FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 3. maj 1994 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof har forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [1].

2. Direktivets grundlæggende regel findes i artikel 2, der bestemmer, at nærmere bestemte anlægsarbejder og andre projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, »undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse« til gennemførelsen af projektet. Der skal kort sagt foretages, hvad der i det følgende vil blive kaldt en miljøvurdering. Der skal bl.a. foretages miljøvurdering ved anlæg af motorveje og motortrafikveje.

Medlemsstaterne skulle efter artikel 12 »træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet inden tre år fra dets meddelelse«. Denne frist udløb den 3. juli 1988.

3. Hovedsagen vedrører en tvist om godkendelsen af to motortrafikvejsstrækninger.

Godkendelserne blev meddelt *efter* direktivets gennemførelsestidspunkt, og de blev meddelt, *uden* at der var foretaget en vurdering af projekternes indvirkning på miljøet i overensstemmelse med direktivet.

De godkendende myndigheder undlod miljøvurdering under henvisning til en overgangsbestemmelse i den tyske lov til gennemførelse af direktivet. Miljøvurdering skal efter denne bestemmelse kun foretages for projekter, der ikke er offentligt bekendtgjort inden lovens ikrafttræden.

* Originalsprog: dansk.
1 — EFT L 175, s. 40.

Sagsøgerne i hovedsagen har bl.a. gjort gældende, at miljøvurdering skulle have været gennemført, fordi godkendelserne af projekterne lå efter direktivets gennemførelsestidspunkt.

Den forelæggende ret finder det tvivlsomt, om overgangsbestemmelsen er i overensstemmelse med direktivet, og har for at kunne tage stilling hertil stillet præjudicielle spørgsmål.

4. Sagen angår et principielt og praktisk vigtigt spørgsmål, der ikke er helt enkelt at besvare.

Det er ubestrideligt, at direktivets bestemmelser skulle være gennemført senest den 3. juli 1988, dvs. at medlemsstaterne på dette tidspunkt skulle have indført pligt til at lade de af direktivet omfattede projekter undergive en miljøvurdering.

Det er derimod tvivlsomt, om miljøvurdering skal foretages for ethvert projekt, der endnu ikke er godkendt på gennemførelsestidspunktet, eller om den kan undlades foretaget for projekter, hvor godkendelsesproceduren på gennemførelsestidspunktet allerede er indledt.

5. Spørgsmålet har væsentlig betydning, da godkendelsesprocedurerne for de af direktivet omfattede projekter kan være meget langvarige, og da miljøvurderingerne, der indebærer omfattende forpligtelser for bygherrerne og de involverede myndigheder, også normalt vil være tidskrævende.

Såfremt der kun skal foretages miljøvurdering af projekter indledt efter gennemførelsestidspunktet, vil det formentlig betyde, at et større antal projekter ikke vil blive undergivet miljøvurdering.

Såfremt der skal foretages miljøvurdering af ethvert projekt, der på gennemførelsestidspunktet endnu ikke er godkendt, vil miljøvurdering formentlig i ganske mange tilfælde kunne indebære en betragtelig forsinkelse af gennemførelsen af projekter med deraf følgende alvorlige konsekvenser for bygherrerne og de formål, der skal realiseres ved gennemførelsen af projekterne.

6. Spørgsmålets praktiske betydning og usikkerheden om dets rette besvarelse afspejler sig i antallet af indlæg for Domstolen og

de forskellige opfattelser af den rette fortolkning af direktivet.

Bund Naturschutz in Bayern eV og en række af de private sagsøgere i hovedsagen, den nederlandske regering og Kommissionen gør gældende, at der ifølge direktivet skal foretages miljøvurdering af alle projekter, der endnu ikke er godkendt på gennemførelsestidspunktet, mens Freistaat Bayern, byen Vilsbiburg, den tyske og den britiske regering er af den opfattelse, at direktivet ikke kan fortolkes på denne måde.

Direktivet om vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet (herefter »VVM-direktivet«)

7. Direktivet er udstedt af Rådet den 27. juni 1985 med hjemmel i EØF-traktatens artikel 100 og artikel 235. Formålet med direktivet er efter dets præambel at fremme en miljøpolitik, hvor dannelsen af forurening og gener undgås, frem for at virkningerne heraf senere søges modvirket, hvorfor virkningerne på miljøet skal tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocedurer.

8. Hovedstrukturen i direktivet er følgende:

— Den grundlæggende materielle forpligtelse for medlemsstaterne er ifølge artikel 2, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse til deres gennemførelse.

— Miljøvurderingen består ifølge direktivets artikel 3 i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere de direkte og indirekte virkninger af det pågældende projekt på en lang række faktorer, nemlig mennesker, fauna og flora; jordbund, vand, luft, klima og landskab; samenspillet mellem disse faktorer; materielle goder og kulturarv.

— De typer projekter, der skal undergives miljøvurdering, fastlægges i artikel 4, sammenholdt med bilag I og II, og omfatter dels projekter, hvor der altid skal foretages en vurdering (bl.a. motorveje og motortrafikveje), dels projekter, hvor det er overladt til medlemsstaterne at afgøre, om der skal foretages en vurdering.

— Miljøvurderingen skal foretages på grundlag af en række oplysninger:

For det første og navnlig på grundlag af oplysninger fra bygherren, hvis pligter i denne henseende er fastlagt i artikel 5, hvoraf følger, at det er overladt de nationale myndigheder at fastlægge de nærmere omstændigheder i forbindelse med oplysningerne (indhold, form og tidspunkt) [2], men hvoraf også fremgår, at bygherren dog under alle omstændigheder skal give en række udtrykkeligt opregnede oplysninger.

For det andet skal miljøvurderingen efter artikel 6 foretages på grundlag af oplysninger indhentet hos relevante miljømyndigheder og hos de berørte dele af offentligheden i overensstemmelse med høringsregler, der fastsættes af medlemsstaterne [3].

— Efter artikel 8 skal de således indhentede oplysninger »tages i betragtning i forbindelse med godkendelsesproceduren«.

Gennemførelsen af direktivet i Tyskland

9. Forbundsdagen vedtog den 12. februar 1990 lov om gennemførelse af Rådets direktiv af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. Loven trådte i kraft den 1. august 1990.

Gennemførelsesloven indeholder i artikel 1 lov om miljøindvirkningsvurdering, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, herefter »UVP-loven«. § 22 heri indeholder

2 — Artikel 5, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:
»1. For så vidt angår projekter, hvis indvirkning på miljøet i henhold til artikel 4 skal vurderes i overensstemmelse med artikel 5 til 10, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at bygherren på passende vis giver de i bilag III omhandlede oplysninger, når
a) medlemsstaterne er af den opfattelse, at oplysningerne er relevante på et givet stadium i godkendelsesproceduren og for så vidt angår de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en projekttype og for det miljø, som måtte blive berørt, og
b) medlemsstaterne finder, at det i betragtning af bl.a. den nuværende viden og de kendte vurderingsmetoder med rimelighed kan forlanges, at bygherren indsamler oplysninger.
2. De oplysninger, som bygherren skal afgive i henhold til stk. 1, skal mindst omfatte:
— en beskrivelse af projektet med oplysninger om placering, art og dimensioner
— en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere betydelige skadelige virkninger
— de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentlige virkninger, projektet vil kunne få for miljøet
— et ikke-teknisk resumé af de i første til tredje led omhandlede oplysninger.«

3 — Artikel 6, stk. 1 og 2, har følgende indhold:
»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at de myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan blive berørt af projektet, får mulighed for at afgive udtalelse om ansøgningen om tilladelse. Medlemsstaterne udpeger i dette øjemed de myndigheder, der skal høres, generelt eller i hvert enkelt tilfælde, når ansøgningerne om godkendelse indgives. ...
2. Medlemsstaterne sørger for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5, stilles til rådighed for offentligheden; at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden projektet påbegyndes.«

den ovenfor nævnte overgangsregel, hvorefter allerede indledte procedurer skal færdiggøres efter lovens regler, når projektet endnu ikke var offentligt bekendtgjort ved lovens ikrafttræden [4].

Gennemførelsesloven indeholder herudover i artikel 2-12 bestemmelser om ændring af forskellige speciallove, herunder artikel 7 om ændring af § 16 og 17 i forbundsloven om fjerntrafikveje. Denne ændring indebærer, at der skal foretages miljøvurdering, både inden trafikministeren træffer bestemmelse om linjeføring af fjerntrafikveje, og inden det enkelte fjerntrafikvejsprojekt godkendes.

Hovedsagens faktum

10. Ved ansøgninger af september 1988 som uddybet i november 1989 anmodede Autobahndirektion Südbayern Niederbayern's regering om tilladelse til at gennemføre to projekter vedrørende nye motortrafikvejsstrækninger, henholdsvis en 6,9 km lang vej mellem Geisenhausen og Haarbach og en ca. 3 km lang vej mellem Bundesstraße 15 og Bundesstraße 388 ved Haarbach/Wolferding (den såkaldte Vistal-forbindelse).

De to veje skal aflaste byen Vilsbiburg for gennemgående trafik på Bundesstraße 299. Det førstnævnte projekt udgør i øvrigt en delstrækning af en planlagt ca. 130 km lang ny motorvejsforbindelse mellem Rosenheim og Regensburg, herefter »den nye B 15«. Denne skal være adskilt fra den bestående B 15 og tjene som en supplerende nord-sydforbindelse for gennemgående trafik. Den nye B 15 har været under planlægning i det mindste siden begyndelsen af 1970'erne. Der blev i 1977 og 1978 truffet de fornødne planlægnings- og linjeføringsbeslutninger for så vidt angår strækningen fra Landshut til Rosenheim, hvor den her omtvistede delstrækning ligger. I 1985 optog Forbundsdagen forbindelsen i bilaget til loven om bygning af fjerntrafikvej og fastslog herved, at der var trafikmæssigt behov for bygningen af den nye B 15 mellem Rosenheim og Regensburg.

Strækningen mellem Geisenhausen og Haarbach er den første af de delstrækninger, der skal bygges af den nye B 15.

4 — § 22, stk. 1, har følgende ordlyd: »Overgangsbestemmelse: 1) Allerede indledte procedurer afsluttes efter bestemmelserne i denne lov og de i henhold hertil fastsatte retsforskrifter og administrative forskrifter, såfremt projektet ikke er offentligt bekendtgjort ved lovens ikrafttrædelse eller på det tidspunkt, hvor loven første gang finder anvendelse på de i nr. 1 og 2 i bilaget til § 3 anførte projekter; dette gælder også, når der i forbindelse med en procedure træffes forhåndsafgørelse eller udstedes en første delgodkendelse eller tilsvarende første deltilladelse. Såfremt der i en procedure, hvori offentligheden skal inddrages, træffes afgørelse om en yderligere delgodkendelse eller tilsvarende deltilladelse, gælder denne bestemmelse med det forbehold, at vurderingen af indvirkningerne på miljøet i den senere procedure begrænses til yderligere eller andre betydelige indvirkninger på miljøet.«

De to projekter blev offentligt bekendtgjort i forbindelse med, at Autobahndirektion Südbayern indgav ansøgningerne om godkendelse.

Den 16. december 1991 traf Niederbayern's regering beslutning om godkendelse af de to projekter.

Niederbayern's regering anførte i godkendelsesbeslutningerne, at det i de foreliggende tilfælde i overensstemmelse med UVP-lovens § 22 om allerede offentligt bekendtgjorte projekter ikke havde været nødvendigt at foretage miljøvurdering.

11. Det ligger således fast, at der ikke blev foretaget miljøvurdering, og at der er tale om projekter,

— hvor godkendelsesprocedurerne er indledt *efter* udløbet af direktivets gennemførelsesfrist,

og

— hvor godkendelserne er meddelt *efter* den tyske gennemførelseslovs ikrafttræden, men under omstændigheder, hvor det efter UVP-lovens overgangsregel ikke var nødvendigt at undergive projekterne miljøvurdering.

Sagen for Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

12. Sagsøgerne er hovedsageligt landmænd, der skal afstå jord, såfremt projekterne gennemføres. De øvrige sagsøgere anfægter projekterne som følge af generne ved den fremtidige vejtrafik m.m.

Sagsøgerne påstår som nævnt de to projektgodkendelser ophævet, bl.a. fordi der ikke inden godkendelsen blev foretaget miljøvurdering.

13. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof finder det tvivlsomt, om overgangsbestemmelsen i UVP-lovens § 22 er i overensstemmelse med VVM-direktivet og lægger til grund, at projektgodkendelserne er ulovlige, hvis § 22 er stridende mod direktivet. Den har for at kunne tage stilling til sagsøgernes påstand i

hovedsagen forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål.

Det første spørgsmål går ud på, om direktivet forpligter medlemsstaterne til fra gennemførelsesfristens udløb at undergive alle ikke-godkendte projekter miljøvurdering, eller om medlemsstaterne kan begrænse pligten til at foretage miljøvurdering til kun at gælde for projekter, hvor godkendelsesproceduren indledes efter gennemførelsesfristens udløb.

Det andet spørgsmål går ud på, om medlemsstaterne — hvis direktivet åbner mulighed for at undlade miljøvurdering for projekter, hvor godkendelsesproceduren er indledt — da som skæringsdato for godkendelsesprocedurens indledning kan vælge en senere dato end direktivets gennemførelsestidspunkt.

Det tredje spørgsmål, der kun er stillet for det tilfælde, at det andet spørgsmål besvares bekræftende, vedrører begrebet projekt for så vidt angår veje (om miljøvurdering skal foretages for hele den planlagte vejforbindelse eller kun for de delstrækninger, hvorom der er søgt godkendelse).

14. Hovedsagens faktum viser, at det først og fremmest er det andet af de tre spørgsmål, der er relevant for sagens afgørelse. Det ligger som nævnt fast, at hovedsagen vedrører projekter, for hvilke der først er indgivet ansøgning efter direktivets gennemførelsestidspunkt, og som skulle have været undergivet miljøvurdering, hvis de ikke havde været omfattet af overgangsreglen i UVP-loven.

15. Det ville således være forsvarligt, hvis Domstolen begrænsede sin besvarelse til dette spørgsmål, idet det første spørgsmål strengt taget er hypotetisk i den foreliggende sags sammenhæng.

Det kan dog ikke bestrides, at der for så vidt er god mening i også at tage stilling til det første spørgsmål. Hvis det besvares således, at der skal foretages miljøvurdering af alle projekter, der endnu ikke er godkendt på gennemførelsestidspunktet, er besvarelsen af det andet spørgsmål overflødig. Hertil kommer, at det første spørgsmål under alle omstændigheder rejser et praktisk vigtigt spørgsmål, hvad ikke mindst den britiske regerings indlæg har vist.

Ad spørgsmål 1

16. Det første præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Skal direktivets artikel 12 fortolkes således, at

a) medlemsstaterne har været forpligtet til inden den 3. juli 1988 at træffe de nødvendige foranstaltninger, således at offentlige projekter, som godkendes for første gang efter dette tidspunkt, og som falder ind under direktivets anvendelsesområde, skal opfylde kravene heri,

eller at

b) medlemsstaterne ganske vist har skullet træffe de nødvendige foranstaltninger inden den 3. juli 1988, men ikke har været forhindret i at fastsætte overgangsregler for allerede indledte godkendelsesprocedurer?«

17. Artikel 12 i direktivet bestemmer, at »medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv inden tre år fra dets meddelelse«.

Medlemsstaternes ubetingede pligt til at respektere de i direktiverne fastsatte gennemførelsesfrister er til stadighed understreget af Domstolen, der i denne forbindelse bl.a. har fastslået, at de nationale gennemførelsesforanstaltninger ikke må føre til forlængelse af direktivets gennemførelsesfrist [5].

Gennemføres direktivet ikke rettidigt gennem udstedelse af de fornødne nationale foranstaltninger, krænker medlemsstaterne deres forpligtelser efter traktaten.

18. Det foreliggende spørgsmål angår ikke medlemsstaternes pligt til rettidig gennemførelse, men derimod spørgsmålet om indholdet af »de fornødne foranstaltninger«, som medlemsstaterne skal træffe.

5 — Jf. dom af 17.11.1992 (sag C-157/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5899).

Dette spørgsmål kan ikke besvares på grundlag af en fortolkning af artikel 12, men må afhænge af en fortolkning af direktivets øvrige bestemmelser.

19. Der er på trods af spørgsmålets indlysende praktiske betydning ikke i direktivet udtrykkeligt taget stilling til, om miljøvurdering skal foretages for alle endnu ikke-godkendte projekter eller kun for projekter, hvor godkendelsesproceduren endnu ikke er indledt.

20. Besvarelsen af spørgsmålet må derfor søges i direktivets materielle bestemmelser om indholdet af pligten til miljøvurdering set i lyset af direktivets formål.

21. Det er i denne henseende mest nærliggende at tage udgangspunkt i direktivets artikel 2, hvorefter medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at »de projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indflydelse på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse«.

22. Kommissionen, den nederlandske regering og de sagsøgere i hovedsagen, der har afgivet indlæg, gør gældende, at direktivet — i mangel af en udtrykkelig overgangsregel — kun kan fortolkes således, at pligten til at foretage miljøvurdering må gælde for alle projekter, der endnu ikke er godkendt på tidspunktet for gennemførelsesfristens udløb.

23. Der henvises til, at det udtrykkeligt er fastslået, at der skal foretages miljøvurdering af ethvert projekt, *inden* der gives tilladelse til dets gennemførelse, og at også formålet med direktivet tilsiger, at pligten udstrækkes til at gælde alle projekter, der ikke er godkendt på datoen for gennemførelsesfristens udløb. Hertil kommer, at den tre-årige gennemførelsesfrist, der er længere end normalt på miljøområdet, er tilstrækkelig lang til, at medlemsstaterne under gennemførelsesperioden kunne løse eventuelle overgangsproblemer, og at det af andre miljødirektiver fremgår, at Rådet udtrykkeligt åbner mulighed for medlemsstaterne til at løse overgangsproblemer, hvis der findes at være behov herfor.

24. Lad mig straks fastslå, at disse argumenter ikke er så stærke, at de overbeviser mig om, at denne fortolkning af direktivet er den rette. Dette skyldes ikke i første række, at visse af argumenterne er mindre holdbare, men navnlig, at der er væsentlige praktiske og retssikkerhedsmæssige grunde, der — når

henses til pligtens karakter — taler mod denne fortolkning.

25. Rent bortset fra, at det er mere end tvivlsomt, om medlemsstaterne kan have pligt til i gennemførelsesperioden at løse de overgangsproblemer, som direktivets gennemførelse i forhold til private måtte give anledning til, er det et spørgsmål, om påstanden om, at den tre-årige gennemførelsesperiode skulle være tilstrækkelig lang til at løse eventuelle overgangsproblemer, er korrekt.

26. Der findes grundlag for at rejse dette spørgsmål i den beretning om implementering af VVM-direktivet, som Kommissionen ifølge direktivets artikel 11, stk. 3, skulle udarbejde og fremsende til Rådet og Europa-Parlamentet [6]. Beretningen, der er fra november 1992, understreger, at direktivet er et rammedirektiv. Beretningen fremhæver de mange detailspørgsmål, det efter direktivet overlades til medlemsstaterne at afgøre, og den nævner, at bredden i direktivets anvendelsesområde betyder, at direktivet har virkninger for mange forskellige regeringsorganer, offentlige myndigheder og godkendelsesordninger. Beretningen indeholder f.eks. følgende konstatering:

»De første indledende undersøgelser om et forslag til et VVM-direktiv fandt sted i 1975-1976 og blev formelt vedtaget som et forslag fra Kommissionen i 1980. Men først i 1985 fik forslaget Ministerrådets endelige godkendelse. Det betød imidlertid ikke afslutningen på vedtagelsesprocessen, snarere indledningen til direktivets omsætning til national lovgivning og — hvad der er langt vigtigere — dets gennemførelse i praksis. Opfyldelse af disse målsætninger var som følge af direktivets bredde og krav om ændringer en tidskrævende opgave, og det må ikke glemmes, når vi ser på, hvilke fremskridt der er sket siden 1985. Selv om direktivets rammetilsnit på en måde gjorde det lettere at gennemføre, fordi medlemsstaterne var mere frit stillet under tilpasningen til egne ordninger, har dets bredde medført en del usikkerhed om den nøjagtige fortolkning af de grundlæggende vurderingsprincipper og proceduremæssige krav. Også dette forhold skal tages i betragtning under gennemgangen af de hidtidige fremskridt.« [7]

27. Det fremgår i øvrigt af beretningen, at det i hvert fald i hovedparten af medlemsstaterne har givet store vanskeligheder at

6 — Se KOM(93) 28.

7 — Se beretningens punkt 2.1.

gennemføre direktivet. Beretningen fastslår herom:

»Det fremgår, at mens nogle forskrifter indførtes i overgangsperioden 1985-1988 ..., er det først og fremmest efter juli 1988, og navnlig i 1990-1991, at bestemmelserne er vedtaget. Det følger heraf, at graden af håndhævelse af VVM-direktivet ved udløbet af overgangsperioden var ringe i de fleste af medlemsstaterne.

Trods de langt større fremskridt, der skete fra midten af 1988 til midten af 1991, var den formelle implementering endnu ikke afsluttet i juli 1991. Som det fremgår ..., var stadig mange yderligere retsregler under udarbejdelse og behandling. Hertil kommer, at der er forskel i fortolkningen af, hvorvidt kombinationen af gældende og foreslåede foranstaltninger i tilstrækkelig grad sikrer formel håndhævelse af direktivet.

Den mangelfulde gennemførelse af direktivets bestemmelser giver naturligvis her seks år efter direktivets vedtagelse anledning til bekymring.« [8]

28. Det synes på denne baggrund lidet overbevisende, når Kommissionen anfører den tre-årige gennemførelsesfrist som et argument for, at pligten til at foretage miljøvurdering skulle gælde for ethvert endnu ikke-godkendt projekt — også selv om godkendelsesproceduren måtte være indledt lang tid forinden — fordi medlemsstaterne kunne have benyttet gennemførelsesperioden til at løse eventuelle overgangsproblemer for sådanne projekter.

29. Der er heller ikke større vægt i Kommissionens modsætningsslutning fra udtrykkelige overgangsbestemmelser i andre direktiver. Det drejer sig i de pågældende direktiver navnlig om bestemmelser, der under nærmere bestemte omstændigheder gør det muligt for medlemsstaterne at udsætte opfyldelsen af direktivernes krav til kvaliteten af vand, luft mv. VVM-direktivets krav er af en anden karakter, og som allerede nævnt er der ikke i den foreliggende sag tale om, at medlemsstaterne skulle have ret til at udskyde opfyldelsen af kravet om miljøvurdering, men om, i hvilket omfang kravet finder anvendelse på projekter, der er under behandling på direktivets gennemførelsestidspunkt.

30. VVM-direktivets formål er at sikre, at godkendelsesproceduren for så vidt angår projekter, der kan have væsentlig indflydelse

8 — Se beretningens punkt 3.2.

på miljøet, suppleres med en anden procedure, der i Kommissionens beretning kaldes *VVM-processen* [9].

31. Det er i direktivets præambel understreget, at VVM-processen skal indledes så tidligt i projektplanlægningen som muligt, og det er efter direktivets regler klart, at miljøvurdering er en *proces*, der skal foregå *parallelt med* og som et *integreret led* i projektgodkendelsesproceduren. Dette er utvivlsomt et centralt element i en korrekt opfyldelse af det formål, der søges realiseret gennem direktivet.

Dette er da også fremhævet i Kommissionens beretning og illustreres på udmærket måde i et skema, der findes i beretningen (figur 2.1), og som indeholder et diagram over VVM-processen og relationerne til bedømmelse, godkendelse og gennemførelse af projekter. Diagrammet er medtaget som bilag til dette forslag til afgørelse. Det viser bl.a., at en miljøvurdering pålægger bygherren ganske betydelige forpligtelser, og at det, for at formålet med direktivet skal opnås, er vigtigt, at bygherren indleder VVM-processen, endog inden han indgiver ansøgning om godkendelse af projektet.

32. Der kan i denne sammenhæng også være grund til at fremhæve, at direktivets artikel 8 alene bestemmer, at miljøvurdering »skal tages i betragtning *i forbindelse med godkendelsesproceduren*« (her fremhævet), og at direktivet således overlader det til medlemsstaterne at afgøre, hvordan og på hvilke stadier i godkendelsesproceduren miljøvurdering skal indgå [10].

33. Det forekommer mig på denne baggrund forkert at fortolke direktivet således, at pligten til at gennemføre *VVM-processen* skal gælde for *alle godkendelsesprocedurer*, der ikke er endeligt afsluttet på en bestemt dato, nemlig den 3. juli 1988.

34. En sådan fortolkning ville føre til vilkårlige resultater og navnlig til resultater, der på afgørende vis kunne forsinke gennemførelsen af samfundsnyttige projekter med store ulemper for bygherrerne og samfundet til følge.

35. Fortolkningen ville indebære, at VVM-processen i givet fald skulle gennemføres i fuldt omfang også for projekter, som måske blot afventede den formelle godkendelse og havde været igennem en lang, grundig og

9 — Dette understreges i Kommissionens beretning, hvor udtrykket VVM beskriver den samlede *miljøvurderingsproces* (se beretningens fodnote 1).

10 — Se Kommissionens beretning, punkt 2.2., tredjesidste afsnit.

kompliceret godkendelsesprocedure, (hvor der formentlig allerede i vidt omfang var taget miljømæssige hensyn).

36. Fortolkningen ville efter de foreliggende oplysninger kunne risikere at føre til flere års forsinkelser af bygningen af samfundsnyttige anlæg, f.eks. anlæg, der er bestemt til varig deponering af radioaktivt affald og anlæg til bortskaffelse af giftigt og farligt affald ved forbrænding, herunder behandling eller deponering i jorden [11]. Det behøver ikke nærmere dokumentation, at sådanne forsinkelser af gennemførelsen af færdigprojekterede anlæg ville indebære omfattende tab for de private og offentlige bygherrer og i givet fald for samfundet.

37. Der må efter min mening gives Freistaat Bayern og den tyske samt den britiske regering medhold i, at en sådan fortolkning ville føre til resultater, der ville være vanskeligt forenelige med princippet om retssikkerhed, herunder beskyttelsen af den berettigede forventning, og proportionalitetsprincippet.

38. Det ville ganske vist ikke nødvendigvis være således, at disse principper ville have ført til *ugyldigheden af en udtrykkelig bestemmelse* i direktivet, hvorefter alle projekter, der ikke var godkendt den 3. juli 1988, skulle undergives miljøvurdering. Men principperne kan uden vanskelighed anføres som vægtig støtte for en *fortolkning* af direktivet, hvorefter medlemsstaterne kan undlade miljøvurdering for projekter, hvor godkendelsesproceduren er indledt før den 3. juli 1988.

39. Det er ikke noget holdbart argument herimod, at en sådan fortolkning vil stride mod princippet om fællesskabsrettens ensartede anvendelse. Fortolkningen fastlægger, hvilke pligter samtlige medlemsstater som et minimum skal opfylde. Der er efter direktivets artikel 13 ikke i direktivet noget, der hindrer de enkelte medlemsstater i at fastsætte strengere regler. Der er følgelig intet, der hindrer medlemsstaterne i at have gennemført krav om miljøvurdering for deres bygherrer og myndigheder inden den 3. juli 1988 (selv om det efter de ovenfor givne oplysninger kan anses for tvivlsomt, hvor mange der har gjort brug af denne mulighed for at beskytte miljøet så godt og så tidligt som muligt).

40. Der er således gode grunde for og ikke stærke grunde imod at fortolke VVM-direktivet således, at medlemsstaterne ikke har været forpligtet til at lade de af direktivet omfattede projekter, der ikke var godkendt den 3. juli 1988, undergive miljøvurdering, men har kunnet begrænse pligten til at gælde for projekter, for hvilke godkendelsesproceduren endnu ikke var indledt.

11 — Se herved VVM-direktivets bilag I.

41. Det vil ses, at denne fortolkning anvender indledningen af godkendelsesproceduren som skæringsbegivenhed. Det er da også denne begivenhed, der i det forelagte spørgsmål nævnes som en af de to mulige skæringsbegivenheder. Det er på dette tidspunkt, at projektet kommer til myndighedernes kundskab, og det er på dette tidspunkt, direktivet gør det muligt for myndighederne at stille krav til bygherren hvad angår indhold mv. af hans oplysninger.

Det er en ulempe ved denne fortolkning, at den anvender et begreb — »indledning« af godkendelsesproceduren — som det formentlig i det konkrete tilfælde kan være vanskeligt at anvende i praksis.

Det vil ganske vist normalt være således, at godkendelsesproceduren indledes ved, at bygherren ansøger om tilladelse til at gennemføre projektet. Men det kan næppe udelukkes, at det navnlig i forhold til offentlige bygherrer kan være tvivlsomt, hvornår en sådan ansøgning er indgivet, og vel også, om der overhovedet af sådanne bygherrer bliver indgivet en formel ansøgning, jf. herved definitionen i direktivets artikel 1 af bygherre: »Den person, der indgiver ansøgning, eller den myndighed, som tager initiativ til et projekt.«

42. Det kan vel heller ikke udelukkes, at der kan foreligge tilfælde, hvor der sker så væsentlige ændringer i projektet, eller at projektgodkendelsesproceduren udsættes i så lange perioder, at det vil være rigtigt for at sikre respekten af direktivet at konstatere, at der skal indledes en ny godkendelsesprocedure med en dertil hørende pligt til miljøvurdering.

43. Der er ikke baggrund i den foreliggende sag for at gå nærmere ind på løsningen af disse spørgsmål. En præcisering af begrebet må i givet fald afvente senere sager.

Ad spørgsmål 2

44. Det andet præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Såfremt spørgsmål 1 besvares som anført under b):

Skal direktivets artikel 12 da fortolkes således, at

a) den afgørende skæringsdato for en overgangsordning skal være den 3. juli 1988,

gennemførelsesforanstaltninger senest den 3. juli 1988.

eller at

— Gennemførelsespligten efter Domstolens praksis skal overholdes ubetinget.

b) medlemsstaterne i forbindelse med en overgangsordning har kunnet lade en senere ikrafttrædelsesdato for nationale gennemførelsesforanstaltninger være afgørende?«

— Pligten til at foretage miljøvurdering gælder for alle projekter, for hvilke der indgives godkendelseansøgning eller på anden måde indledes godkendelsesprocedure efter gennemførelsesfristens udløb.

45. Det er en følge af besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål, at der er anledning til at tage stilling til det andet præjudicielle spørgsmål.

46. Elementerne til besvarelsen af dette spørgsmål indeholdes i forudsætningerne for besvarelsen af det første spørgsmål.

Der er intet i direktivet, der kan anføres til støtte for, at medlemsstaterne ved gennemførelse af direktiverne skulle kunne gøre *undtagelse fra miljøvurderingspligten* for så vidt angår projekter, for hvilke godkendelsesproceduren indledes *efter* gennemførelsesfristens udløb.

Det fremgår heraf, at:

— Medlemsstaterne skal efter direktivets artikel 12 have truffet de fornødne

47. Det gør ikke nogen forskel, at det drejer sig om projekter, der som de

foreliggende er kommet så langt i planlægningsprocedurerne, at de fornødne beslutninger om trafikbehov, overordnet lands- og regionsplanlægning og linjeføring er truffet. Som anført ovenfor må skæringsdatoen under hensyn til direktivets formål og indhold nødvendigvis være den dato, hvor godkendelsesproceduren for det pågældende projekt blev indledt.

48. Det er rigtigt, som påpeget af den tyske regering og Freistaat Bayern, at overgangsbestemmelsen i UVP-loven er båret af de samme hensyn, der støtter den under det første spørgsmål foreslåede fortolkning af direktivet, nemlig hensynene til bygherrerne og de samfundsformål, der ligger bag realiseringen af projekterne.

Det er utvivlsomt, at den forsinkede tyske gennemførelse af direktivet kan risikere at skabe alvorlige problemer, men dette forhold kan ikke retfærdiggøre og lovliggøre en overgangsregel, der ikke respekterer, at direktivet skulle have været gennemført senest den 3. juli 1988, og at der derfor skulle have været gennemført pligt til miljøvurdering for alle projekter omfattet af godkendelsesprocedurer indledt efter denne dato.

UVP-lovens overgangsregel er i strid med direktivet, i det omfang den gør undtagelse fra miljøvurderingspligten for så vidt angår projekter, for hvilke godkendelsesproceduren er indledt efter den 3. juli 1988.

49. Det er ikke mindst i den foreliggende sags sammenhæng rimeligt at nævne, at der i direktivets artikel 2, stk. 3, er åbnet mulighed for, at medlemsstaterne i undtagelsestilfælde og under visse betingelser »kan fritage et konkret projekt helt eller delvis fra« direktivet [12].

50. Denne bestemmelse, der ganske vist hverken kan anføres til støtte for, at en overgangsbestemmelse som den foreliggende er lovlig, eller for at miljøvurderingspligten skal gælde for ethvert den 3. juli 1988 endnu ikke godkendt projekt, viser, at fællesskabslovgiver har været opmærksom på, at der kan være tilfælde, hvor der kan foreligge så tungtvejende grunde, at det er nødvendigt og forsvarligt at undlade en miljøvurdering som foreskrevet i direktivet. Dispensationsmuligheden gælder for alle projekter og er således ikke begrænset til projekter, hvor der

12 — Artikel 2, stk. 3, bestemmer:
»Medlemsstaterne kan i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt helt eller delvis fra de i dette direktiv fastsatte bestemmelser.
Medlemsstaterne skal i så fald
a) undersøge, om der kan foretages en anden form for vurdering, og om der er grund til at stille de gennem en sådan vurdering indhentede oplysninger til rådighed for offentligheden
b) stille oplysninger vedrørende en sådan undtagelse og grundene til, at den er blevet indrømmet, til rådighed for de berørte dele af offentligheden
c) forud for tilladelsen underrette Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt give den de oplysninger, som de måtte stille til rådighed for deres egne statsborgere.
Kommissionen fremsender straks de modtagne dokumenter til de øvrige medlemsstater.
Kommissionen underretter hvert år Rådet om anvendelsen af dette stykke.«

opstår særlige problemer af overgangsmæssig karakter. Det er dog nærliggende at antage, at der kan være særlig anledning til at anvende bestemmelsen i forbindelse med de sidstnævnte problemer. Det forekommer mig således nærliggende at antage, at bestemmelsen i givet fald vil kunne anvendes til at løse de alvorlige problemer, som en forsinkelse af bygningen af omfartsvejen omkring Vilsbiburg skaber, og som der for Domstolen af Vilsbiburg's borgmester med styrke og overbevisning blev gjort rede for.

Direktivets direkte virkning

51. Freistaat Bayern samt den britiske og den tyske regering har gjort gældende, at direktivet ikke har direkte virkning, fordi dets bestemmelser ikke fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, og at sagsøgerne i hovedsagen derfor ikke kan støtte ret på det for den nationale domstol.

52. De forskellige opfattelser af direktivets direkte virkning, der er givet udtryk for i den foreliggende sag, viser, at det er et ikke helt enkelt spørgsmål at besvare.

53. Kommissionen og den nederlandske regering fremhæver, at der er en tilstrækkelig præcis og ubetinget kerne af bestemmelser i direktivet. Der henvises til, at selve pligten til at foretage en miljøvurdering er klart udtrykt i artikel 2, at indholdet af miljøvurderingen tilstrækkelig præcist er fastlagt i artikel 3, at indholdet af de oplysninger, bygherren under alle omstændigheder skal afgive, fremgår af artikel 5, stk. 2, og at pligten for den godkendende myndighed til at tage miljøvurdering i betragtning er fastslået i artikel 8.

54. Det er ikke udelukket, at der må gives Kommissionen og den nederlandske regering medhold i, at Domstolen om nødvendigt ville kunne fastslå, at direktivets pligt til at foretage miljøvurdering kan gøres gældende i en sag for en national domstol, hvor borgerne ønsker fastslået, at en godkendende myndighed ikke har respekteret pligten til at foretage miljøvurdering af projekter, hvor det offentlige selv er bygherre. Det er muligt på grundlag af tilstrækkeligt præcise og ubetingede bestemmelser i direktivet at fastslå, at der skal foretages miljøvurdering, og hvad der skal være vurderingens indhold, og på dette grundlag at tage stilling til, om denne pligt er respekteret af den pågældende medlemsstat.

55. Det er næppe, når henses til karakteren af den påstand, der støttes på direktivet, et afgørende argument mod den direkte virkning i den foreliggende sags sammenhæng, at direktivet — som med rette fremhævet af

Freistaat Bayern samt af den tyske og den britiske regering — på mange og vigtige punkter overlader det til medlemsstaterne at fastlægge de nærmere regler med henblik på gennemførelsen af miljøvurderingen. Blandt disse kan nævnes, at det efter artikel 2, stk. 2, overlades til medlemsstaterne at afgøre, om miljøvurdering skal indgå i eksisterende procedurer eller i procedurer udarbejdet med henblik på at opfylde direktivets målsætninger, at medlemsstaterne efter artikel 5 skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at bygherren på rette tidspunkt giver oplysninger af passende indhold, og at der efter artikel 6 skal fastlægges nærmere regler for høringen af relevante miljømyndigheder og den berørte offentlighed. Disse forhold vil selvsagt kunne have afgørende betydning i andre sammenhænge, hvor borgerne påberåber sig direktivet for nationale domstole, f.eks. i forbindelse med påstande om, at miljøvurderingen ikke er korrekt gennemført [13].

56. Der er dog et spørgsmål, om der i den foreliggende sag er anledning for Domstolen til at tage stilling til spørgsmålet om direktivets direkte virkning [14].

57. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof har ikke stillet spørgsmål herom. Den har indskrænket sig til at anmode om en fortolkning af direktivet med henblik på en stillingtagen til, om den omtvistede overgangsbestemmelse i UVP-loven er i strid med direktivet.

Verwaltungsgerichtshof gør i forelæggelseskendelsen opmærksom på, at UVP-loven var trådt i kraft inden godkendelsesprocedurernes afslutning, og den udtaler i denne forbindelse:

»Såfremt § 22, stk. 1, første punktum, i UVPG er i strid med direktivet og derfor ugyldig, medfører dette ikke, at hele UVPG dermed er ugyldig (jf. princippet i § 139 i BGB). Lovgiver ville tydeligvis med loven af 12. februar 1992 efterkomme pligten til at gennemføre direktivet i national ret, og dette uafhængigt af, om direktivet (også) giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en overgangsordning; der er ingen holdepunkter for, at lovgiver skullle have tilsigtet andet.« [15]

Verwaltungsgerichtshof fortsætter med at konstatere

13 — Det er ovenfor nævnt, at Kommissionen i sin beretning om direktivets implementering har fremhævet direktivets karakter af rammedirektiv og i øvrigt har gennemgået de vigtige punkter, på hvilke medlemsstaterne nødvendigvis skal udfylde direktivet, for at det er muligt i den konkrete retsanvendelse fuldt ud at gennemføre en miljøvurdering.

14 — Dette spørgsmål vil Domstolen have anledning til i et vist omfang at tage stilling til i det traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen har anlagt mod Tyskland, og hvor Kommissionen påstår, at Tyskland har krænket visse af direktivets bestemmelser i forbindelse med godkendelsen af en udbygning af et kraftværk (sag C-431/92, Großkrotzenburg).

15 — Se forelæggelseskendelsen, punkt II, 2.d).

— for det første, at »såfremt der ikke — gyldigt — er indført en overgangsordning, har den godkendende myndighed i henhold til § 2 og § 3, stk. 1, i UVPG, sammenholdt med nr. 8 i bilaget (til § 3) været forpligtet til at vurdere begge vejprojekters indvirkning på miljøet (§ 17, stk. 1, andet punktum, i BFSG, i den nye affattelse)«

58. Verwaltungsgerichtshof er således allerede på grundlag af tysk ret i stand til at fastslå, hvad der er konsekvenserne af en konstatering af UVP-lovens overgangsregels eventuelle modstrid mod direktivet, og har derfor kun brug for Domstolens fortolkning af direktivet for at kunne tage stilling til, om overgangsreglen er i strid med direktivet.

— for det andet, at det ligger fast, at miljøvurdering ikke er foretaget (der gøres i kendelsen udtrykkeligt opmærksom på, at den faktisk foretagne vurdering af projekternes miljøvirkninger heller ikke efter sagsøgtes opfattelse opfylder UPV-lovens krav til miljøvurdering),

Der er efter min mening intet i direktivet eller i fællesskabsretten i øvrigt, der hindrer Verwaltungsgerichtshof i at tillægge en konstatering af den objektive modstrid mellem direktivet og den tyske overgangsregel den anførte retsvirkning.

og

Der kan særlig være grund til at nævne, at direktivet også tilsigter at beskytte borgernes interesser i gennem miljøvurdering at forebygge miljøgener, i hvert fald i det omfang det ligger fast, at de pågældende borgere vil være direkte berørt af projekternes gennemførelse, jf. herved direktivets artikel 6, stk. 2.

— for det tredje, at i hvert fald de sagsøgere, for hvem projekternes gennemførelse indebærer ekspropriative indgreb, efter tysk ret er berettigede til at påberåbe sig den manglende miljøvurdering som grundlag for en påstand om, at godkendelser givet uden forudgående miljøvurdering er ulovlige.

59. Dette er baggrunden for, at der efter min mening ikke i den foreliggende sag er anledning til at tage stilling til direktivets direkte virkning.

Ad spørgsmål 3

Verwaltungsgerichtshof begrunder spørgsmålet på følgende måde:

60. Det tredje præjudicielle spørgsmål lyder således:

— En af de omtvistede godkendelser vedrører den 6,9 km lange vejstrækning mellem Geisenhausen og Haarbach, der kun udgør en del af den af lovgiver forudsete vejforbindelse mellem Regensburg og Rosenheim (den nye B 15).

»Såfremt spørgsmål 2 besvares som anført under b):

— Direktivet definerer i artikel 1, stk. 2, begrebet »projekt« [16], men løser ikke herved det særlige problem, der opstår i forbindelse med linjeformede anlægsarbejder som veje, hvor det er et spørgsmål, om det projekt, hvis indvirkninger på miljøet skal vurderes, er den samlede vejforbindelse eller den vejstrækning, der konkret skal gennemføres.

Skal begrebet projekt i direktivets artikel 1, 3 og 4 samt bilag I, nr. 7, når det anvendes på motorveje og motortrafikveje, forstås således, at indvirkningen på miljøet skal vurderes

a) alene for den strækning af en vejforbindelse, der foreligger til godkendelse

— Der kan på grundlag af direktivet argumenteres for hver af disse muligheder, ligesom det ikke kan udelukkes, at fastlæggelsen af projektbegrebet overlades til den enkelte medlemsstat.

eller

b) for hele den pågældende vejforbindelse, ud over den pågældende strækning geografiske område.«

16 — Definitionen er følgende:
»Gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder«, og »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«.

Det er under henvisning hertil, at Verwaltungsgerichtshof finder, at der,

»såfremt direktivet skal fortolkes således, at medlemsstaterne i forbindelse med en overgangsordning kan undtage enkeltstrækninger af en motorvej eller motortrafikvej fra kravet om en miljøvurdering, opstår det afsluttende spørgsmål, hvilke konsekvenser dette får for det samlede projekt: Er hele projektet i et sådant tilfælde undtaget fra direktivets krav, eller skal hele projektet i forbindelse med senere delgodkendelser i det mindste undergives direktivets krav, for så vidt allerede givne godkendelser af enkeltstrækninger ikke står i vejen herfor?«

61. Da den udtrykkelige forudsætning for spørgsmålet — nemlig, at det skulle være lovligt at undtage det omtvistede »delprojekt« fra kravet om miljøvurdering — ikke er opfyldt, er der ikke anledning for Domstolen til at besvare det. Kommissionen har da også afstået fra at drøfte spørgsmålet i sit indlæg.

62. Spørgsmålet behandles derimod i de fleste af de andre indlæg, hvor dets praktiske betydning for den fremtidige anvendelse af direktivet på motorveje og motortrafikveje fremhæves.

63. Selv om jeg under hensyn til, at forudsætningen for spørgsmålet ikke er opfyldt, skal foreslå Domstolen at undlade at besvare det, finder jeg det dog på sin plads at gøre nogle bemærkninger om de problemer, det rejser.

64. De sagsøgere i hovedsagen, der har afgivet indlæg, og i første række Bund Naturschutz in Bayern eV, har argumenteret for, at miljøvurdering må foretages for den samlede planlagte vejforbindelse. Dette er nødvendigt for, at direktivets forebyggende målsætning kan opfyldes i fuldt omfang. Den i miljømæssig henseende væsentligste beslutning i forbindelse med anlæg af veje er vejens linjeføring. Planlægning af længere vejforbindelser som den foreliggende foregår i etaper — behovsvurdering, overordnet planlægning, linjeføring — hvor beslutningen om den overordnede linjeføring, uden at være bindende for den endelige fastlæggelse af linjeføringen for konkrete delstrækningsprojekter, dog uvægerligt vil begrænse den projekterende bygherres valgmuligheder. At begrænse pligten til miljøvurdering til at vedrøre konkret planlagte delstrækninger indebærer risiko for en væsentlig begrænsning i miljøvurderingens praktiske betydning. Allerede gennemførte projekter vedrørende dele af længere vejforbindelser — der måske isoleret set ikke har givet anledning til væsentlige miljøproblemer — kan indebære, at det senere ved godkendelsen af andre delstrækninger af praktiske grunde kan være udelukket at tage tilstrækkeligt hensyn til alvorlige miljøproblemer påvist ved de for disse strækninger foretagne miljøvurderinger. Er der f.eks. allerede bygget delstrækninger A og C, og skal disse forbindes med

delstrækning B, er der allerede ved godkendelserne af anlæggene af delstrækningerne A og C sket væsentlige begrænsninger i de godkendende myndigheders muligheder for at påbyde alternativ linjeføring for delstrækning B.

65. Den opfattelse, hovedsagens sagsøgere har givet udtryk for, har således gode grunde for sig.

66. Den optimale løsning er formentlig, at der foretages miljøvurdering såvel i forbindelse med beslutninger om linjeføring af den samlede vejstrækning som i forbindelse med de konkrete projekter til bygning af delstrækninger. Dette er da også den løsning, Forbundsdagen valgte ved gennemførelse af VVM-direktivet, i hvilken forbindelse der som nævnt ved ændringer af fjerntrafikloven blev pålagt pligt til at foretage miljøvurdering såvel i den ene som i den anden henseende.

67. Det er dog ikke en løsning, som medlemsstaterne efter VVM-direktivet har pligt til at vælge. Det er som anført af Freistaat Bayern og de tre regeringer, der har afgivet indlæg, ikke muligt at fortolke direktivet således, at det forpligter til miljøvurdering af andet end de konkrete projekter, bygherrerne forelægger de kompetente myndigheder for at få tilladelse til at gennemføre anlægs-eller andre arbejder — også selv om den konkrete ansøgning alene vedrører en del af en længere vejforbindelse, der, således som det normalt sker i praksis, skal bygges etapevis.

68. Direktivets udgangspunkt er utvivlsomt, at der skal foretages miljøvurdering af de projekter, de offentlige eller private bygherrer ansøger om tilladelse til at gennemføre, jf. herved navnlig direktivets artikel 1, stk. 2, artikel 2, stk. 1 og 2, artikel 5, 6 og 8, der alle forudsætter, at der foreligger ansøgninger om godkendelse af et projekt.

69. Dette resultat bestyrkes af de vanskeligheder, det vil kunne give at fastlægge, hvad der udgør et »samlet projekt«, når dette begreb ikke falder sammen med et »konkret projekt, hvorom der er indgivet ansøgning«. Hertil kommer, at det vil kunne give vanskeligheder at foretage den af direktivet forudsatte miljøvurdering af projekter, der endnu ikke er detailprojekterede. Det må være indlysende, at direktivet ikke indirekte kan have til virkning at tvinge medlemsstaterne til at fravige den normale praksis, hvorefter længere vejforbindelser gennemføres ved tidsmæssigt forskudt anlæg af delstrækninger.

70. Det er dog utvivlsomt rigtigt, som navnlig nævnt af den britiske regering, at direktivets formål ikke må forskertses ved, at de projekter, der skal undergives miljøvurdering, gives en udformning, der gør miljøvurdering meningsløs. Medlemsstaterne må sikre, at der ikke sker omgåelse af pligten til at foretage miljøvurdering ved en for snæver eller i øvrigt i forhold til direktivets formål uhensigtsmæssig afgrænsning af de projekter, hvorom der indgives ansøgning.

71. Det vigtige spørgsmål i den foreliggende sammenhæng er imidlertid næppe, hvilke projekter der skal undergives miljøvurdering.

Det vigtige spørgsmål er, om der i forbindelse med miljøvurderingen af det konkrete projekt er pligt til at tage hensyn til det forhold, at projektet indgår som led i et planlagt større projekt, der senere skal gennemføres, og i bekræftende fald i hvilket omfang der skal tages hensyn hertil.

Miljøvurderingens genstand og indhold skal fastlægges i lyset af direktivets formål, der er så tidligt som muligt i alle planlægnings- og beslutningsprocesser at få overblik over projekternes indvirkninger på miljøet og at få udformet projekterne på en sådan måde, at deres indvirkninger på miljøet bliver mindst mulige. Dette formål tilsiger, at der også i det omfang, det er praktisk muligt, i miljøvurderingen skal tages hensyn til i hvert fald aktuelle planer om videreudbygning af det konkret foreliggende projekt.

72. Miljøvurdering af et projekt vedrørende bygning af første del af et kraftværk skal følgelig medinddrage planer om f.eks. at udvide kraftværkets ydeevne til det firedobbelte, når der sker en vurdering af hensigtsmæssigheden af kraftværkets placering.

På samme måde må der ved f.eks. bygning af delstrækninger af planlagte vejforbindelser i forbindelse med miljøvurdering af de konkrete projekter tages hensyn til delstrækningernes betydning for linjeføringen af resten af den planlagte samlede vejforbindelse.

73. En nærmere afgrænsning af omfanget af denne pligt er der hverken anledning til eller grundlag for at foretage i den foreliggende sag.

Forslag til afgørelse

74. Af ovennævnte grunde finder jeg, at de af Bayerischer Verwaltungsberichtshof stillede spørgsmål kan besvares på følgende måde:

»Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at nationale regler, der undtager projekter, for hvilke der er indledt godkendelsesprocedure efter den 3. juli 1988, fra pligten til at blive undergivet en vurdering af deres indvirkning på miljøet, er i strid med direktivet.«

Bilag til forslag til afgørelse i sag C-396/92

Figur 2.1 Forenklet diagram over VVM-processen og relationerne til bedømmelse, godkendelse og gennemførelse af projekter

