

DOMSTOLENS DOM
24. oktober 1996 ^{*}

I sag C-72/95,

angående en anmodning, som Nederlandenes Raad van State (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV m.fl.

mod

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), og vedrørende en national domstols forpligtelse til at sikre overholdelse af et direktiv, der har direkte virkning, men som en borger ikke har påberåbt sig,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. L. Murray og L. Sevón (refererende dommer) samt dommerne C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og M. Wathelet,

^{*} Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: M. B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV m.fl. ved J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld Sr., J. Kraaijeveld Jr., W. Kraaijeveld og P. K. Kraaijeveld
- den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den italienske regering ved professor U. Leanza, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. G. Ferri
- Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af D. Wyatt, QC
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. van der Woude, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. februar 1996 af Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV m.fl. ved J. Kraaijeveld Jr. og W. Kraaijeveld, af den nederlandske regering ved assistent juridisch-adviseur J. S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af J. Poot, som sagkyndig, af den italienske regering ved P. G. Ferri, af Det Forenede Kongeriges regering ved

J. E. Collins, bistået af D. Wyatt, og af Kommissionen ved W. Wils, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 8. marts 1995, indgået til Domstolen den 14. marts 1995, har Nederlandenes Raad van State i henhold til EF-traktatens artikel 177 stillet fire 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 (EFT L 175, s. 40, herefter »direktivet«), og vedrørende en national domstols forpligtelse til at sikre overholdelse af et direktiv, der har direkte virkning, men som en borger ikke har påberåbt sig.
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under et annulationssøgsmål anlagt af Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV m.fl. (herefter »Kraaijeveld«) til prøvelse af den afgørelse af 18. maj 1993, hvorved Zuid-Hollands provinsregering godkendte dispositionsplanen »delvis ændring af dispositionsplaner i forbindelse med digeforstærkning«, som blev vedtaget af kommunalbestyrelsen i Sliedrecht i henhold til Wet op de Ruimtelijke Ordening (herefter »lov om fysik planlægning«).

Direktivet

- 3 Det bestemmes i direktivet, at før der gennemføres visse arbejder eller andre indgreb i det naturlige miljø, skal der foretages en vurdering af den indvirkning, som de har på miljøet.
- 4 Sjette, ottende, niende og ellefte betragtning lyder således:

»Tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få betydelige indvirkninger på miljøet, bør først gives efter forudgående vurdering af de betydelige virkninger, disse projekter kan forventes at få på miljøet; denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet.

Projekter inden for visse kategorier har betydelige indvirkninger på miljøet, og sådanne projekter bør principielt underkastes en systematisk vurdering.

Projekter inden for andre kategorier har ikke nødvendigvis i alle tilfælde betydelige indvirkninger på miljøet, og sådanne projekter bør underkastes en vurdering, når medlemsstaterne finder, at deres karakteristika gør det nødvendigt.

Et projekts indvirkninger på miljøet bør vurderes under hensyn til ønsket om at beskytte menneskets sundhed, at bidrage til højere livskvalitet ved forbedring af miljøet, at sørge for de forskellige arters fortsatte beståen og at bevare økosystemets reproduktionsevne, som er selve grundlaget for livets fornyelse.«

5 Direktivets artikel 1, stk. 1, bestemmer følgende:

»Dette direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.«

6 I artikel 1, stk. 2, præciseres det, at der i dette direktiv bl. a. ved »projekt« forstås:

»— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

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

7 I artikel 2, stk. 1, præciseres det, hvilke typer projekter der skal undersøges:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl. a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Disse projekter er defineret i artikel 4.«

8 Direktivets artikel 3 bestemmer følgende:

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere de direkte og indirekte virkninger af et projekt på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— samspillet mellem faktorerne i første og andet led

— materielle goder og kulturarv.«

9 Artikel 4 sonder mellem to typer projekter. Denne bestemmelses stk. 1 foreskriver, at de i direktivets bilag I beskrevne projekter i princippet altid skal vurderes. Med hensyn til de øvrige typer projekter bestemmer artikel 4, stk. 2, følgende:

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

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

10 I bilag II opregnes en række projekter, heriblandt:

»10. Infrastrukturprojekter:

...

e) Anlæg til regulering af vandløb

...

12. Ændring af projekter i bilag I samt projekter i bilag I, som udelukkende eller hovedsagelig tjener til udvikling og afprøvning af nye metoder eller produkter, og som ikke anvendes mere end et år.«

11 Direktivet indeholder ingen særlig bestemmelse om ændringer af de i bilag II anførte projekter.

12 Endelig bestemmer direktivet, at offentligheden skal underrettes og have mulighed for at udtrykke sin opfattelse. Direktivets artikel 6, stk. 3, bestemmer, at de nærmere enkeltheder ved denne underretning og denne høring fastlægges af medlemsstaterne, navnlig med hensyn til den berørte del af offentligheden og den måde, hvorpå den skal underrettes.

13 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, »træffer [medlemsstaterne] de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv inden tre år fra dets meddelelse«.

De nederlandske bestemmelser, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen

- 14 I Nederlandene bestemmes det bl. a. i Deltawet af 8. maj 1958, houdende de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamse Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloedden (Stb. 246, Delta-loven om lukning af havarme mellem Westerschelde og Rotterdamse Waterweg og forstærkning af højvandsdigesystemet til beskyttelse af landet mod stormfloder, herefter »Deltawet«), at der skal gennemføres bygningsarbejder til forstærkning af højvandedigerne langs Rotterdamse Waterweg og langs alle de vandløb, der står i åben forbindelse hermed [artikel 1, afsnit II, litra d)]. I henhold til denne lov er der foretaget undersøgelser, navnlig i løbet af 1987 og 1988, af koordinationsudvalget for digeforstærkning under provinsen Zuid-Holland. Dette koordinationsudvalg har foreslået en ny digeføring i sektoren Slidrecht-vest, Slidrecht-centrum og Slidrecht-øst, som er godkendt af Zuid-Hollands provinsregering og den 26. april 1990 af trafikministeren og ministeren for offentlige arbejder i henhold til Deltawets artikel 2, stk. 4. Dernæst har kommunalbestyrelsen i Slidrecht den 23. november 1992 vedtaget en dispositionsplan for denne sektor i henhold til lov om fysisk planlægning.
- 15 Direktivet er blevet gennemført i Nederlandene ved en ændring af Wet algemene bepalingen milieuhygiëne af 13. juni 1979 (lov om almindelige bestemmelser om miljøbeskyttelse, herefter »loven af 1979«), hvis artikel 41 b, stk. 1, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder bestemte følgende: »De aktiviteter, der kan have væsentlige skadelige følger for miljøet, angives ved bekendtgørelse. Ved samme bekendtgørelse angives den eller de former for afgørelse, som myndighederne træffer vedrørende de pågældende aktiviteter, og til hvis forberedelse der skal foretages en vurdering af indvirkningerne på miljøet«. Loven af 1979 blev gennemført ved Besluit milieu-effectrapportage af 20. maj 1987 (bekendtgørelse om vurdering af indvirkninger på miljøet). Artikel 2 i denne bekendtgørelse og afsnit C, punkt 12.1 i bilaget hertil, således som de var affattet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, definerede »bygning af et dige« som en aktivitet, der er omfattet af lovens artikel 41 b, når diget har en længde på 5 kilometer eller mere og en tvær-

profil på 250 m² eller mere. De definerer ligeledes udarbejdelsen af en principplan eller en afgørelse truffet i henhold til Deltawets artikel 2, stk. 3 og 4, som en afgørelse, hvor udarbejdelsen af en miljøvurdering skal indgå i forberedelsen.

- 16 Loven af 1979 er blevet ændret og er i 1994 blevet til Wet milieubeheer (lov om miljøforvaltning). Der er udstedt en ny gennemførelsesbekendtgørelse den 4. juli 1994, som har ophævet kriterierne om arbejdets størrelse. Denne bekendtgørelse finder dog ikke anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

Retsforhandlingerne for den nationale domstol og de præjudicielle spørgsmål

- 17 Kraaijeveld har anfægtet den dispositionsplan, der blev vedtaget den 23. november 1992 af kommunalbestyrelsen i Sliedrecht, for så vidt angår diget ved Merwede, for Zuid-Hollands provinsregering, som imidlertid godkendte den ved afgørelse af 18. maj 1993. Det er denne afgørelse, som Kraaijeveld har indbragt for Nederlandenes Raad van State ved annullationssøgsmål af 20. juli 1993.
- 18 Ifølge den nye plan vil det vandløb, som Kraaijeveld har adgang til, ikke længere stå i forbindelse med de sejlbare vandveje, hvilket skader virksomheden, da tab af adgang til en sejlbar vandvej er fatal for den, idet dens økonomiske virksomhed består i arbejder i forbindelse med vandbygningsvæsen («Natte waterbouw»).
- 19 Nederlandenes Raad van State har anført, at der ikke er foretaget nogen vurdering af indvirkningerne på miljøet, fordi der ikke var tale om et arbejde, hvis størrelse nåede de i den nationale lovgivning fastsatte grænser.

20 Ved dom af 8. marts 1995 har Nederlandenes Raad van State besluttet at stille Domstolen følgende fire præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal udtrykket 'anlæg til regulering af vandløb' i bilag II til direktivet fortolkes således, at det også omfatter de nævnte arbejder vedrørende et dige langs en kanal?
- 2) Gør det nogen forskel for besvarelsen af spørgsmål 1) — under hensyn til de i direktivet anvendte begreber 'projekter' og 'ændring af projekter' — om der er tale om,
 - a) bygning af et nyt dige
 - b) flytning af et bestående dige
 - c) forstærkning og/eller udvidelse i bredden af et bestående dige
 - d) fornyelse på stedet af et dige, uanset om det er stærkere og/eller bredere end det fjernede dige eller
 - e) en kombination af en eller flere af de under a)-d) anførte arbejder?
- 3) Skal direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, fortolkes således, at der — hvis en medlemsstat i sin nationale gennemførelseslovgivning har fastsat urigtige specifikationer eller kriterier og/eller grænseværdier jf. artikel 4, stk. 2, vedrørende et i bilag II anført projekt — består en forpligtelse ifølge oven-

nævnte artikel 2, stk. 1, til at underkaste projektet en miljøvurdering, hvis projektet 'på grund af ... art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet', jf. artikel 2, stk. 1?

- 4) Såfremt spørgsmål 3) besvares bekræftende, har denne forpligtelse da direkte virkning, dvs. kan en borger påberåbe sig den for en national ret, og skal den lægges til grund af den nationale ret, selv om den ikke er gjort gældende i forbindelse med den tvist, som den nationale ret behandler?»

Det første spørgsmål

- 21 Med dette spørgsmål ønsker Nederlandenes Raad van State oplyst, om begrebet »anlæg til regulering af vandløb«, som er indeholdt i direktivets bilag II, punkt 10, litra e), skal fortolkes således, at det også omfatter visse typer arbejder vedrørende et dige langs sejlbare vandveje.
- 22 I betragtning af udtrykket »canalization and flood-relief works«, som er indeholdt i den engelske version af direktivet, finder den forelæggende ret, at det projekt, der sigtes til i dette punkt i bilag II, vedrører aktiviteter, der kan have betydelige indvirkninger på miljøet. Den finder derfor, at dette begreb kan omfatte visse arbejder vedrørende et dige.
- 23 Ifølge Kraaijeveld er floddigeprojekter arbejder, som skal ændre hyppigheden af oversvømmelser af flodbredder og områder, der støder op til flodbredder, og som

derfor har en betydelig indvirkning på miljøet. Da der er tale om regulering af forvaltningen af kunstige vandveje, har digerne ikke en mindre værdi end andre arbejder vedrørende kanalisering og regulering af disse vandveje.

- 24 Den nederlandske regering har anført, at der er en sondring mellem arbejder vedrørende et dige og arbejder til regulering af vandløb eller kanalisering. De sidstnævnte udføres til forvaltning af kunstige vandveje eller til fordel for flodsejlad. De ændrer selve vandløbets karakter, dvs. mængden eller kvaliteten af vandet samt bredderne, således at de har en betydelig indvirkning på vandets fauna og flora. Arbejder til forstærkning af diger består derimod i at bygge eller forhøje skråninger ved hjælp af sand eller ler. Rivierenwet (lov om floder) sikrer, at de nuværende arbejder ikke gør indgreb i den allerede opnåede regulering af en given flod. Sådanne arbejder har derfor næppe indflydelse på en flods flora og fauna.

- 25 Hvad angår henvisningen til direktivets engelske version, er det den nederlandske regerings opfattelse, at den nederlandske version af direktivet i forhold til den er den eneste autentiske sproglige version. Den har henvist til Domstolens praksis, hvorefter det under visse omstændigheder kan stride mod hensynet til retssikkerheden at fjerne sproglige uoverensstemmelser gennem fortolkning, for så vidt som det kan være nødvendigt at fortolke nogle af de pågældende retsakter på en måde, der er uforenelig med ordenes naturlige og sædvanlige betydning (dom af 3.3.1977, sag 80/76, North Kerry Milk Products, Sml. s. 425, præmis 11). En given sproglig version kan derfor ikke være afgørende for en ensartet fortolkning. De forskellige sproglige versioner er alle autentiske (dom af 6.10.1982, sag 283/81, CILFIT m.fl., Sml. s. 3415).

- 26 Endelig har den nederlandske regering henvist til direktivets formål, nemlig at skabe lige konkurrencevilkår i de forskellige medlemsstater. De arbejder, der er anført i direktivet, kan følgelig kun være arbejder, som kan udføres i praktisk talt alle medlemsstater, og ikke arbejder, som hovedsagelig kun udføres i en enkelt medlemsstat, som f.eks. bygning af diger. Den nederlandske regering konkluderer

følgelig, at arbejder til forstærkning af diger langs nederlandske vandløb ikke er omfattet af begrebet anlæg til regulering af vandløb.

- 27 Ifølge Kommissionen har kanalisering af en flod en uundgåelig indvirkning på dens løbs hastighed og på vandstanden. Den kan have til følge, at flodlejet inddæmmes for at forhindre oversvømmelser og sikre befolkningens sikkerhed. Et dige af denne type må derfor betegnes som regulering af et vandløb. I øvrigt må der tages hensyn til direktivets formål, der angår den indvirkning, som nogle projekter kan have på miljøet, uafhængigt af disse projekters samfundsmæssige formål. Bygning af floddiger har indvirkninger på miljøet, uanset om de udføres med henblik på at forbedre et vandløbs sejlbarhed eller for at beskytte de dele af befolkningen, der bor på områder, som kan oversvømmes. Arbejder vedrørende et floddige, som kan have betydelige indvirkninger på miljøet, er således omfattet af begrebet »anlæg til regulering af vandløb«.
- 28 Det bemærkes, at som det fremgår af Domstolens praksis, indebærer fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse en sammenligning af de sproglige versioner (jf. CILFIT-dommen, præmis 18). I øvrigt kræver nødvendigheden af en ensartet fortolkning af disse versioner, at den pågældende bestemmelse, når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, skal fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom af 7.12.1995, sag C-449/93, Rockfon, Sml. I, s. 4291, præmis 28).
- 29 I det foreliggende tilfælde viser en gennemgang af de forskellige sproglige versioner af direktivets bilag II, punkt 10, litra c), at disse kan henføres til to grupper, alt efter om de anvendte udtryk fremkalder en forestilling om oversvømmelse eller ej. Den engelske version (»canalization and flood-relief works«) og den finske version (»kanavointi-ja tulvasuojeluhankkeet«) henviser nemlig til anlæg til kanalisering og forhindring af oversvømmelser, mens den tyske, græske, spanske, franske, italienske, nederlandske og portugisiske version henviser til anlæg til kanalisering og regulering af vandløb, idet den græske version desuden indeholder det franske

udtryk »canalisation« i parentes ved siden af det græske udtryk »διευθέτησης«. Hvad angår den danske og den svenske version, indeholder de kun et enkelt udtryk, som udtrykker tanken om regulering af vandløb (»anlæg til regulering af vandløb«, »Anläggningar för reglering av vattenflöden«).

- 30 I betragtning af denne uoverensstemmelse må direktivets almindelige opbygning og formål undersøges. Ifølge direktivet artikel 1, stk. 2, forstås der ved projekt »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder« samt »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskabet, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«. Ifølge artikel 2, stk. 1, gælder direktivet for »projekter, der bl. a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet«. Artikel 3 bestemmer, at vurderingen af indvirkningen på miljøet skal påvise, beskrive og vurdere bl. a. de direkte og indirekte virkninger på mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab, materielle goder og kulturarv.
- 31 Det kan udledes af direktivets ordlyd, at dets anvendelsesområde er vidt og dets formål meget bredt. Denne ene bemærkning bør i sig selv være tilstrækkelig til at fortolke direktivets bilag II, punkt 10, litra e), således, at den omfatter arbejder til tilbageholdelse af vand og forhindring af oversvømmelser — og dermed digearbejder — selv om denne præcisering ikke fremgår af alle de sproglige versioner.
- 32 Selv om digearbejder, således som den nederlandske regering har anført, består i at bygge eller forhøje digeskråninger for at inddæmme vandets løb og undgå oversvømmelse af landområder, bemærkes, at selv arbejder til tilbageholdelse, ikke af et vandløb, men af en stillestående vandmængde, kan have en betydelig indvirkning på miljøet i direktivets forstand, således at de varigt kan påvirke jordbundens sammensætning, faunaen og floraen eller landskabet. Det må følgelig deraf udledes, at denne type arbejder må være omfattet af direktivets anvendelsesområde.

- 33 Den nederlandske regerings argumentation, hvorefter digearbejderne ikke ændrer en vandvejs løb, savner følgelig grundlag.
- 34 Endelig er den nederlandske regerings argument om, at diger ikke falder ind under et fællesskabsdirektivs anvendelsesområde, fordi det drejer sig om arbejder, der er specifikke for Nederlandene, irrelevant, da kriteriet for vurderingen som anført er den betydelige indvirkning, som et projekt kan have på miljøet.
- 35 På grundlag af disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at udtrykket »anlæg til regulering af vandløb«, som er indeholdt i direktivets bilag II, punkt 10, litra c), skal fortolkes således, at det også omfatter visse typer arbejder vedrørende et dige langs sejlbare vandveje.

Det andet spørgsmål

- 36 Med dette spørgsmål ønsker Nederlandenes Raad van State oplyst, om det gør nogen forskel for besvarelsen af det første spørgsmål — bl. a. under hensyn til de i direktivet anvendte begreber »projekter« og »ændring af projekter« — om der er tale om

a) bygning af et nyt dige

b) flytning af et bestående dige

c) forstærkning og/eller udvidelse i bredden af et bestående dige

d) fornyelse på stedet af et dige, uanset om det er stærkere og/eller bredere end det fjernede dige, eller

e) en kombination af en eller flere af de under a)-d) anførte arbejder.

37 Ifølge direktivets ordlyd er ændringer af projekter, der er anført i bilag I, omfattet af samme ordning som projekter under bilag II og henhører således under direktivets artikel 4, stk. 2. I denne forbindelse bliver den omstændighed, at ændringer af projekter henhørende under bilag II slet ikke er omtalt, i indlæggene fortolket forskelligt med hensyn til spørgsmålet, om de falder ind under direktivets anvendelsesområde. Ifølge den italienske regering og Det Forenede Kongeriges regering er projekter, der er anført i bilag II, nemlig ligeledes omfattet af dette bilag, mens de ifølge den nederlandske regering og Kommissionen ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde. Kommissionen har dog præciseret, at dette afhænger af den betydning, der tillægges udtrykket »ændring af projekter«, og at ændringer i nogle tilfælde kan være så betydelige, at de udgør et nyt projekt.

38 Da direktivet ikke giver nogen speciel definition af begrebet »ændring af projekter«, må det fortolkes på baggrund af direktivets almindelige opbygning og formål.

39 Det er allerede nævnt i denne doms præmis 31, at direktivets anvendelsesområde er vidt og dets formål meget bredt. Dette formål vil blive bragt i fare, hvis betegnelsen »ændring af projekter« gør det muligt at unddrage visse arbejder eller anlæg fra forpligtelsen til at foretage en undersøgelse af indvirkninger, når disse arbejder eller anlæg på grund af deres art, størrelse eller beliggenhed kan have betydelige indvirkninger på miljøet.

- 40 Desuden må det tages i betragtning, at den blotte omstændighed, at direktivet ikke udtrykkeligt nævner ændringer af projekter henhørende under bilag II, i modsætning til ændringer af projekter, der er anført i bilag I, ikke giver grundlag for deraf at udlede, at de ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde. Sondringen mellem et »projekt« og en »ændring af et projekt« med hensyn til projekter henhørende under bilag I angår forskellen med hensyn til den ordning, de er omfattet af inden for rammerne for direktivets anvendelsesområde, mens en sådan sondring med hensyn til projekter henhørende under bilag II angår direktivets anvendelsesområde i almindelighed.
- 41 I øvrigt har Domstolen i dommen af 11. august 1995 (sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 35) vedrørende kraftværket i Großkrotzenburg fastslået, at den omstændighed, at der er en tilknytning mellem et projekt vedrørende en ny kraftværksblok med en ydelse på 500 MW og et eksisterende anlæg, ikke medfører, at det pågældende projekt ikke længere kan anses for omfattet af begrebet »konventionelle kraftværker ... med en termisk ydelse på mindst 300 MW«, således at det i stedet er omfattet af begrebet »ændring af projekter i bilag I«, jf. punkt 12 i bilag II. I denne dom har Domstolen antaget, at ved afgørelsen af, om de påtænkte arbejder skulle gøres til genstand for en miljøvurdering, skulle de undersøges uafhængigt af spørgsmålet, om de blev udført som et selvstændigt anlæg, om anlægget skulle knyttes til et allerede eksisterende anlæg, eller endog om anlægget funktionelt er tæt knyttet til et sådant anlæg.
- 42 På baggrund af disse betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at udtrykket »anlæg til regulering af vandløb«, som er indeholdt i direktivets bilag II, punkt 2, litra e), skal fortolkes således, at det ikke blot omfatter bygning af et nyt dige, men også ændring af et bestående dige ved flytning, forstærkning eller udvidelse, fornyelse på stedet af et dige ved bygning af et nyt dige på samme sted, uanset om det er stærkere eller bredere end det fjernede dige, eller en kombination af flere af disse tilfælde.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

- 43 Med disse spørgsmål, som vil være at behandle under et, ønsker den forelæggende ret dels oplyst, om direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, skal fortolkes således, at når en medlemsstat i sin nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, har fastsat specifikationer, kriterier eller grænseværdier for et bestemt projekt henhørende under bilag II, men har lagt urigtige specifikationer, kriterier eller grænseværdier til grund, skal dette projekt gøres til genstand for en miljøvurdering i henhold til artikel 2, stk. 1, hvis projektet »på grund af ... art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet« i denne bestemmelses forstand. Dels spørger den forelæggende ret, for det tilfælde, at der svares bekræftende, om den forpligtelse til at foretage en miljøvurdering af projektet har direkte virkning, således at en borger kan påberåbe sig den for en national ret, og om den nationale ret skal påse, at den bliver overholdt, selv om den ikke blevet gjort gældende.
- 44 Under henvisning til Domstolens dom af 2. august 1993 (sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221) finder Nederlandenes Raad van State det sandsynligt, at den skønsmæssige beføjelse, som er overladt medlemsstaterne ved direktivets artikel 4, stk. 2, til at fastsætte specifikationer, kriterier eller grænseværdier, er betinget af sætningen, »der bl. a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet« i artikel 2, stk. 1.
- 45 Kraaijeveld og Kommissionen har fremført en lignende argumentation. Kommissionen har præciseret, at de specifikationer, kriterier eller grænseværdier, som medlemsstaterne fastsætter, i første række skal lette undersøgelsen af projekter med henblik på at fastslå, om der skal foretages en miljøvurdering af dem, men at disse specifikationer, kriteriers eller grænseværdiers eksistens ikke fritager medlemsstaterne fra at foretage en korrekt undersøgelse af projektet for at fastslå, om det opfylder kriterierne i direktivets artikel 2, stk. 1. Begge er enige om, at Kongeriget Nederlandene ikke korrekt har opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre direktivet,

når kriterierne vedrørende bestemte mindstedimensioner i den nationale lovgivning om diger var fastsat på et sådant niveau, at ingen floddigeprojekter opfyldte dem, og at samtlige digeforstærkningsprojekt derfor faldt uden for miljøvurderingens anvendelsesområde. Kraaijeveld har i denne forbindelse fremlagt en afgørelse fra en nederlandsk ret til støtte for sin opfattelse.

- 46 Heroverfor har den nederlandske regering anført, at medlemsstaternes skønsmæssige beføjelse ikke er præcist afgrænset i direktivet. I øvrigt er valget af grænseværdier for digers længde og tværprofil i dette tilfælde foretaget under hensyntagen til disse arbejders indvirkning på miljøet. Den omstændighed, at den nederlandske lovgivning til gennemførelse af direktivet i praksis har holdt talrige projekter uden for forpligtelsen til miljøvurdering, har ingen som helst betydning, da disse projekter ikke havde skadelige følger. Den nederlandske regering mener derfor ikke at have overskredet grænserne for sit skøn ved fastsættelsen af disse grænseværdier.
- 47 Med hensyn til den direkte virkning af forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering af visse projekter er det den forelæggende rets opfattelse, at denne forpligtelse kan anses for at fremgå af en præcis og ubetinget bestemmelse i direktivet. Kraaijeveld samt Kommissionen har fremsat bemærkninger i overensstemmelse hermed, og Kommissionen har i øvrigt tilføjet, at da bestemmelserne er af proceduremæssig art, giver de intet spillerum med hensyn til det resultat, der skal nås. Derimod mener den nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering, at direktivets artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, ikke er tilstrækkeligt præcist eller ubetinget til at have direkte virkning i betragtning af det skøn, der overlades medlemsstaterne med hensyn til fastsættelsen af grænseværdier og kriterier, eller organiseringen af proceduren for høring af offentligheden.
- 48 I denne forbindelse bemærkes, at direktivets artikel 2, stk. 1, henviser til artikel 4 angående definitionen af de projekter, der skal vurderes med hensyn til deres indvirkninger. Denne artikel giver i stk. 2 medlemsstaterne et vist skøn, idet den præciserer, at projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes, »når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter«, og at medlemsstaterne med henblik herpå navnlig kan udpege visse typer projekter,

der skal vurderes, eller fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne der skal vurderes.

- 49 Kommissionens fortolkning, nemlig at eksistensen af specifikationer, kriterier og grænseværdier ikke fritager for en konkret undersøgelse af hvert enkelt projekt med henblik på at fastslå, om de opfylder kriterierne i artikel 2, stk. 1, vil berøve artikel 4, stk. 2, enhver betydning. En medlemsstat vil nemlig ikke have nogen interesse i at fastsætte specifikationer, grænseværdier og kriterier, hvis hvert enkelt projekt uafhængigt af disse alligevel skulle vurderes individuelt med henblik på kriterierne i artikel 2, stk. 1.
- 50 Selv om direktivets artikel 4, stk. 2, andet afsnit, imidlertid giver medlemsstaterne et skøn, når de udpeger visse typer projekter, der skal vurderes, eller fastsætter kriterier og/eller grænseværdier, der skal lægges til grund, er dette skøn afgrænset af forpligtelsen i artikel 2, stk. 1, til at foretage en undersøgelse af indvirkningerne af projekter, der bl. a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 51 Domstolen har således vedrørende en medlemsstats lovgivning, hvorefter visse hele kategorier af projekter, der er opregnet i bilag II, var holdt uden for forpligtelsen til at undersøge indvirkningerne, i dommen af 2. maj 1996 (sag C-133/93, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2323, præmis 42) fastslået, at de i artikel 4, stk. 2, omtalte kriterier og/eller grænseværdier har til formål at lette vurderingen af de konkrete kendetegn for et projekt med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en vurdering, men ikke har til formål på forhånd at udelukke hele kategorier af projekter, der er opregnet i bilag II, og som påtænkes gennemført i en medlemsstat, fra denne forpligtelse.
- 52 I en situation som den foreliggende må det erkendes, at den pågældende medlemsstat havde ret til at fastsætte kriterier for digers størrelse for at afgøre, hvilke

projekter vedrørende diger der skal være genstand for en undersøgelse af indvirkningerne. Spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaten ved at fastsætte disse kriterier har overskredet grænserne for sit skøn, kan ikke afgøres på grundlag af et enkelt projekts kendetegn. Det afhænger af en samlet bedømmelse af kendetegnene ved de projekter af denne art, der kan imødeses på medlemsstatens område.

- 53 En medlemsstat, som fastsætter kriterierne og/eller grænseværdierne på et sådant niveau, at samtlige projekter vedrørende diger i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning, overskrider således grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.
- 54 Hvad nærmere angår det fjerde spørgsmål, fremgår det endelig af forelæggelsesdommen, at Kraaijeveld ikke under sit søgsmål har rejst spørgsmålet, om det er med urette, at der ikke er blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet. Ved besvarelsen heraf må det følgelig undersøges, om en national ret, for hvilken der iværksættes annulationssøgsmål mod en afgørelse om godkendelse af en dispositionsplan, er forpligtet til på embeds vegne at rejse spørgsmålet, om der skulle have været foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2.
- 55 Det bemærkes for det første, at forpligtelsen for en medlemsstat til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå det ved et direktiv foreskrevne resultat er en bindende forpligtelse, som følger af EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og af direktivet selv (jf. dom af 1.2.1977, sag 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, Sml. s. 113, præmis 22, og af 26.2.1986, sag 152/84, *Marshall*, Sml. s. 723, præmis

48). Denne forpligtelse til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder også domstolene inden for deres kompetence (jf. dom af 13.11.1990, sag C-106/89, *Marleasing*, Sml. I, s. 4135, præmis 8).

56 Med hensyn til borgernes ret til at påberåbe sig et direktiv og de nationale domstoles ret til at tage det i betragtning har Domstolen allerede fastslået, at det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 189 tillægger direktivet, principielt at udelukke, at den forpligtelse, som det pålægger, aldrig kan påberåbes af de berørte personer. Især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville den tilsigtede virkning af en sådan retsakt formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager og de nationale domstole i at tage den i betragtning som en del af fællesskabsretten for at efterprøve, om den nationale lovgiver under udøvelse af det valg, som tilkommer vedkommende med hensyn til form og midler for direktivets gennemførelse, har holdt sig inden for de i direktivet afstukne grænser for skønnet (jf. ovennævnte dom i sagen *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, præmis 22, 23 og 24).

57 Endelig bemærkes, at når domstolene efter national ret af egen drift skal inddrage anbringender, der støttes på en bindende national regel, som parterne ikke har påberåbt sig, må en sådan forpligtelse også gælde, såfremt der er tale om bindende fællesskabsregler (jf. bl. a. dommen af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, *van Schijndel og van Veen*, Sml. I, s. 4705, præmis 13).

58 Det samme gælder, såfremt national ret giver domstolen mulighed for af egen drift at anvende den bindende retsregel. Det er således i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde de nationale domstole, der skal sikre borgerne den retsbeskyttelse, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning (jf.

bl. a. dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 19, og ovennævnte dom i sagen van Schijndel og van Veen, præmis 14).

- 59 Den omstændighed, at medlemsstaterne i dette tilfælde i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, har et skøn, udelukker imidlertid ikke, at der kan ske en domstolsprøvelse for at fastslå, om de nationale myndigheder har overskredet grænserne for dette skøn (jf. bl. a. ovennævnte dom i sagen Verbond van Nederlandse Ondernemingen, præmis 27, 28 og 29).
- 60 Når en domstol i henhold til national ret er forpligtet til eller har mulighed for på embeds vegne at inddrage anbringender, der støttes på en bindende national retsregel, og som parterne ikke har påberåbt sig, påhviler det den, inden for rammerne af sin kompetence, på embeds vegne at undersøge, om medlemsstatens lovgivende eller udøvende myndigheder har holdt sig inden for grænserne af det skøn, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, og at tage hensyn hertil under behandlingen af annullationssøgsmålet.
- 61 Såfremt grænserne for dette skøn er overskredet, og der følgelig må ses bort fra de nationale bestemmelser i denne henseende, påhviler det medlemsstatens myndigheder inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald, at deres indvirkninger undersøges.
- 62 Følgelig skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares således:

— Direktivets artikel 4, stk. 2, og bilag II, punkt 10, litra c), til dette direktiv, skal fortolkes således, at når en medlemsstat fastsætter kriterier og/eller grænsevær-

dier til bestemmelse af projekter vedrørende diger på et sådant niveau, at samtlige projekter vedrørende diger i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning, overskrider den grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.

- Når en domstol i henhold til national ret er forpligtet til eller har mulighed for på embeds vegne at inddrage anbringender, der støttes på en bindende national retsregel, og som parterne ikke har påberåbt sig, påhviler det den, inden for rammerne af sin kompetence, på embeds vegne at undersøge, om medlemsstatens lovgivende eller udøvende myndigheder har holdt sig inden for grænserne af det skøn, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, og at tage hensyn hertil under behandlingen af annullationssøgsmålet.
- Såfremt grænserne for dette skøn er overskredet, og der følgelig må ses bort fra de nationale bestemmelser i denne henseende, påhviler det medlemsstatens myndigheder inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald, at deres indvirkninger undersøges.

Sagens omkostninger

- ⁶³ De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den italienske og Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Nederlandenes Raad van State ved dom af 8. marts 1995, for ret:

- 1) Udtrykket »anlæg til regulering af vandløb«, som er indeholdt i bilag II, punkt 10, litra e), til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, skal fortolkes således, at det også omfatter visse typer arbejder vedrørende et dige langs sejlbare vandveje.
- 2) Udtrykket »anlæg til regulering af vandløb«, som er indeholdt i bilag II, punkt 10, litra e), til direktiv 85/337, skal fortolkes således, at det ikke blot omfatter bygning af et nyt dige, men også ændring af et bestående dige ved flytning, forstærkning eller udvidelse, fornyelse på stedet af et dige ved bygning af et nyt dige på samme sted, uanset om det er stærkere eller bredere end det fjernede dige, eller en kombination af flere af disse tilfælde.
- 3) a) Artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 og bilag II, punkt 10, litra e), til dette direktiv, skal fortolkes således, at når en medlemsstat fastsætter kriterier og/eller grænseværdier til bestemmelse af projekter vedrørende diger på et sådant niveau, at samtlige projekter vedrørende diger i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning, overskrider den grænserne for det skøn, som den har i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige

udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.

- b) Når en domstol i henhold til national ret er forpligtet til eller har mulighed for på embeds vegne at inddrage anbringender, der støttes på en bindende national retsregel, og som parterne ikke har påberåbt sig, påhviler det den, inden for rammerne af sin kompetence, på embeds vegne at undersøge, om medlemsstatens lovgivende eller udøvende myndigheder har holdt sig inden for grænserne af det skøn, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, og at tage hensyn hertil under behandlingen af annullationssøgsmålet.
- c) Såfremt grænserne for dette skøn er overskredet, og der følgelig må ses bort fra de nationale bestemmelser i denne henseende, påhviler det medlemsstatens myndigheder inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at projekterne undersøges med henblik på at fastslå, om de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og i bekræftende fald, at deres indvirkninger undersøges.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. oktober 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident