

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 16 september 1999 *

I mål C-435/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från
Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Italien), att
domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella
domstolen anhängiga målet mellan

World Wildlife Fund (WWF) m.fl.

och

Autonome Provinz Bozen m.fl.,

angående tolkningen av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om
bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
(EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P.J.G. Kapteyn samt domarna J.L. Murray och H. Ragnemalm (referent),

generaladvokat: J. Mischo,

justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- World Wildlife Fund (WWF) m.fl., genom advokaten W. Wielander, Bolzano,
- Autonome Provinz Bozen, genom advokaterna H. Heiss och R. von Guggenberg, Bolzano,
- Südtiroler Transportstrukturen AG, genom advokaterna C. Baur, Bolzano, och S. Weber, Wien,
- Airport Bolzano — Bozen AG, genom advokaten P. Platter, Bolzano,
- Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av P.G. Ferri, avvocato dello Stato,
- Nederländernas regering, genom biträdande juridiske rådgivaren A. Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

- Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av D. Wyatt, QC,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren G. zur Hausen, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 18 mars 1999 av: World Wildlife Fund (WWF) m.fl., Autonome Provinz Bozen, Südtiroler Transportstrukturen AG, Airport Bolzano — Bozen AG, Italiens regering, Förenade kungarikets regering samt kommissionen,

och efter att den 29 april 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, har genom beslut av den 3 december 1997, som inkom till domstolens kansli den 24 december samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt sex frågor om tolkningen av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40, svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226, nedan kallat direktivet).

- 2 Frågorna har uppkommit i ett mål där sökandena, vilka är fysiska personer, som bor i närheten av flygplatsen Bolzano-St Jacob, samt två miljöorganisationer, vid den hänskjutande domstolen har yrkat ogiltigförklaring av 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, genom vilka ett projekt för ombyggnad av nämnda flygplats har godkänts.
- 3 Av begäran om förhandsavgörande framgår att detta projekt syftar till att omvandla 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 — till en flygplats som kommersiellt kan användas 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 1040 meter till 1 400 meter. Det är ostridigt i målet att dessa arbeten, vid dagen för begäran om förhandsavgörande, ännu inte hade 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 provinsen Bolzanos lag nr 3 av den 18 januari 1995 (nedan kallad lag nr 3), i vilken det bland annat föreskrevs att en miljökonsekvensutredning skulle genomföras. Exploatören Südtiroler Transportstrukturen AG uppdrog åt en expertgrupp att genomföra denna utredning, vilken blev färdig i juni 1996. Dessutom rådfrågades en rad instanser, däribland miljömyndigheten, och de berörda kommunerna informerades och yttranden begärdes.

- 6 I samband med att ett sådant yttrande begärdes prövades projektet av Amtsdirektorenkonferenz (sammanträde mellan förvaltningsdirektörerna i provinsen) som avgav ett yttrande i enlighet med det förfarande som i nationell lagstiftning betecknas som "förenklad miljökonsekvensutredning", enligt artiklarna 11—13 i den självständiga provinsen Bolzanos lag nr 27 av den 7 juli 1992 om förfarande för miljökonsekvensutredning, i dess lydelse vid den tidpunkt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen (B.V. Suppl. Ord 28 juli 1992, nr 31, nedan kallad lag nr 27/92). Det är emellertid ostridigt i målet att det förfarande som följts när de ifrågasatta rättsakterna antogs, med undantag för frågan om förlängning av start- och landningsbanan, vilken ännu inte har godkänts, inte är det som föreskrivs i direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

- 7 I artikel 1.1 i direktivet anges att direktivet skall tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.
- 8 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".

- 9 I artikel 1.4 och 1.5 anges att direktivet inte gäller "projekt som avser det nationella försvaret" och att det inte skall "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".
- 10 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".
- 11 I nämnda artikel 4 görs åtskillnad mellan två typer av projekt.
- 12 I artikel 4.1 anges att, om inte annat följer av artikel 2.3, projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 1 skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5—10. 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."
- 13 Vad avser övriga typer av projekt anges följande i artikel 4.2 i direktivet:

"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.”

- 14 Vad avser projekt som omfattas av artikel 4.2 i direktivet anges följande i punkt 10 d i bilaga 2 till direktivet: ”Anläggning av... flygfält (projekt som inte anges i bilaga 1)”, och i punkt 12 i samma bilaga omnämns ändringar av projekt som anges i bilaga 1.
- 15 I artiklarna 5—9 i direktivet, vilka det hänvisas till i artikel 4, anges i huvudsak följande: I artikel 5 preciseras minimiuppgifter som exploatören alltid måste lämna, genom artikel 6 införs bland annat en skyldighet för exploatören att informera myndigheter och allmänhet, i artikel 8 omnämns skyldigheten för berörda myndigheter att beakta de uppgifter som inhämtats under bedömningsförfarandet, och genom artikel 9 införs en skyldighet för de behöriga myndigheterna att informera allmänheten om det beslut som fattats och varje villkor som eventuellt är knutet till detsamma.

Lag nr 27/92

- 16 Lag nr 27/92 innehåller två bilagor, bilaga I och bilaga II. I bilagorna uppräknas olika typer av projekt och fastställs, med hänvisning till bestämmelserna i själva lagen, under vilka förutsättningar dessa projekt måste bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.
- 17 I punkt 11 e i bilaga II till lag nr 27/92 anges att samtliga projekt avseende nybyggnad av flygplatser skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.

- 18 Utbyggnad eller omvandling av existerande flygplatser omfattas däremot, i likhet med andra projekt för utbyggnad eller omvandling, av artikel 2.2 i lag nr 27/92, i vilken föreskrivs miljökonsekvensbeskrivning vad avser projekt som antingen med 20 procent överskrider de tröskelvärden som anges i bilaga II eller som enligt bilaga I till nämnda lag skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.
- 19 Vad avser flygplatsprojekt föreskrivs inget tröskelvärde i bilaga II till lag nr 27/92, medan det i bilaga I till samma lag föreskrivs att miljökonsekvensbeskrivning skall ske endast vad avser flygplatsprojekt där start- och landningsbanan är 2 100 meter eller längre.

Twisten vid den nationella domstolen

- 20 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att de ifrågasatta rättsakterna är rättsstridiga och gjort gällande att det förfarande som tillämpats när projektet godkändes inte uppfyller de krav som anges i direktivet. Sökandena menar att eftersom projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av sin art, storlek och lokalisering omfattas det av artikel 2.1 i direktivet, varför det borde ha blivit föremål för ett förfarande för bedömning enligt artikel 4.2 i direktivet, jämförd med bilaga 2 till direktivet, och inte endast en "miljökonsekvensutredning", följt av en prövning av projektet vid Amtsdirektorenkonferenz, vilket är ett förfarande som inte uppfyller de krav som anges i direktivet.
- 21 Svarandena i målet vid den nationella domstolen menar å sin sida att direktivet inte är tillämpligt på de omtvistade projekten, och detta i huvudsak av tre skäl.
- 22 För det första är det endast fråga om ett begränsat projekt för förbättring av en flygplats, vilket inte har en betydande miljöpåverkan, eftersom det syftar till att

förbättra lufttrafiken och minska den miljöstörning som lufttrafiken medför; vidare har projektet för förlängning av start- och landningsbanan från 1 040 meter till 1 400 meter ännu inte godkänts.

- 23 För det andra är anledningen till att projektet inte har varit föremål för en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med direktivets krav att det framgår av bestämmelserna i lag nr 27/92 att projektet ingår bland de projekt som anges i bilaga 2 till direktivet, vilka, i enlighet med artikel 4.2 i direktivet, skall bli föremål för förfarandet enligt artiklarna 5—10 endast när medlemsstaterna anser att projektet är av sådan art att detta är nödvändigt. Av detta följer att lag nr 27/92, vilken har antagits inom ramen för det utrymme för eget skön som medlemsstaterna tillerkänns i artikel 4.2 i direktivet, överensstämmer med nämnda bestämmelse.
- 24 Det omtvistade projektet avser för det tredje både civila och militära ändamål, och det anges i lag nr 3/95, i vilken regionalplanen har godkänts, varför de undantag som anges i artikel 1.4 respektive 1.5 är tillämpliga.
- 25 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har ifrågasatt denna argumentation och gjort gällande att lag nr 27/92 inte står i överensstämmelse med direktivet och borde lämnas utan tillämpning till förmån för relevanta bestämmelser i direktivet, eftersom de nationella myndigheterna i lagen ges möjlighet att låta bli att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning vad avser ett projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.
- 26 Med hänsyn till att det omtvistade projektet, i den del det rör en landningsbana som är kortare än 2 100 meter, omfattas av de projekt som omnämns i bilaga 2 till direktivet och av bestämmelserna i artikel 4.2 i direktivet, har den nationella

domstolen i begäran om förhandsavgörande angivit att den anser att lag nr 27/92 i artikel 2.2 inte innehåller ett krav på att utbyggnad och ombyggnad av flygplatser med en landningsbana som är kortare än 2 100 meter skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning, eftersom inget tröskelvärde uppställs för projekt avseende flygplatser. Den nationella domstolen anser emellertid att det omtvistade projektet på grund av dess art, storlek och förmodligen också dess lokalisering i en trång dal och i närheten av ett industriområde och ett bostadsområde kan medföra betydande påverkan på miljön.

- 27 Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, fann att den, med hänsyn till de faktiska omständigheter som den fastställt och de överväganden som dessa ger upphov till, och med hänsyn till parternas argumentation och de gemenskapsrättsliga och nationella regler som gäller på området, inte kunde vara säker på hur direktivet skall tolkas, varför den har vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”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 det 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 miljökonsekvens-

beskrivningen) 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 *överbägende* 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

- 28 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har i sina yttranden till domstolen angett att den nationella domstolen i ett annat beslut, vilket fattats i ett förfarande som rör de interimistiska åtgärder som de har begärt i samma mål, interimistiskt beslutat att det omtvistade projektet inte får genomföras, med motiveringen att ingen miljökonsekvensbeskrivning har genomförts. Svarandena i målet vid den nationella domstolen överklagade detta beslut till Consiglio di Stato, vilken upphävde beslutet, genom dom nr 1411 av den 29 augusti 1997, varför de omstridda byggnads- och anläggningsarbetena därefter påbörjades. Sökandena vid den nationella domstolen har härvid uppmanat EG-domstolen att dels avgöra huruvida det interimistiska beslutet att det omtvistade projektet inte får genomföras, vilket beslut den nationella domstolen, enligt sökandenas mening, fattat på ett giltigt sätt i förevarande fall, borde ha fastställts av Consiglio di Stato, dels, för det fall att EG-domstolen skulle finna att miljökonsekvensbeskrivning var nödvändig, uttala sig om de praktiska följderna av ett sådant beslut från dess sida.
- 29 Vad avser dessa yrkanden finner domstolen att det räcker att konstatera att den nationella domstolen inte har ställt någon tolkningsfråga i detta avseende, varför yrkandena inte behöver prövas (se dom av den 15 juni 1972 i mål 5/72, Grassi, REG 1972, s. 443, punkt 4, och av den 11 oktober 1990 i mål C-196/89, Nespola och Crippa, REG 1990, s. I-3647, punkt 23).

- 30 En av svarandena i målet vid den nationella domstolen, bolaget Airport Bolzano — Bozen AG, har å sin sida ifrågasatt den beskrivning av omständigheterna i målet som anges i begäran om förhandsavgörande. Denna svarande anser även, med åberopande av bestämmelser i inhemsk rätt, att den nationella domstolen inte är behörig att pröva målet i sak, med motiveringen att nämnda domstol endast har behörighet att pröva rättsfrågor.
- 31 Vad avser bolagets Airport Bolzano — Bozen AG ifrågasättande av vissa faktiska omständigheter vill domstolen erinra om att enligt artikel 177 i fördraget, vilken bygger på en tydlig åtskillnad mellan de nationella domstolarnas och EG-domstolens funktioner, är EG-domstolen endast behörig att uttala sig om tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättsakt mot bakgrund av de faktiska omständigheter som den nationella domstolen har upplyst om (se bland annat dom av den 2 juni 1994 i mål C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, REG 1994, s. I-2305, punkt 16, och av den 1 december 1998 i mål C-326/96, Levez, REG 1998, s. I-7835, punkt 25).
- 32 I detta sammanhang ankommer det inte på EG-domstolen utan på den nationella domstolen att bedöma de faktiska omständigheter som givit upphov till tvisten och därav dra vederbörliga slutsatser för det avgörande den har att fatta (se dom av den 29 april 1982 i mål 17/81, Pabst & Richarz, REG 1982, s. 1331, punkt 12, och domen i det ovannämnda målet AC-ATEL Electronics Vertriebs, punkt 17, och domen i det ovannämnda målet Levez, punkt 26).
- 33 Vad avser ifrågasättandet av den nationella domstolens behörighet på grundval av inhemsk rätt skall det erinras om att det — till följd av funktionsfördelningen mellan domstolen och de nationella domstolarna — inte är EG-domstolens sak att undersöka om det beslut som hänskjutits till den har fattats i överensstämmelse med de nationella rättsreglerna om domstolarnas sammansättning och förfarande (se dom av den 3 mars 1994 i de förenade målen C-332/92, C-333/92 och C-335/92, Eurico Italia m.fl., REG 1994, s. I-711, punkt 13).

Den första och den andra frågan

- 34 Den första och den andra frågan bör prövas i ett sammanhang.
- 35 Den första frågan rör huruvida artiklarna 4.2 och 2.1 i direktivet skall tolkas så, att en medlemsstat ges behörighet att från direktivets krav på miljökonsekvensbeskrivning på förhand och generellt undanta vissa grupper av projekt som anges i bilaga 2 till direktivet, inbegripet ändringar i sådana projekt, såsom ett projekt avseende ombyggnad av en flygplats med en start- och landningsbana som är kortare än 2 100 meter, även då detta projekt medför betydande påverkan på miljön.
- 36 Domstolen vill i detta sammanhang erinra om att, även om medlemsstaterna genom artikel 4.2 andra stycket i direktivet tilldelas en befogenhet att efter eget skön 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, denna befogenhet begränsas av skyldigheten enligt artikel 2.1 att göra en miljöbedömning av projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering (se dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkt 50, och av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-6135, punkt 45).
- 37 Domstolen har därför, i fråga om en lagstiftning i en medlemsstat som innebar att vissa hela grupper av projekt som anges i bilaga 2 till direktivet undantogs från kravet på miljöbedömning, i dom av den 2 maj 1996 i mål C-133/94, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-2323), punkt 42, förklarat att de kriterier eller gränsvärden som nämns i artikel 4.2 i direktivet har som mål att underlätta bedömningen av ett projekts konkreta art i syfte att avgöra om det omfattas av en bedömningsskyldighet och inte att på förhand från denna skyldighet undanta vissa hela grupper av projekt som anges i bilaga 2 och som kan förutses på en medlemsstats territorium.

- 38 Domstolen har vidare, i domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl., punkt 53, preciserat att en medlemsstat som fastställer sådana kriterier eller gränsvärden att samtliga projekt i praktiken på förhand är undantagna från kravet på miljökonsekvensbeskrivning, överskrider sitt utrymme för eget skön enligt artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet, om inte 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.
- 39 Vad avser ändringar i sådana projekt har domstolen, i domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld, punkt 40, ansett 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, inte kan leda till slutsatsen att de inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.
- 40 Domstolen påpekade därvid att direktivets tillämpningsområde är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande, varför den kom fram till att begreppet "ändringar av projekt" omfattas av direktivets bestämmelser, även vad avser projekt som omfattas av bilaga 2 till direktivet, med motiveringen att detta ändamål skulle åsidosättas om det med stöd av definitionen av "ändringar av projekt" skulle vara möjligt att underlåta att uppfylla skyldigheten att studera inverkan på miljön av vissa arbeten eller anläggningar, samtidigt som dessa arbeten eller anläggningar på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra en betydande inverkan på miljön (se domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl., punkt 39).
- 41 Den andra frågan rör huruvida, med hänsyn till att det endast finns en flygplats som kan bli föremål för ombyggnad i provinsen, artiklarna 4.2 och 2.1 i direktivet ändå kan ge en medlemsstat befogenhet att, antingen genom en nationell lagstiftande rättsakt, i förevarande fall lag nr 27/92, eller på grundval av en individuell bedömning av ett specifikt projekt, såsom det projekt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, undanta detta projekt från kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet, med motiveringen att projektet inte kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

- 42 Domstolen vill i detta sammanhang erinra om att det i artikel 4.2 andra stycket i direktivet 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, hänförliga till de grupper som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en bedömning enligt artikel 5—10". I denna bestämmelse anges således exempel på metoder som medlemsstaterna kan använda för att avgöra vilka projekt, som anges i bilaga 2, som skall bli föremål för en sådan bedömning som föreskrivs i direktivet.
- 43 Direktivet ger således härvid medlemsstaterna ett utrymme för eget skön, och de är således inte förhindrade att använda andra metoder i syfte att ange för vilka projekt det är nödvändigt att göra en miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet. Direktivet utesluter således på intet sätt en metod som består i att man, på grundval av en individuell prövning av varje berört projekt eller med stöd av en nationell lagstiftande rättsakt, anger att ett bestämt projekt, som omfattas av bilaga 2 till direktivet, inte omfattas av kravet på miljökonsekvensbeskrivning.
- 44 Omständigheten att en medlemsstat förfogar över ett utrymme för eget skön, såsom det erinrats om i punkten ovan, är emellertid inte ensam tillräcklig för att ett bestämt projekt inte skall omfattas av kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet. Om så inte vore fallet, skulle medlemsstaterna kunna använda det utrymme för eget skön som de har tilldelats genom artikel 4.2 i direktivet för att se till att ett bestämt projekt undgår kravet på miljökonsekvensbeskrivning, trots att det på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra betydande påverkan på miljön.
- 45 Domstolen finner således att oavsett vilken metod en medlemsstat väljer för att avgöra om ett bestämt projekt måste bli föremål för bedömning, det vill säga oavsett om ett bestämt projekt godkänns genom lagstiftning eller på grundval av en individuell bedömning av projektet, får den metod som väljs inte medföra att direktivets syfte åsidosätts, vilket är att inget projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön får undantas från kravet på miljökonsekvensbe-

skrivning annat än om det bestämda projekt som undantagits, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådant att det inte kan ha betydande inverkan på miljön.

- 46 Domstolen vill, vad avser omständigheten att det projekt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen undantagits från kravet på miljökonsekvensbeskrivning med stöd av bestämmelserna i lag nr 27/92, tillägga att i vilket fall som helst, det vill säga även om projektet rör den enda flygplats i provinsen som kan byggas om, och även om det är just detta projekt som lagstiftaren åsyftat, kan lagstiftaren inte undanta detta projekt från kravet på miljökonsekvensbeskrivning, annat än om lagstiftaren när lag nr 27/92 antogs hade möjlighet att i detalj bedöma den totala inverkan på miljön som samtliga arbeten och anläggningar inom ramen för projektet kunde antas medföra.
- 47 Vad avser frågan huruvida projektet kan undantas från kravet på miljökonsekvensutredning på grundval av en individuell bedömning som utförts av behöriga myndigheter, framgår det av handlingarna i målet vid den nationella domstolen att de ifrågasatta rättsakterna föregåtts av en utredning om miljöpåverkan utförd av en expertgrupp, att de berörda kommunerna informerats och att allmänheten informerats genom meddelanden i pressen. Vidare har miljömyndigheten och Amdirektorenkonferenz konsulterats.
- 48 Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida de behöriga myndigheterna gjort en korrekt bedömning av huruvida den påverkan på miljön som projektet medför är betydande, på grundval av en individuell bedömning som de utfört, och som lett till att de undantagit det bestämda projekt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen från kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet.
- 49 Mot denna bakgrund blir svaret på den första och den andra frågan att artiklarna 4.2 och 2.1 i direktivet skall tolkas så, att en medlemsstat varken ges behörighet att från direktivets krav på miljökonsekvensbeskrivning på förhand och generellt undanta vissa grupper av projekt som omfattas av bilaga 2 till direktivet, inbegripet ändringar i sådana projekt, eller att från kravet på miljökonsekvensbeskrivning undanta ett bestämt projekt, såsom ett projekt

avseende ombyggnad av en flygplats med en start- och landningsbana som är kortare än 2 100 meter, och detta varken med stöd av en nationell lagstiftande rättsakt eller på grundval av en individuell prövning av projektet i fråga, annat än om samtliga grupper av projekt eller det enskilda projektet, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådana att de inte kan antas medföra betydande inverkan på miljön. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida de behöriga myndigheterna gjort en korrekt bedömning av huruvida den påverkan på miljön som projektet medför är betydande, på grundval av en individuell bedömning som de utfört, och vilken lett till att de undantagit det bestämda projekt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen från kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet.

Den tredje frågan

- 50 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida, i de fall som ett projekt skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet, artikel 2.1 och 2.2 i direktivet skall tolkas så, att en medlemsstat kan använda ett annat förfarande för bedömning än det som föreskrivs i direktivet och huruvida, i de fall då det alternativa förfarandet ingår i ett existerande nationellt förfarande eller ett förfarande som skall införas i den mening som avses i artikel 2.2 i direktivet, detta förfarande måste uppfylla de krav som anges i artiklarna 3, och 5—10 i direktivet, däribland kravet på att allmänheten skall informeras, såsom föreskrivs i artikel 6 i direktivet.
- 51 Den nationella domstolen har i begäran om förhandsavgörande angett att den inte vet huruvida det tillståndsförfarande som föreskrivs i artiklarna 11—13 i lag nr 27/92 är lämpligt för att på ett uttömmande sätt få kunskap om den påverkan projektet medför på miljön. Den nationella domstolen har i detta sammanhang konstaterat dels att varken bullerfrågan eller frågan om luftkvalitet har prövats, såsom krävs i artikel 3 i direktivet, dels att allmänheten inte har informerats inom ramen för detta förfarande, vilket strider mot kraven i artikel 6 i direktivet.

- 52 I artikel 2.2 i direktivet föreskrivs härvid 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". Av denna bestämmelse följer således att direktivet inte utgör hinder för att bedömningen enligt direktivet integreras med ett befintligt nationellt förfarande eller ett förfarande som tillskapas, under förutsättning att man beaktar direktivets målsättningar.
- 53 Om ett projekt skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet kan en medlemsstat emellertid inte, utan att åsidosätta direktivets syfte, använda ett alternativt förfarande, i syfte att undanta nämnda projekt från de villkor som anges i artiklarna 3 och 5—10 i direktivet, även om förfarandet ingår i ett befintligt nationellt förfarande eller ett förfarande som skall tillskapas.
- 54 Svaret på den tredje frågan blir således att med avseende på ett fall då ett projekt skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet, skall artikel 2.1 och 2.2 i direktivet tolkas så, att en medlemsstat kan använda ett annat förfarande för bedömning än det som föreskrivs i direktivet om det alternativa förfarandet ingår i ett existerande nationellt förfarande eller ett förfarande som skall tillskapas i den mening som avses i artikel 2.2 i direktivet. Ett sådant alternativt förfarande måste emellertid uppfylla de krav som anges i artiklarna 3 och 5—10 i direktivet, däribland kravet på att allmänheten skall informeras, såsom föreskrivs i artikel 6 i direktivet.

Den fjärde frågan

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.5 i direktivet skall tolkas så, att denna bestämmelse också omfattar ett projekt, som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilket, trots att det skall genomföras enligt en plan som godkänts genom lag, har godkänts i ett särskilt förvaltningsförfarande, samt, om svaret är jakande, vilka

krav en sådan lag och det lagstiftningsförfarande som föregått dess antagande måste uppfylla för att direktivets mål, däribland tillhandahållande av information, skall anses uppfyllda.

- 56 Det skall härvid erinras om att det i artikel 1.5 föreskrivs att direktivet inte skall "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".
- 57 Nämnda bestämmelse innebär att projekt som omfattas av direktivet undantas från kravet på miljökonsekvensbeskrivning under två förutsättningar. För det första måste projektet i detalj regleras genom särskild lagstiftning, för det andra måste syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen.
- 58 Vad avser det första villkoret skall det erinras om att artikel 1.2 i direktivet inte avser lagstiftning utan "tillstånd", vilket definieras som "den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet". I fall då det är genom lagstiftning och inte genom tillstånd som de ansvariga myndigheterna ger exploatören rätt att genomföra projektet, måste lagstiftningen vara specifik och uppfylla samma krav som ett tillstånd enligt artikel 1.2 i direktivet.
- 59 Lagstiftningen måste således för att kunna jämföras med ett tillstånd, såsom begreppet "tillstånd" definieras i artikel 1 i direktivet, innebära att projektet i detalj regleras i lagstiftningen, det vill säga på ett precist och slutgiltigt sätt, så att lagstiftaren när lagstiftningen antas, i likhet med vad som är fallet med ett tillstånd, har beaktat samtliga uppgifter som är relevanta vad avser bedömningen av projektets inverkan på miljön.

- 60 Det är endast om sådana krav uppfylls som de syften som ligger bakom det andra villkoret i artikel 1.5 i direktivet kan uppnås genom ett lagstiftningsförfarande. Om den särskilda lagstiftningen, genom vilken ett bestämt projekt regleras och därigenom tillåts, inte innehåller uppgifter som kan antas vara relevanta för bedömningen av projektets inverkan på miljön, kan direktivets syften äventyras, eftersom ett projekt i så fall kan godkännas utan föregående bedömning av dess inverkan på miljön, trots att det kan tänkas medföra betydande påverkan på densamma.
- 61 Denna tolkning stöds av det sjätte övervägandet i direktivet, i vilket anges att tillstånd för offentliga och enskilda projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra och att 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.
- 62 Av detta följer att en lag inte kan anses reglera ett projekt i detalj, i den mening som avses i artikel 1.5 i direktivet, om den inte innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma projektets inverkan på miljön, utan tvärtom föreskriver att en sådan studie skall genomföras senare och innebär att andra rättsakter måste antas för att exploatören skall ges rätt att genomföra projektet.
- 63 Svaret på den fjärde frågan blir således att artikel 1.5 i direktivet skall tolkas så, att denna bestämmelse inte omfattar ett projekt, som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilket, trots att det skall genomföras enligt en plan som godkänts genom lag, har godkänts i ett särskilt förvaltningsförfarande. De krav som en sådan lag och det lagstiftningsförfarande som föregått dess antagande måste uppfylla för att direktivets mål, däribland tillhandahållande av information, skall anses uppfyllda är att projektet regleras i särskild

lagstiftning i vilken samtliga uppgifter som kan antas vara relevanta för bedömningen av projektets inverkan på miljön har beaktats.

Den femte frågan

- 64 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.4 i direktivet skall tolkas så, att en flygplats som används både för civila och militära ändamål, men som övervägande används för kommersiellt bruk, omfattas av direktivets tillämpningsområde.
- 65 Det skall anmärkas att enligt artikel 1.4 i direktivet gäller direktivet "inte projekt som avser det nationella försvaret". Enligt denna bestämmelse omfattas således projekt som avser det nationella försvaret inte av direktivets tillämpningsområde och således inte heller av det bedömningsförfarande som föreskrivs i detsamma. Ett sådant undantag innebär således ett undantag från grundregeln om föregående miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet, och det skall därför tolkas restriktivt. Således kan endast projekt som i första hand avser det nationella försvaret undantas från kravet på miljökonsekvensbeskrivning.
- 66 Av detta följer att direktivets tillämpningsområde omfattar projekt, såsom det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som, enligt vad som framgår av handlingarna i detta mål, avser ombyggnad av en flygplats för att den skall kunna användas i kommersiella syften, även om den även kan användas i militära syften.
- 67 Svaret på den femte frågan blir således att artikel 1.4 i direktivet skall tolkas så, att en flygplats som används både för civila och militära ändamål, men som övervägande används för kommersiellt bruk, omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Den sjätte frågan

- 68 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 4.2 och 2.1 i direktivet skall tolkas så, att, i de fall de lagstiftande organen eller förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat har gått utöver det utrymme för eget skön som de tilldelas i dessa bestämmelser, enskilda kan åberopa dessa bestämmelser gentemot de nationella organen och myndigheterna i en medlemsstats domstolar och på så sätt få till stånd att nationella regler eller åtgärder som är oförenliga med dessa bestämmelser inte tillämpas. I så fall vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida det ankommer på myndigheterna i en medlemsstat att, 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, om de skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.
- 69 I fråga om en enskilds rätt att åberopa ett direktiv och den nationella domstolens möjlighet att beakta ett direktiv har domstolen redan fastställt att det är oförenligt med direktivens bindande verkan enligt artikel 189 (nu artikel 249 EG) att i princip omöjliggöra att en skyldighet som föreskrivs i ett direktiv kan åberopas av berörda personer. I synnerhet i de fall i vilka gemenskapernas institutioner genom ett direktiv har fastställt att medlemsstaterna skall agera på ett visst sätt, skulle den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt förlora i styrka om enskilda förhindrades att åberopa den inför domstol och om de nationella domstolarna förhindrades att beakta den såsom en del av gemenskapsrätten då de prövar om den nationella lagstiftaren, inom gränserna för de valmöjligheter avseende form och tillvägagångssätt för att genomföra direktivet som denne har givits, har hållit sig inom gränserna för sin befogenhet att företa en skönmässig bedömning såsom den har angivits genom direktivet (se dom av den 1 februari 1977 i mål 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, REG 1977, s. 113, punkterna 22—24, och domen i det ovannämnda målet *Kraaijeveld m.fl.*, punkt 56).
- 70 I de fall då denna befogenhet har överskridits och de nationella bestämmelserna följaktligen inte skall beaktas i detta avseende, ankommer det på myndigheterna i medlemsstaten att, 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, om de skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning (se domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl., punkt 61).

- 71 Svaret på den sjätte frågan blir således att artiklarna 4.2 och 2.1 i direktivet skall tolkas så, att, i de fall de lagstiftande organen eller förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat har gått utöver det utrymme för eget skön som de tilldelas i dessa bestämmelser, enskilda kan åberopa dessa bestämmelser gentemot de nationella organen och myndigheterna i en medlemsstats domstolar och på så sätt få till stånd att nationella regler eller åtgärder som är oförenliga med dessa bestämmelser inte tillämpas. Om så är fallet ankommer det på myndigheterna i en medlemsstat att, 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, om de skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.

Rättegångskostnader

- 72 De kostnader som har förorsakats den italienska, den nederländska och den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 3 december 1997 har ställts av Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen — följande dom:

- 1) Artiklarna 4.2 och 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 varken ges behörighet att från direktivets krav på miljökonsekvensbeskrivning på förhand och generellt undanta vissa grupper av projekt som omfattas av bilaga 2 till direktivet, inbegripet ändringar i sådana projekt, eller att från kravet på miljökonsekvensbeskrivning undanta ett bestämt projekt, såsom ett projekt avseende ombyggnad av en flygplats med en start- och landningsbana som är kortare än 2 100 meter, och detta varken med stöd av en nationell lagstiftande rättsakt eller på grundval av en individuell prövning av projektet i fråga, annat än om samtliga grupper av projekt eller det enskilda projektet, på grundval av en helhetsbedömning, kan anses vara sådana att de inte kan antas medföra betydande inverkan på miljön. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida de behöriga myndigheterna gjort en korrekt bedömning av huruvida den påverkan på miljön som projektet medför är betydande, på grundval av en individuell bedömning som de utfört, och vilken lett till att de undantagit det bestämda projekt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen från kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet.
- 2) Artikel 2.1 och 2.2 i direktiv 85/337 skall, med avseende på ett fall då ett projekt skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet, tolkas så, att en medlemsstat kan använda ett annat förfarande för bedömning än det som föreskrivs i direktivet, om det alternativa förfarandet ingår i ett existerande nationellt förfarande eller i ett förfarande som skall tillskapas i den mening som avses i artikel 2.2 i direktivet. Ett sådant alternativt förfarande måste emellertid uppfylla de krav som anges i

artiklarna 3 och 5—10 i direktivet, däribland kravet på att allmänheten skall informeras, såsom föreskrivs i artikel 6 i direktivet.

- 3) Artikel 1.5 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att denna bestämmelse inte omfattar ett projekt, som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilket, trots att det skall genomföras enligt en plan som godkänts genom lag, har godkänts i ett särskilt förvaltningsförfarande. De krav som en sådan lag och det lagstiftningsförfarande som föregått dess antagande måste uppfylla för att direktivets mål, däribland tillhandahållande av information, skall anses uppfyllda är att projektet regleras i särskild lagstiftning i vilken samtliga uppgifter som kan antas vara relevanta för bedömningen av projektets inverkan på miljön har beaktats.
- 4) Artikel 1.4 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att en flygplats som används både för civila och militära ändamål, men som övervägande används för kommersiellt bruk, omfattas av direktivets tillämpningsområde.
- 5) Artiklarna 4.2 och 2.1 i direktiv 85/337 skall tolkas så, att, i de fall de lagstiftande organen eller förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat har gått utöver det utrymme för eget skön som de tilldelas i dessa bestämmelser, enskilda kan åberopa dessa bestämmelser gentemot de nationella organen och myndigheterna i en medlemsstats domstolar och på så sätt få till stånd att nationella regler eller åtgärder som är oförenliga med dessa bestämmelser inte tillämpas. Om så är fallet ankommer det på myndigheterna i en medlemsstat att, inom ramen för deras behörighet, vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att projekten provas, i syfte

att bedöma om de kan antas medföra betydande påverkan på miljön, och i så fall, om de skall bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning.

Kapteyn

Murray

Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 september 1999.

R. Grass

P.J.G. Kapteyn

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen