertid av handlingarna i målet att syftet med det omtvistade projektet i huvudsak och väsentligen är att anpassa flygplatsen i fråga för civilflyg, särskilt turistresor, av större omfattning än tidigare.

89. Såsom den italienska regeringen har anmärkt går det inte att se vad detta syfte har för anknytning till militärens utnyttjande av flygplatsen. Nämnda regering har härvid tillagt att provinsen Bolzano, som har behörighet att godkänna arbetena, helt saknar behörighet vad avser det nationella försvaret. Enligt italiensk rätt ligger projekt och beslut rörande arbeten som rör det nationella försvaret inom försvarsmaktens behörighet.

90. Av det ovanstående följer att ett projekt, som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som syftar till att

anpassa en flygplats för utökat civilt bruk inte omfattas av artikel 1.4 i direktivet.

Den sjätte frågan

91. Den nationella domstolen vill få veta om artiklarna 4.2 och 2.1 i direktivet är tillräckligt precisa och ovillkorliga för att medföra direkt effekt och därigenom tvinga de behöriga nationella myndigheterna att besluta att ett projekt skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning när direktivet inte på ett korrekt sätt har införlivats med nationell rätt.

92. Såsom samtliga de som har yttrat sig i målet har understrukit har domstolen redan i domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl. prövat frågan om dessa bestämmelsers direkta effekt. Nämnda mål rörde nationella regler som ledde till att vissa grupper av projekt inte omfattades av kravet på miljökonsekvensbeskrivning.

93. I förevarande fall har det framgått att situationen är något annorlunda, eftersom detta fall inte endast rör att vissa projekt har undantagits med stöd av generella regler, utan även rör ett beslut, som har fattats efter viss prövning, att inte göra en miljökonsekvensbeskrivning vad avser ett bestämt projekt.

94. De båda situationerna rör trots detta en och samma fråga, nämligen vilket utrymme för eget skön som medlemsstaterna förfogar över enligt artikel 4.2 i direktivet och vilken möjlighet en enskild har att åberopa direktivet när medlemsstaten har överskridit sitt utrymme för eget skön.

95. Jag anser därför att de principer som domstolen har lagt fast i domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl. är tillämpliga. Domstolen konstaterade i nämnda mål att den nationella domstolen är skyldig att kontrollera om de lagstiftande organen eller förvaltningsmyndigheterna i medlemsstaten har hållit sig inom sitt utrymme för eget skön, såsom detta fastställts i artikel 2.1 och artikel 4.2 i direktivet.

96. Omständigheten att dessa myndigheter har ansett att miljökonsekvensbeskrivning i direktivets mening inte behövde ske vad avser ett visst projekt utgör inte i sig bevisning för att de har överskridit sitt utrymme för eget skön.

97. Domstolen har dessutom fastställt att i fall då utrymmet för skönsmässig bedömning har överskridits, skall de nationella bestämmelserna inte tillämpas och det ankommer då på de nationella myndighe-

terna i medlemsstaten att vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att projekten prövas, i syfte att bedöma om de kan antas medföra betydande påverkan på miljön och, i så fall, se till att de blir föremål för miljökonsekvensbeskrivning.

98. Såsom den brittiska regeringen har preciserat är det de myndigheter som medlemsstaten har angett i enlighet med artikel 1.3 i direktivet som slutligen skall avgöra saken.

Förslag till avgörande

99. Av de skäl som jag har angivit ovan föreslår jag att domstolen skall besvara frågorna från Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, på följande sätt:

Den första och den andra frågan

"Artikel 4.2 jämförd med artikel 2.1 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt skall tolkas så, att en medlemsstat inte ges behörighet att från direktivets krav på miljökonsekvensbeskrivning undanta ett bestämt projekt, annat än om den efter en helhetsbedömning funnit att projektet inte kan antas medföra betydande inverkan på miljön."

Den tredje frågan

"Bedömningen av ett projekts inverkan på miljön måste uppfylla de krav som anges i artiklarna 5—10 i direktivet, även i fall då denna bedömning ingår i ett existerande nationellt förfarande i den mening som avses i artikel 2.2 i direktivet.

När det däremot, exempelvis efter en bedömning från fall till fall som genomförts med stöd av artikel 4.2 i direktivet, framgår att det bedömningsförfarande som föreskrivs i direktivet inte behöver tillämpas, kan medlemsstaten fritt välja att om den vill införa ett alternativt förfarande eller inte, samt att ange kraven för detsamma."

Den fjärde frågan

"Artikel 1.5 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att denna bestämmelse endast omfattar projekt som godkänts i en särskild lag i vilken samtliga uppgifter avseende ett bestämt projekt som kan antas vara relevanta för bedömningen av dess eventuella inverkan på miljön har beaktats."

Den femte frågan

"Artikel 1.4 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att denna bestämmelse inte är tillämplig på ett projekt med ett i huvudsak civilt syfte."

Den sjätte frågan

"Artikel 4.2 jämförd med artikel 2.1 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att om de lagstiftande organen eller förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat har gått utöver det utrymme för eget skön som de tilldelas i dessa bestämmelser, skall nationella regler eller åtgärder som är oförenliga med dessa bestämmelser inte tillämpas, och de behöriga myndigheterna skall då, inom ramen för deras behörighet, vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att projekten prövas, i syfte att bedöma om de kan antas medföra betydande påverkan på miljön och, i så fall se till att de blir föremål för miljökonsekvensbeskrivning."