

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. MISCHO

van 12 maart 1998 *

1. Op grond van artikel 169, tweede alinea, EG-Verdrag verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 5 en 189 van het Verdrag juncto richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten ¹ (hierna: „richtlijn”), met name de artikelen 2, 3, 5, lid 2, 6, lid 2, 8, 9 en 12, leden 1 en 2, daarvan.

2. Reeds meerdere malen heeft het Hof deze bepalingen moeten onderzoeken. ²

3. De richtlijn is in Duitsland uitgevoerd door het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (hierna: „UVPG”) van 12 februari

1990, in werking getreden op 1 augustus 1990. ³

4. De Commissie meent, dat verweerster bij die omzetting haar verplichtingen krachtens het Verdrag en de richtlijn op vijf punten niet is nagekomen. In haar verzoekschrift had de Commissie een zesde grief betreffende de verwezenlijking van twee specifieke projecten aangevoerd, maar nadat de Bondsrepubliek Duitsland haar bewijsstukken had doen toekomen waaruit bleek dat de vergunningen voor die twee projecten vóór afloop van de termijn voor uitvoering van de richtlijn waren aangevraagd, is de Commissie in haar memorie van repliek niet meer op deze grief teruggekomen.

5. Vooraf wil ik eraan herinneren, dat wanneer een lidstaat zijn uit een richtlijn voortvloeiende specifieke verplichtingen niet is nagekomen, er volgens vaste rechtspraak ⁴ niet hoeft te worden ingegaan op de vraag, of hij daardoor tevens zijn verplichtingen krachtens artikel 5 van het Verdrag niet is nagekomen.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 175, blz. 40.

2 — Zie bijvoorbeeld arresten van 9 augustus 1994, Bund Naturschutz in Bayern e. a. (C-396/92, Jurispr. blz. I-3717); 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland (C-431/92, Jurispr. blz. I-2189); 2 mei 1996, Commissie/België (C-133/94, Jurispr. blz. I-2323), en 24 oktober 1996, Kraaijeveld e. a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403).

3 — *BGBL* I, 1990, nr. 6, blz. 205.

4 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 56.

De eerste en de derde grief: te late omzetting van de richtlijn en niet-toepassing ervan op alle projecten waarvoor na 3 juli 1988 vergunning is verleend

9. Naar het oordeel van de Commissie is het noodzakelijk, de niet-nakoming door de Bondsrepubliek Duitsland formeel vast te stellen, aangezien het aangehaalde arrest in een prejudiciële procedure is gewezen.

6. Ik stel voor, de eerste en de derde grief tezamen te behandelen, omdat zij beide betrekking hebben op de vraag of het gerechtvaardigd is dat het Hof zich opnieuw uitsprekt over niet-nakomingen die het al wel in de rechtsoverwegingen, maar niet in het dictum van eerdere arresten heeft vastgesteld.

10. De derde grief van de Commissie heeft betrekking op de overgangsregeling van § 22 UVPG. Dit artikel bepaalt, dat reeds ingeleide procedures alleen aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, wanneer zij nog niet bekend zijn gemaakt op het tijdstip van de inwerkingtreding van het UVPG. Aldus zouden de vóór 1 augustus 1990, maar na 3 juli 1988, de datum waarop de termijn voor uitvoering van de richtlijn verstreek, in Duitsland ingeleide vergunningsprocedures niet aan de door de richtlijn voorgeschreven milieueffectbeoordeling zijn onderworpen.

7. In haar eerste grief verwijt de Commissie de Duitse regering, dat zij niet binnen de voorgeschreven termijn de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen om zich naar de richtlijn te voegen. Het UVPG is immers pas op 1 augustus 1990 in werking getreden, terwijl de in artikel 12, lid 1, van de richtlijn gestelde uitvoeringstermijn op 3 juli 1988 was verstreken.

11. De Duitse regering merkt op, dat zowel uit het arrest Bund Naturschutz in Bayern e. a. (reeds aangehaald) als uit het op een beroep wegens niet-nakoming gewezen arrest Commissie/Duitsland (reeds aangehaald) blijkt, dat de Bondsrepubliek Duitsland de afwijkingsregeling van § 22 UVPG niet had mogen invoeren voor projecten waarvoor de vergunningsaanvraag na 3 juli 1988 was ingediend. Derhalve zou niets rechtvaardigen, dat het Hof zich opnieuw over deze rechtsvraag uitsprekt.

8. De Duitse regering wijst erop, dat het Hof in het arrest Bund Naturschutz in Bayern e. a. (reeds aangehaald) al had vastgesteld, dat de richtlijn in Duitsland niet tijdig was uitgevoerd en dat „een nieuwe standpuntbepaling op dit punt van de zijde van de Duitse regering derhalve overbodig is”.

12. De Commissie brengt hier tegen in, dat het Hof in het dictum van beide betrokken arresten niet uitdrukkelijk een inbreuk op het Verdrag van de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland heeft vastgesteld.

13. Ik stel voor, de vordering van de Commissie toe te wijzen. Zij herinnert er immers terecht aan, dat het Hof zich in de zaak *Bund Naturschutz in Bayern e. a.* in het kader van een prejudicieel beroep heeft uitgesproken. Dit prejudiciële beroep had tot doel, de verwijzende rechters een uitlegging van artikel 12, lid 1, van de richtlijn te geven, en niet een eventuele niet-nakoming van de Bondsrepubliek Duitsland vast te stellen.

14. Evenzo heeft het Hof in het dictum van het arrest in de zaak *Commissie/Duitsland* niet formeel een niet-nakoming wegens de opnemings van § 22 UVPG vastgesteld, aangezien het daar het beroep van de Commissie, dat slechts op een specifiek project betrekking had, heeft verworpen.

15. Dienaangaande zou ik enkel in herinnering willen brengen, dat het Hof de Commissie steeds de bevoegdheid heeft toegekend, de opportuniteit van een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat te beoordelen.

16. In het algemeen is de formele vaststelling van een niet-nakoming ook een voorwaarde voor het eventueel inleiden van de procedure van artikel 171 EG-Verdrag. Zij is eveneens van wezenlijk belang voor een eventueel beroep tot schadevergoeding, dat een particulier tegen een lidstaat kan instellen.

17. Ik nodig u derhalve uit, formeel vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland

— door niet binnen de voorgeschreven termijn de noodzakelijke maatregelen te nemen om zich naar de richtlijn te voegen,

— door niet voor te schrijven dat een milieueffectbeoordeling dient plaats te vinden voor alle door de richtlijn aan een dergelijke beoordeling onderworpen projecten, waarvoor de vergunningsprocedure na 3 juli 1988 is ingeleid,

de krachtens artikel 189, lid 3, van het Verdrag en artikel 12, lid 1, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De tweede grief: het niet mededelen van alle op het onder de richtlijn vallende gebied vastgestelde bepalingen

21. In de tweede plaats verwijst de Bondsrepubliek Duitsland naar § 4 UVPG, dat volgens haar verzekert dat de richtlijn op het gehele nationale grondgebied correct wordt toegepast.

18. Artikel 12, lid 2, van de richtlijn bepaalt:

„2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.”

22. § 4 bepaalt, dat het UVPG slechts toepasselijk is, voor zover voorschriften van bond of deelstaten niet op meer gedetailleerde wijze de milieueffectbeoordeling regelen, of voor zover hun eisen niet met die van het UVPG overeenstemmen. De wet laat voorschriften waarin verdergaande eisen zijn neergelegd, onverlet.

19. Volgens de uitlegging van de Commissie verplicht deze bepaling de Duitse regering tot kennisgeving niet enkel van de op federaal niveau vastgestelde regelingen, maar ook van de in de diverse deelstaten toepasselijke voorschriften op het onder de richtlijn vallende gebied.

23. De formulering van § 4 is volgens de Duitse regering het resultaat van een wetgevingstechniek die moet voorkomen dat de bondswetgever tal van bijzondere wetten inhoudelijk zou moeten wijzigen.

20. Daartegen brengt de Duitse regering in de eerste plaats in, dat noch artikel 12, lid 2, van de richtlijn, noch enige andere bepaling van gemeenschapsrecht haar ertoe verplicht, alle maatregelen die zij heeft genomen om de richtlijn na te leven, aan de Commissie mede te delen.

24. De mededeling van het UVPG aan de Commissie stelt deze in staat, toezicht uit te oefenen op de toepassing van de richtlijn in Duitsland. § 4 UVPG kent enkel formeel voorrang toe aan de bijzondere voorschriften en heeft inhoudelijk steeds voorrang. Overal waar er op het niveau van de bond of van de deelstaten bijzondere voorschriften bestaan die verplichten tot een milieueffectbeoordeling, moeten deze worden toegepast, voor zover daarin in overeenstemming met het UVPG in herhalende of declaratoire zin regels betreffende de milieueffectrapportage zijn

neergelegd. Indien deze voorschriften de door het UVPG ingestelde basisregels geen geweld aandoen, zijn zij rechtstreeks toepasselijk. Aldus, zo besluit de Duitse regering, waarborgt het UVPG, waarvan de bepalingen van hogere rang zijn, dat volledig aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan.

25. De Commissie merkt op, dat verweerster zelf derhalve niet betwist dat de voorschriften van de deelstaten rechtsvoorschriften zijn die op het onder de richtlijn vallende gebied zijn vastgesteld. Het gaat hoe dan ook om bepalingen die door een lidstaat zijn vastgesteld en voor de mededeling waarvan aan de Commissie de Duitse regering verantwoordelijk is. De vraag van de rangorde van de bondswetgeving ten opzichte van die van de deelstaten zou weliswaar van belang kunnen zijn wanneer moet worden beoordeeld of de richtlijn in Duitsland correct ten uitvoer is gelegd, maar juist dit inhoudelijk toezicht kan de Commissie niet uitoefenen zolang haar niet alle betrokken rechtsvoorschriften zijn medegedeeld.

26. Dit betoog van de Commissie is overtuigend. Ingevolge artikel 155 EG-Verdrag ziet de Commissie toe op de toepassing van het gemeenschapsrecht. Anderzijds zijn de lidstaten ingevolge artikel 5 van het Verdrag gehouden, de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken.

27. Het doel van de mededelingsplicht ingevolge artikel 12, lid 2, van de richtlijn is juist, de Commissie in staat te stellen haar rol van hoedster van het gemeenschapsrecht te vervullen. Uit dien hoofde is het haar taak, te beoordelen of de richtlijn in de diverse lidstaten correct wordt uitgevoerd.

28. Daartoe is het onontbeerlijk, dat de Commissie op de hoogte is van alle in een lidstaat toepasselijke bepalingen op het gebied dat door een richtlijn wordt bestreken.

29. Er kunnen zich overigens situaties voordoen waarin de instanties van de bond of van de deelstaten geen onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht ontdekken, terwijl de Commissie, wanneer zij in staat is alle relevante bepalingen te onderzoeken, het gerezen probleem onder de aandacht van de lidstaat kan brengen.

30. Ik stel derhalve voor vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 12, lid 2, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door de Commissie niet de tekst mede te delen van alle bepalingen van intern recht die zij op het onder de richtlijn vallende gebied heeft vastgesteld.

De vierde grief: onvolledige omzetting van artikel 2 van de richtlijn ter zake van de in bijlage II genoemde projecten

2. Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken.

31. Artikel 2, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

Met het oog hierop kunnen de lidstaten met name bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, specificeren of criteria en/of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.”

Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

33. De Bondsrepubliek heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4, lid 2, van de richtlijn juncto bijlage II daarvan haar biedt, om in § 3 UVPG en de bijlage daarbij bepaalde projecten te omschrijven en deze te onderwerpen aan de verplichte milieueffectbeoordeling.

32. Artikel 4 bepaalt:

„1. Projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

34. De Commissie stelt, dat de bijlagen van het UVPG niet alle in bijlage II bij de richtlijn genoemde categorieën van projecten bevatten. Haars inziens zijn alle projecten die in bijlage II onder de met letters aangeduide onderverdelingen van de punten 1 tot en met 11 worden genoemd, te beschouwen als „categorieën” in de zin van artikel 4.

35. De Commissie verduidelijkt, dat de lidstaten zich overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn ervan moeten verzekeren, dat een bevoegde instantie ten aanzien van alle projecten van bijlage II beslist, of zij gezien hun aard, omvang of ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben. Deze beslissing kan in abstracto worden genomen door op grond van bepaalde criteria projectgroepen te omschrijven. Maar indien dit niet het geval is, moet worden gewaarborgd dat de beslissing over de voorzienbare effecten van de projecten per geval voor elk ervan wordt genomen voordat de vergunning wordt verleend.

36. De Duitse regering vat de begrippen categorieën en projecten anders op dan de Commissie. Naar haar mening noemt bijlage II bij de richtlijn in totaal „twaalf categorieën van projecten”, waarbinnen „specifieke” projecten bestaan. Ingevolge artikel 4, lid 2, van de richtlijn kan elke lidstaat op discretionaire wijze bepalen, welk van de onder de betrokken categorieën genoemde specifieke projecten moet worden onderworpen aan de beoordelingsplicht. Het UVPG zou alle categorieën van projecten van bijlage II bij de richtlijn in aanmerking hebben genomen en zou binnen deze categorieën die projecten aan de beoordelingsplicht onderwerpen, waarvan de bondswetgever meent dat dat op grond van hun kenmerken vereist is.

37. Zo zou men in geen geval kunnen stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland langs de weg van § 3 UVPG gehele categorieën van projecten in de zin van bijlage II bij de richtlijn van de beoordelingsplicht heeft uitge-

sloten. Zij heeft daarentegen binnen de verschillende categorieën van projecten specifieke projecten aan de hand van hun kenmerken beoordeeld en vervolgens in het kader van de beslissingsbevoegdheid die artikel 4, lid 2, van de richtlijn haar toekent, bepaald welke projecten binnen de twaalf in bijlage II genoemde categorieën al dan niet aan de beoordelingsplicht moeten worden onderworpen. Daartoe zijn, aldus de Duitse regering, overeenkomstig die discretionaire bevoegdheid voor bepaalde projecttypes criteria en/of drempelwaarden vastgesteld, die beslissend zijn voor de beoordelingsplicht.

38. Het verschil van mening tussen de Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland heeft derhalve betrekking op de vraag, wat moet worden verstaan onder „categorieën van projecten”.

39. Voor een goed begrip van het probleem lijkt het mij onmisbaar de structuur van de twee bijlagen voor ogen te hebben.

40. Bijlage I ziet er uit als volgt:

Titel: In artikel 4, lid 1, bedoelde projecten

1. Raffinaderijen van ruwe aardolie (...)

2. Thermische centrales (...)
- b) Projecten met betrekking tot de bestemming van woeste gronden (...)
3. Installaties die uitsluitend bestemd zijn voor (...)
- c) Waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden (...)
4. Geïntegreerde hoogovenbedrijven (...)
- d) Eerste herbebossing, wanneer deze negatieve ecologische veranderingen met zich kan brengen (...)
- enzovoort.

enzovoort tot en met letter h)

De opsomming omvat in totaal negen punten.

2. Winningsbedrijven

41. Bijlage II daarentegen is opgebouwd op de volgende wijze:

a) Turfwinning (...)

Titel: In artikel 4, lid 2, bedoelde projecten

1. Landbouw

b) Diepboringen (...)

a) Ruilverkavelingsprojecten

enzovoort tot en met letter m)

3. Energiebedrijven
7. Voedings- en genotmiddelenindustrie
- a) Industriële installaties voor de productie van elektriciteit (...)
8. Textiel-, leder-, hout- en papierindustrie
- b) Industriële installaties voor het transport van gas (...)
9. Rubberverswerkende industrie
- c) Bovengrondse opslag van aardgas (...)
10. Infrastructuurprojecten
- enzovoort tot en met letter j)
11. Andere projecten
- Daarna volgen nog de volgende rubrieken:
12. Wijzigingen in projecten van bijlage I en projecten van bijlage I die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan één jaar worden gebruikt.
4. Metaalbewerking
5. Glasfabrieken
6. Chemische industrie
42. Met uitzondering van de punten 5, 9 en 12 zijn deze rubrieken eveneens onderverdeeld in subrubrieken, elk met een letter ervoor, juist zoals bij de rubrieken 1, 2 en 3.

43. Om het geschil tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie te beslechten, dient naar mijn mening artikel 4 als uitgangspunt te worden genomen, waarvan lid 1 bepaalt, dat „projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling”, en lid 2, dat „projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling (...) indien (...)”.⁵

44. Het is echter ondenkbaar dat het begrip „categorie” een andere inhoud zou hebben naargelang het de eerste of de tweede bijlage betreft.

45. Aangezien het begrip in bijlage I verwijst naar categorieën van projecten die naar hun aard zijn omschreven, zoals olieraffinaderijen, thermische centrales of geïntegreerde hoogovenbedrijven, kan het wat bijlage II betreft, slechts naar hetzelfde type categorieën verwijzen, zoals bedrijven met stalruimte voor pluimvee, ijzer- en staalfabrieken, enz.

46. Het begrip „categorieën van projecten” zou in artikel 4 van de richtlijn niet meer eenduidig zijn, indien in bijlage II onder „categorieën van projecten” de grote economische

sectoren zoals landbouw, winningsbedrijven of energiebedrijven moesten worden verstaan.

47. Een voorbeeld kan dit illustreren. In bijlage I zijn de volgende categorieën van projecten genoemd:

„7. Aanleg van autosnelwegen, autowegen, spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand, alsmede van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter.

8. Zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1 350 ton.”

48. In bijlage II treft men onder punt 10, „Infrastructuurprojecten”, de volgende rubriek aan:

„d) Aanleg van wegen, havens (met inbegrip van vissershavens) en luchthavens (*pro-*

5 — Cursivering van mij.

jecten die niet zijn opgenomen in bijlage I)."⁶

49. Deze nevenschikking toont aan, dat punt 10, sub d, van bijlage II, dat projecten van hetzelfde type maar van minder grote omvang opsomt, overeenkomt met de punten 7 en 8 van bijlage I.

50. Het lijkt mij niet mogelijk staande te houden, dat de tegenhanger van de punten 7 en 8 van bijlage I het gehele uitgebreide terrein van infrastructuurprojecten omvat.

51. Het resultaat waarop men zou uitkomen wanneer de uitlegging van de Duitse regering werd gevolgd, zou trouwens aan de richtlijn een groot deel van haar nuttige werking ontnemen.

52. Zoals de Commissie terecht stelt, zou deze uitlegging als resultaat hebben dat een lidstaat slechts één „project” (in de zin van de Duitse opvatting van dit begrip) binnen elk van de twaalf grote rubrieken van bijlage II zou kunnen kiezen, waardoor dit een bijlage „à la carte” zou worden.

53. Zo zou het voldoende zijn dat een lidstaat een drempelwaarde bepaalt vanaf welke „bedrijven met stalruimte voor pluimvee” (punt 1, sub e, van bijlage II) voorwerp moeten zijn van een milieueffectbeoordeling, om ontslagen te zijn van de verplichting projecten betreffende de „terugwinning van land op de zee” (punt 1, sub h, van bijlage II) aan een dergelijk onderzoek te onderwerpen.

54. In het arrest Commissie/België⁷ heeft het Hof evenwel geoordeeld, dat volgens artikel 4, lid 2, van de richtlijn „de lidstaten weliswaar bepaalde ‚projecttypes’ die steeds aan een beoordeling moeten worden onderworpen, [kunnen] specificeren of criteria en/of drempelwaarden [kunnen] vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten aan een beoordeling moeten worden onderworpen, doch [dat] erop moet worden gewezen, dat de lidstaten deze mogelijkheid voor elk der in bijlage II vermelde categorieën hebben. De gemeenschapswetgever zelf was immers van oordeel, dat alle in bijlage II opgesomde categorieën van projecten, naar gelang van hun kenmerken op het ogenblik waarop zij worden gerealiseerd, aanzienlijke effecten voor het milieu kunnen hebben.”

55. In het arrest Kraaijeveld e. a.⁸ preciseerde het Hof: „De bij artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn aan de lidstaten toegekende beoordelingsmarge om bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, te specificeren of criteria en/of drem-

6 — Cursivering van mij.

7 — Reeds aangehaald, punt 41.

8 — Reeds aangehaald, punten 50 en 51.

pelwaarden vast te stellen, wordt evenwel begrensd door de verplichting van artikel 2, lid 1, om de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, aan een beoordeling van die effecten te onderwerpen. Zo heeft het Hof met betrekking tot de wettelijke regeling van een lidstaat, volgens welke een aantal gehele categorieën van de in bijlage II genoemde projecten van de verplichte milieueffectbeoordeling waren uitgesloten, in zijn arrest van 2 mei 1996⁹ (...) verklaard, dat de in artikel 4, lid 2, bedoelde criteria en/of drempelwaarden ten doel hebben, de beoordeling te vergemakkelijken van de concrete kenmerken van *een project*¹⁰, teneinde na te gaan of het aan de beoordelingsplicht is onderworpen, en niet om gehele categorieën van de in bijlage II genoemde projecten die in een bepaalde lidstaat mogelijk zijn, aan die verplichting te onttrekken.”

56. Deze passages uit uw rechtspraak zouden zonder betekenis zijn, wanneer onder „categorieën van projecten” zouden moeten worden verstaan de twaalf grote terreinen van activiteiten die zijn aangeduid met Arabische cijfers, en niet de met letters aangeduide meer specifieke categorieën.

57. Naar mijn mening heeft het Hof willen zeggen, dat de lidstaten kunnen beslissen dat binnen een bepaalde groep van projecten (of „categorieën” volgens de in de richtlijn gebruikte term), bijvoorbeeld „bedrijven met stalruimte voor varkens”, alleen individuele

projecten die een bepaalde drempelwaarde overschrijden, bijvoorbeeld „bedrijven met stalruimte voor 1 400 of meer varkens” of die bepaalde kenmerken vertonen, bijvoorbeeld „bedrijven met stalruimte voor varkens, ongeacht hun aantal, gelegen op minder dan 300 meter van de bebouwde kom”, aan een onderzoek moeten worden onderworpen, terwijl bedrijven van hetzelfde type die niet aan één van deze criteria beantwoorden, daarvan zijn vrijgesteld.¹¹ Van alle andere groepen (of categorieën) van projecten op het gebied van de landbouw, waarvoor zulke criteria niet zijn vastgesteld, moet elk individueel project echter worden onderzocht om te bepalen of het, met het oog op zijn eigen kenmerken, al dan niet aan een onderzoek moet worden onderworpen.

58. Deze uitlegging is niet in tegenspraak met de door de Duitse regering aangehaalde, in het proces-verbaal van de Raad opgenomen verklaring van de Raad en de Commissie, volgens welke „in het kader van artikel 4, lid 2, de lidstaten eveneens kunnen beslissen dat projecten van de in bijlage II genoemde categorieën aan een vereenvoudigd onderzoek moeten worden onderworpen of dat zij niet aan een onderzoek moeten worden onderworpen”. Deze tekst stemt geheel overeen met de stelling van de Commissie, want naar mijn mening moeten onder „projecten” worden verstaan de door een bepaalde opdrachtgever ingediende individuele projecten.

59. Overigens kan niet worden betwist, dat de opvatting van de Commissie (die ik deel) wordt bevestigd door de nieuwe versie van

⁹ — Arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 42.

¹⁰ — Cursivering van mij.

¹¹ — Zie arrest Kraaijeveld e. a., reeds aangehaald, punt 49.

artikel 4, die bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997¹² in richtlijn 85/337 is opgenomen. Thans luidt artikel 4 als volgt:

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde *projecten*¹³ onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde *projecten*¹⁴:

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria,

of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

12 — PB L 73, blz. 5.

13 — Cursivering van mij.

14 — Cursivering van mij.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a en b genoemde procedures toe te passen.”

60. De woorden „projecten van de [in bijlage I respectievelijk bijlage II] genoemde categorieën” zijn derhalve vervangen door de woorden „in bijlage I/bijlage II genoemde projecten”.

61. Thans bestaat er derhalve geen twijfel meer over, dat wat bijlage II betreft, wordt verwezen naar de met letters aangeduide groepen projecten, en niet naar de grote rubrieken zoals landbouw, winningsbedrijven enzovoort.

62. Overigens bekrachtigt de nieuwe redactie tevens de stelling van de Commissie, dat alle projecten per geval aan een onderzoek moeten worden onderworpen, voor zover zij niet in een groep vallen waarvoor een lidstaat drempelwaarden of andere criteria heeft vastgesteld.

63. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt, dat, aangezien volgens het gemeenschappelijk oordeel van de lidstaten een wijziging van artikel 4 van de richtlijn noodzakelijk was, „de bij het UVPG tot stand gebrachte implementatie, gezien het gebrek aan precisie en duidelijkheid van de richtlijn, geen niet-nakoming van de verdragsverplichtingen vormt”.

64. De Commissie erkent zelf, dat de oude terminologie van de richtlijn uitleggingsproblemen met zich kon brengen. Niettemin hebben verscheidene lidstaten de richtlijn op dezelfde wijze als de Commissie uitgelegd. Anderzijds vormt het beroep wegens niet-nakoming een objectieve procedure en is het erop gericht, de voor de lidstaten uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen te verduidelijken. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt immers, dat bij onenigheid over de uitlegging de inhoud van de verplichtingen van de lidstaten juist in een niet-nakomingsprocedure nauwkeurig kan worden bepaald.¹⁵

65. Het Hof kan derhalve niet anders doen dan vaststellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland haar uit artikel 2 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, nu zij gehele categorieën van in bijlage II genoemde projecten bij voorbaat heeft uitgezonderd van een milieueffectbeoordeling.

De vijfde grief: de onvolledige omzetting van artikel 5, lid 2, van de richtlijn

66. Artikel 5, lid 2, bepaalt welke informatie de opdrachtgever „ten minste” aan de bevoegde instantie moet verstrekken met het

oog op de milieueffectbeoordeling van een project.

67. De *Commissie* geeft verweerster na, dat zij in § 6, leden 3 en 4, UVPG overeenkomstig de vereisten van de richtlijn de vereiste informatie heeft omschreven. § 6, lid 2, tweede volzin, van die wet bepaalt echter, dat bedoelde bepalingen alleen toepasselijk zijn „indien de in de leden 3 en 4 genoemde informatie niet nauwkeurig door een rechtsregel is omschreven”.

68. Dit betekent volgens de Commissie, dat andere wettelijke voorschriften, die de informatie die een opdrachtgever moet verstrekken, nauwkeurig omschrijven, voorrang hebben boven de bepalingen van het UVPG en daarvoor dus in de plaats komen, onafhankelijk van de vraag of deze andere voorschriften al dan niet overeenstemmen met de vereisten van artikel 5, lid 2, van de richtlijn.

69. Mitsdien meent de Commissie, dat verweerster, door geen algemeen voorschrift op te nemen met betrekking tot de ingevolge de richtlijn te verstrekken informatie, de krachtens de artikelen 5 en 189, derde alinea, van het Verdrag juncto de artikelen 5, lid 2, en 12, lid 1, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

¹⁵ — Arrest van 14 december 1971, *Commissie/Frankrijk* (7/71, Jurispr. blz. 1003, punt 49).

70. De Duitse regering antwoordt, dat de door de Commissie verdedigde benadering voorbijgaat aan § 4 UVPG, dat in algemene zin de verhoudingen regelt tussen het UVPG en de andere wettelijke voorschriften die op het onder de richtlijn vallende gebied door de bond of de deelstaten zijn vastgesteld. Dat artikel formuleert het wezenlijke beginsel, dat wanneer de in deze wettelijke normen van bond of deelstaten opgenomen vereisten achterblijven bij de vereisten van het UVPG, het UVPG voorgaat.

71. Indien daarentegen de wettelijke voorschriften van de bond of de deelstaten verlangen, dat nog andere documenten worden verstrekt dan die welke ingevolge § 6, leden 3 en 4, UVPG zijn vereist, blijven deze voorschriften toepasselijk.

72. Ik stel derhalve voor, op dit punt de argumenten van de Duitse regering te aanvaarden. Vaststaat immers, dat artikel 5, lid 2, slechts de minimaal door de opdrachtgever te verstrekken informatie vermeldt. Anderzijds staat artikel 13 van de richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk toe, met betrekking tot de procedure voor de milieueffectbeoordeling strengere regels vast te stellen. Naar mijn mening heeft dit eveneens betrekking op de te verstrekken informatie.

73. Zo kunnen bijvoorbeeld verschillende gebieden waarop de richtlijn van toepassing kan zijn, specifieke problemen voor de milieueffectbeoordeling met zich brengen en juist daardoor rechtvaardigen dat de opdrachtgever bepaalde informatie verstrekt, die hij op een ander gebied niet zou behoeven te verstrekken.

74. § 6, lid 2, juncto § 4 UVPG verzekert, dat de opdrachtgever altijd ten minste de informatie verstrekt die in § 6, leden 3 en 4, van de wet wordt verlangd en die overeenkomt met wat ingevolge artikel 5, lid 2, van de richtlijn is vereist.

75. Bijgevolg ben ik van oordeel, dat de Bondsrepubliek Duitsland artikel 5, lid 2, van de richtlijn niet onvolledig heeft uitgevoerd.

76. Ik stel derhalve voor, deze grief ongegrond te verklaren.

Kosten

77. Ik stel voor, de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen, aangezien naar mijn mening het merendeel van haar middelen moet worden verworpen.

Conclusie

Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- 1) vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag en de artikelen 2 en 12, leden 1 en 2, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten,
 - door niet binnen de voorgeschreven termijn de noodzakelijke maatregelen te nemen om zich naar de richtlijn te voegen;
 - door de Commissie niet de tekst van alle bepalingen van intern recht mede te delen die op het onder de richtlijn vallende gebied waren vastgesteld;
 - door niet voor te schrijven dat een milieueffectbeoordeling dient plaats te vinden voor alle projecten die door de richtlijn aan een zodanige beoordeling zijn onderworpen en waarvoor de vergunningsprocedure na 3 juli 1988 is ingeleid;
 - door niet voor alle in bijlage II bij de richtlijn genoemde categorieën van projecten voor te schrijven, dat moet worden nagegaan of zij een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben;
- 2) het beroep voor het overige te verwerpen;
- 3) de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen.