

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. LÉGER

van 25 september 2003¹

1. In deze zaak stelt de High Court of Justice (Engeland & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk) vijf prejudiciële vragen over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad.² Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen D. Wells en de instanties van het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van de hervatting van de exploitatie van Conygar Quarry, een steengroeve voor de winning van bouwmaterialen, die zich dichtbij het woonhuis van Wells bevindt.

3. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen of de bepalingen van richtlijn 85/337 in dit geval van toepassing zijn en of Wells een vordering tegen de staat kan instellen wegens het niet toepassen van deze richtlijn.

I — Toepasselijke bepalingen

A — *Gemeenschapsrecht*

2. Deze steengroeve, waarvoor in 1947 een exploitatievergunning was verleend, was al een aantal jaren buiten bedrijf toen Wells haar huis in 1984 kocht. In 1997 en 1999 hebben de bevoegde instanties de voorwaarden vastgesteld waaronder de exploitatie van Conygar Quarry kon worden vervat. Voor deze exploitatie hebben deze instanties echter niet eerst een milieueffectbeoordeling verricht, zoals in richtlijn 85/337 wordt voorgeschreven.

4. Richtlijn 85/337 past in de actieprogramma's van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, volgens welke het van belang is het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veel eerder dan later de gevolgen ervan te bestrijden.³ Het doel van de richtlijn is ervoor te zorgen dat voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, alleen een vergunning wordt verleend na voorafgaande beoor-

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

² — Richtlijn van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).

³ — Eerste overweging van de considerans.

deling van die effecten.⁴ Ook beoogt zij deze beoordeling te laten plaatsvinden aan de hand van informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever, alsmede door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen heeft.⁵

5. Het begrip „vergunning” wordt in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 omschreven als „het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren”. Volgens dezelfde bepaling vallen onder de term „project” met name „ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten”.

6. Ingevolge artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 treffen de lidstaten „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”.

7. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de in bijlage I genoemde projecten systematisch moeten worden onderworpen aan een beoordeling van hun effecten op het milieu.⁶ Lid 2 van hetzelfde artikel bepaalt dat de in bijlage II genoemde projecten alleen aan een beoordeling worden onderworpen „indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken”. De winning van bouwmaterialen wordt vermeld in bijlage II.

8. In de artikelen 5 tot en met 10 alsook in bijlage III van richtlijn 85/337 wordt precies aangegeven welke informatie voor deze beoordeling noodzakelijk is en welke procedure moet worden gevolgd. Volgens deze artikelen moet de beoordeling plaatsvinden aan de hand van de door de opdrachtgever verstrekte informatie. Die informatie moet ter kennis van de betrokken instanties worden gebracht en ter beschikking van het publiek worden gesteld. Deze instanties en het publiek hebben de mogelijkheid stelling te nemen. De voor de verlening van de vergunning voor het betrokken project bevoegde instanties moeten rekening houden met alle tijdens de beoordelingsprocedure verzamelde informatie. Ten slotte moet het publiek in kennis worden gesteld van de genomen beslissing en de eventuele daaraan verbonden voorwaarden.

4 — Zesde overweging van de considerans.

5 — Idem.

6 — Het betreft bijvoorbeeld raffinaderijen van aardolie, thermische of kerncentrales, chemische installaties dan wel de aanleg van een autosnelweg.

B — *Nationaal recht*

9. Om te voorzien in de behoefte van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog heeft het Verenigd Koninkrijk vanaf 1946 Interim Development Orders (IDO's) (besluiten van voorlopige ordening) vastgesteld, waarbij uitdrukkelijk vergunning werd verleend voor de winning van bouwstoffen.⁷

10. In 1991 is de Planning and Compensation Act 1991 (wet ruimtelijke ordening en vergoedingen van 1991) in werking getreden.⁸ Section 22 van deze wet voorziet in een bijzondere regeling voor de oude, bij IDO verleende mijnbouwvergunningen.

11. Ingevolge die regeling moet elke persoon met een belang in de bodem of de bodemschatten en die in het bezit is van een oude exploitatievergunning, vóór 25 maart 1992 bij de bevoegde Mineral Planning Authority (instantie voor ruimtelijke ordening inzake delfstoffen) een aanvraag indienen voor registratie van de vergunning.⁹ Anders vervalt de oude vergunning.¹⁰ Daarna moet de betrokken persoon binnen twaalf maanden na registratie de MPA verzoeken om aan de hand van de in zijn

aanvraag voorgestelde voorwaarden de voor deze vergunning geldende voorwaarden vast te stellen. Ook aan dit vereiste moet op straffe van verval van de vergunning worden voldaan.

12. De wet van 1991 maakt een onderscheid tussen de zogenoemde „actieve” en „sluimerende” vergunningen. Een vergunning is sluimerend wanneer in de periode van twee jaar voorafgaande aan 1 mei 1991 geen bewerking van enige betekenis heeft plaatsgevonden. In het geval van een actieve vergunning kan de exploitatie worden voortgezet, maar wordt deze aan nieuwe voorwaarden onderworpen, zodra deze zijn goedgekeurd. In geval van sluimerende vergunningen kan de exploitatie eerst worden hervat wanneer deze voorwaarden definitief zijn vastgesteld.

13. De MPA moet binnen een termijn van drie maanden de voorwaarden voor de vergunning vaststellen, bij gebreke waarvan de in de aanvraag voorgestelde voorwaarden worden geacht te zijn aanvaard. Indien de MPA de voorwaarden binnen de gestelde termijn bepaalt, kunnen deze „alle voorwaarden [omvatten] die kunnen worden gesteld aan het verlenen van een bouwvergunning voor ontginning bestaande in het winnen en de bewerking van bodemschatten dan wel het storten van mineraal afval”.¹¹

7 — Verwijzingsbeschikking, voetnoot 2.

8 — Hierna: „wet van 1991”.

9 — Hierna: „MPA”.

10 — Verwijzingsbeschikking, punten 16 en 42.

11 — Verwijzingsbeschikking, punt 46.

14. Als de voorwaarden afwijken van de in de aanvraag gespecificeerde voorwaarden, kan de aanvrager in beroep gaan bij de Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions.¹² De beslissing van de Secretary of State kan worden aangevochten binnen een termijn van zes weken.¹³ Evenzo kunnen de bij IDO verleende vergunningen waarvoor overeenkomstig de wet van 1991 nieuwe voorwaarden zijn vastgesteld, worden gewijzigd of ingetrokken, zolang de bij de vergunning toegestane handelingen niet zijn beëindigd.¹⁴

II — De feiten

A — Achtergrond van het geding

15. In 1947 is bij IDO een vergunning verleend voor de exploitatie van Conygar Quarry. In juni 1991 is de exploitatie van deze steengroeve, die al vele jaren was stilgelegd, voor korte tijd hervat. Deze werkzaamheden brachten dynamietontploffingen, verkeer van vrachtwagens over de weg langs het huis van Wells en de vergruizing van gesteenten met zich. Ten gevolge van deze werkzaamheden zijn scheuren in het huis van Wells ontstaan en was zij gedwongen haar ramen dicht te houden.¹⁵

16. Overeenkomstig de wet van 1991 hebben de exploitanten van Conygar Quarry op 24 augustus 1992 hun oude vergunning laten registreren. Deze is als een sluimerende vergunning aangemerkt, daar in de twee jaar voorafgaande aan 1 mei 1991 geen exploitatie had plaatsgevonden. Ook hebben zij de MPA verzocht de voorwaarden van deze vergunning vast te stellen. Bij besluit van 22 december 1994 heeft de MPA strengere voorwaarden opgelegd dan wat zij in hun aanvraag hadden voorgesteld.¹⁶

17. De exploitanten hebben gebruik gemaakt van hun recht van beroep bij de Secretary of State. Deze heeft bij besluit van 25 juni 1997 54 voorwaarden aan de exploitatievergunning verbonden. Bovendien heeft hij enkele punten ter beoordeling aan de MPA overgelaten, zoals de geluids- en explosiecontrole op de locatie. Deze laatste punten zijn door de MPA op 8 juli 1999 goedgekeurd.¹⁷

18. Er is vóór de vaststelling van het besluit van de Secretary of State van 25 juni 1997 en van het besluit van de MPA van 8 juli 1999 geen milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 85/337 verricht. In die tijd meenden de instanties van het Verenigd Koninkrijk dat de bepalingen van deze richtlijn niet golden voor de vaststelling van nieuwe exploitatievoorwaarden op

12 — Hierna: „Secretary of State”.

13 — Verwijzingsbeschikking, punt 50.

14 — Verwijzingsbeschikking, punt 52.

15 — Verwijzingsbeschikking, punt 12.

16 — Verwijzingsbeschikking, punt 17.

17 — Verwijzingsbeschikking, punten 27 en 29.

grond van de wet van 1991.¹⁸ Bij beslissing van 11 februari 1999 oordeelde het House of Lords evenwel in de zaak *R. v. North Yorkshire County Council*, ex parte Brown (2000, 1 A.C. 397), dat de vaststelling van die voorwaarden de verlening van een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 vormt.¹⁹ Na deze beslissing is de wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk zodanig gewijzigd dat de vaststelling van nieuwe exploitatievoorwaarden op grond van de wet van 1991 onderworpen is aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig die richtlijn. Deze wijziging is in werking getreden op 15 december 2000.

B — *Het hoofdgeding*

19. Bij brief van 10 juni 1999 verzocht Wells de Secretary of State om maatregelen te nemen teneinde alsnog een milieueffectbeoordeling met betrekking tot de hervatting van de exploitatie van Conygar Quarry te laten verrichten. Omdat haar verzoek onbeantwoord bleef, stelde zij beroep in bij de High Court of Justice.

20. Overeenkomstig de verbintenis die hij tegenover de High Court had aangegaan, gaf de Secretary of State bij brief van 28 maart 2001 antwoord op de brief van

10 juni 1999. Hierin weigerde hij de betrokken exploitatievergunning in te trekken of te wijzigen dan wel stopzetting van iedere ontginningsactiviteit te gelasten. Als reden voor deze beslissing gaf hij met name aan dat het gemeenschapsrecht hem niet toestond rechtstreeks op te treden tegen de exploitanten van de steengroeve en hun exploitatierechten in te trekken. De juiste procedure zou zijn geweest dat Wells in 1997 tegen de nieuwe exploitatievoorwaarden was opgekomen. Gelet op de tijd die was verstreken, was het in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en onevenredig om deze voorwaarden opnieuw ter discussie te stellen.

21. Wells heeft de High Court verzocht om nietigverklaring van dit besluit.

III — *De prejudiciële vragen*

22. De High Court heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vragen te stellen:

„1) Kan de goedkeuring van een nieuwe voorwaardenregeling voor een bestaande vergunning die ingevolge Section 22 en Schedule 2 [van de wet van 1991] bij [IDO] is verleend, worden aangemerkt als een ‚vergunning‘ in de zin van richtlijn [85/337]?”

18 — Verwijzingsbeschikking, punt 20.

19 — Verwijzingsbeschikking, voetnoot 6.

2) Kan na de goedkeuring van een nieuwe voorwaardenregeling voor een op grond [van de wet van 1991] bij [IDO] verleende ‚old mining permission‘, de goedkeuring van nadere punten op basis van de nieuwe voorwaardenregeling op zich als een ‚vergunning‘ in de zin van de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten worden aangemerkt?

havige omstandigheden en welke maatregelen kan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in overeenstemming met richtlijn [85/337] treffen?”

IV — Beoordeling

3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, maar de tweede vraag ontkennend, moet de lidstaat dan toch nog zijn verzuim om een milieueffectbeoordeling op te leggen herstellen, en zo ja, hoe?

A — *Inleidende opmerkingen*

4) Kunnen particulieren i) zich verzetten tegen het verzuim van de staat om een milieueffectbeoordeling op te leggen of ii) kunnen zij dat niet op grond van de beperkingen die het Hof heeft aangebracht in de leer van de rechtstreekse werking, bijvoorbeeld met betrekking tot de ‚horizontale rechtstreekse werking‘ of het opleggen van lasten of verplichtingen aan particulieren door een overheidsorgaan?

23. Alvorens de prejudiciële vragen te behandelen lijkt het mij nodig de volgende twee opmerkingen te maken. Ten eerste rijst de vraag of de exploitatie van Conygar Quarry een project is waarvan volgens richtlijn 85/337 de gevolgen voor het milieu aan een voorafgaande beoordeling moeten worden onderworpen. Zoals gezegd worden ingevolge artikel 4, lid 2, en bijlage II van die richtlijn, projecten voor de winning van bouwmaterialen immers alleen aan een voorafgaande beoordeling van hun effect op het milieu onderworpen, wanneer de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken dat noodzakelijk maken. Hieruit volgt dat de lidstaten ten aanzien van de vraag of voor deze projecten een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, over een beoordelingsvrijheid beschikken.²⁰

5) Indien de vierde vraag, sub ii, bevestigend wordt beantwoord, wat zijn dan de grenzen van een dergelijk verbod op de rechtstreekse erkenning in de onder-

20 — Deze beoordelingsvrijheid is niet onbeperkt. In het arrest van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613), heeft het Hof geoordeeld dat zij haar grenzen vindt in de verplichting van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 om projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, aan een beoordeling van die effecten te onderwerpen. Ook heeft het aangegeven dat het aan de nationale rechter is om te oordelen of de bevoegde instanties ten aanzien van een bepaald project hun beoordelingsmarge hebben overschreden door dit project aan de milieueffectbeoordelingsprocedure te onttrekken.

24. In casu heeft de Secretary of State in zijn besluit waartegen in het hoofdgeding beroep is ingesteld, niet aangegeven dat het plan voor de exploitatie van Conygar Quarry op grond van artikel 4 van richtlijn 85/337 aan de beoordelingsprocedure moet worden onttrokken. Het belang van de gevolgen van dit project voor het milieu wordt overigens door de regering van het Verenigd Koninkrijk in zijn bij het Hof ingediende opmerkingen niet bestreden. Ik ga derhalve uit van de impliciet door partijen en de verwijzende rechter aangevaarde veronderstelling dat de hervatting van de winning van bouwstoffen in Conygar Quarry een aanzienlijk milieueffect kan hebben.

25. De tweede opmerking gaat over de ontvankelijkheid van de eerste twee prejudiciële vragen. De Commissie trekt deze ontvankelijkheid in twijfel op grond van het feit dat deze vragen niet van belang zouden zijn voor de oplossing van het hoofdgeding. Zij voert ten eerste aan dat dit geding gaat over de weigering van de Secretary of State om de exploitatievergunning voor Conygar Quarry in te trekken of te herzien, hetgeen impliceert dat wel degelijk op een of ander moment een vergunning is verleend. Ten tweede gaan deze vragen uit van het beginsel dat de vaststelling van het exacte tijdstip waarop een vergunning is verleend, een vraag is van gemeenschapsrecht, terwijl het Hof in de punten 20 en 21 van het arrest van 18 juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland²¹, zou hebben aangegeven dat dit een vraag is van nationaal recht.

26. Ik denk dat deze argumenten ongegrond zijn. Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de door artikel 234 EG ingestelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen. Het Hof heeft hieruit afgeleid dat een verzoek van een nationale rechter alleen kan worden afgewezen wanneer duidelijk blijkt dat de door die rechter gestelde vraag betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding.²²

27. Dat is in casu echter niet het geval. Uit de motivering van de verwijzingsbeschikking blijkt namelijk dat de eerste prejudiciële vraag ertoe strekt, te kunnen bepalen of de vaststelling van de voorwaarden voor de exploitatie van Conygar Quarry ingevolge de wet van 1991, aangemerkt moet worden als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337. Het hangt van het antwoord op die vraag af of de richtlijn in het hoofdgeding van toepassing is en de bevoegde instanties van het

21 — C-81/96, Jurispr. blz. 3923.

22 — Zie voor een recente toepassing, arrest van 21 november 2002, Cofidis (C-473/00, Jurispr. blz. I-10875, punt 20, en de daar aangehaalde rechtspraak).

Verenigd Koninkrijk derhalve verplicht waren, vooraf een milieueffectbeoordeling te verrichten.

28. De tweede prejudiciële vraag betreft het feit dat de voorwaarden voor de exploitatie van Conygar Quarry in twee fasen zijn vastgesteld, ten eerste bij het besluit van de Secretary of State van 25 juni 1997 en ten tweede bij de goedkeuring door de MPA op 8 juli 1999 van de voorwaarden die aan haar oordeel waren overgelaten. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welke van deze besluiten als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 kan worden aangemerkt. Het hangt van het antwoord op deze vraag af of de instanties van het Verenigd Koninkrijk voorafgaande aan dit tweede besluit een milieueffectbeoordeling hadden moeten verrichten.

29. Beide litigieuze vragen lijken mij dus alleszins relevant voor de oplossing van het hoofdgeding.

30. Wat het argument betreft dat het in richtlijn 85/337 omschreven begrip vergun-

ning al door het Hof zou zijn gekwalificeerd als een vraag van nationaal recht, zie ik niet goed in hoe dit tot de niet-ontvankelijkheid van beide betrokken vragen zou kunnen leiden. Deze vragen gaan namelijk over de uitlegging van een bepaling van het gemeenschapsrecht en zijn, zoals gezegd, van belang voor de oplossing van het hoofdgeding. Daarom zou de eerdere, door het Hof gegeven uitlegging eventueel ertoe kunnen leiden dat de betrokken vragen volgens de vereenvoudigde procedure van artikel 104, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering worden beantwoord, maar niet dat zij als niet-ontvankelijk worden afgewezen.

31. Ik stel het Hof dan ook voor de eerste twee prejudiciële vragen ontvankelijk te achten en daarop te antwoorden.

B — *De eerste prejudiciële vraag*

32. Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat de

vaststelling van exploitatievoorwaarden voor een oude mijnbouwvergunning als een vergunning in de zin van die bepaling kan worden aangemerkt wanneer de oude exploitatievergunning in 1991 is vervallen en de exploitatie niet kan worden hervat zolang deze exploitatievoorwaarden niet definitief zijn vastgesteld.

33. Er zij aan herinnerd, dat het begrip vergunning in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 wordt omschreven als „het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren”.

34. De Commissie voert primair aan dat dit begrip puur nationaal van aard is. Zij baseert zich hiervoor op de punten 21 en 22 van het aangehaalde arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, alsook op de formulering van de definitie van dit begrip. Deze zienswijze wordt niet gedeeld door de regering van het Verenigd Koninkrijk en door Wells, en evenmin door mij.

35. Weliswaar volgt uit de formulering van de definitie van het begrip vergunning dat het nationale recht het tijdstip vaststelt waarop de opdrachtgever het recht krijgt

om met de uitvoering van het betrokken project te beginnen. Het nationale recht bepaalt dus de procedurele voorschriften en de voorwaarden voor de verkrijging van deze vergunning. Dit renvoi naar het nationale recht kan volgens mij echter niet in die zin worden uitgelegd, dat de reikwijdte van die vergunning ook aan de beoordeling van iedere lidstaat wordt overgelaten. Zoals bekend beoogt richtlijn 85/337 immers om de verschillen tussen de in de lidstaten van kracht zijnde wetgevingen inzake milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten weg te nemen.²³ Verder is het volgens de richtlijn noodzakelijk „dat de beginselen van de milieueffectbeoordeling worden geharmoniseerd, met name ten aanzien van de vraag welke projecten aan milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen”.²⁴ Het zou dus duidelijk in strijd zijn met de doelstellingen van richtlijn 85/337, alsook met het beginsel van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht, wanneer werd aanvaard dat lidstaten, door een zeer beperkte definitie van het begrip vergunning te hanteren, projecten met mogelijk aanzienlijke milieueffecten aan de toepassing van die richtlijn kunnen onttrekken.

36. Deze zienswijze lijkt mij niet in strijd met het standpunt van het Hof in het aangehaalde arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. In die zaak werd het Hof gevraagd of richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd, dat zij een lidstaat

23 — Tweede overweging van de considerans.

24 — Zevende overweging van de considerans.

toestaat de in bijlage I bij die richtlijn opgenomen projecten te ontheffen van de verplichtingen inzake milieueffectbeoordeling wanneer, ten eerste, voor die projecten reeds een vergunning is verleend vóór 3 juli 1988 — de datum waarop de termijn tot omzetting van de richtlijn afliep —, ten tweede, bij de voorbereiding van die vergunning geen milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden die voldoet aan de eisen van die richtlijn, en ten derde, na 3 juli 1988 formeel een nieuwe vergunningprocedure is ingeleid.

37. Zoals het Hof in punt 21 van het arrest heeft aangegeven, nam de verwijzende rechter als vaststaand aan dat voor het betrokken project een nieuwe vergunning als bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 was verleend. In die context heeft het Hof er in punt 20 eerst op gewezen „dat de nationale rechter in elk concreet geval en op basis van de toepasselijke nationale regelgeving dient vast te stellen, of de goedkeuring van een bestemmingsplan een vergunning inhoudt als bedoeld in artikel 1, lid 2, van d[i]e richtlijn”. Deze overweging sluit volgens mij niet uit dat het begrip vergunning een autonoom karakter heeft. Met andere woorden, het staat aan de nationale rechter om op basis van de toepasselijke nationale regelgeving en met inachtneming van de door het Hof aangegeven criteria vast te stellen, of een vergunning als bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 is verleend.

38. Bovendien heeft het Hof al criteria voor de uitlegging van het begrip vergunning gegeven en daarmee indirect bevestigd dat dit begrip een communautaire betekenis heeft. Zo heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest WWF e.a. gemeend te moeten preciseren onder welke voorwaarden de uitzondering van artikel 1, lid 5, van de richtlijn geldt, waarin is bepaald dat de richtlijn „niet van toepassing [is] op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet”. Het Hof heeft met name geoordeeld dat de betrokken wetgevende handeling dezelfde kenmerken moet hebben als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337. Het heeft verduidelijkt dat die wetgevende handeling het project derhalve tot in detail, dat wil zeggen voldoende nauwkeurig en definitief, moet vaststellen, zodat zij evenals een vergunning alle door de wetgever in aanmerking genomen onderdelen van het project omvat die relevant zijn voor de beoordeling van de milieueffecten.²⁵

39. Het in richtlijn 85/337 bedoelde begrip „vergunning” moet dus ook een autonome betekenis hebben.

40. Wat het op de eerste prejudiciële vraag te geven antwoord betreft, zijn er twee tegenover elkaar staande zienswijzen. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de

25 — Punt 59.

goedkeuring van nieuwe voorwaarden voor een bestaande, bij IDO verleende vergunning geen vergunning is in de zin van richtlijn 85/337. Het betoogt dat de situatie in het onderhavige geval kan worden gelijkgesteld met die van de „pijplijn-projecten”, dat wil zeggen projecten waarvoor de vergunningsprocedure vóór 3 juli 1988, de datum waarop de termijn tot omzetting van de richtlijn afliep, is ingeleid en op die datum nog steeds aanhangig was. Het wijst erop dat het Hof heeft aanvaard dat de richtlijn niet van toepassing is op dergelijke projecten.

hangig was. Die oplossing is gekozen, omdat richtlijn 85/337 voor die projecten niet in een overgangsregeling voorzag. Bovendien geldt deze richtlijn vooral voor projecten van een zekere omvang, waarvan de uitvoering dikwijls veel tijd vergt. Het Hof was van oordeel dat het daarom niet aangaat dat procedures die op nationaal niveau reeds gecompliceerd zijn en die formeel zijn ingeleid vóór 3 juli 1988, ten gevolge van specifieke eisen van deze richtlijn worden verzwaard en vertraagd en dat aan reeds ontstane situaties afbreuk wordt gedaan.²⁷

41. Wells en de Commissie menen dat de situatie in het onderhavige geval niet kan worden gelijkgesteld met die van de „pijplijn-projecten” en dat er wel degelijk een nieuwe vergunning als bedoeld in richtlijn 85/337 is verleend. Dat is ook mijn zienswijze.

42. De rechtspraak betreffende de „pijplijn-projecten” vindt zijn oorsprong in het arrest van het Hof van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland²⁶, en is vervolgens nader uitgewerkt in voornoemd arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. Volgens deze rechtspraak is het in artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 vervatte beginsel dat projecten met mogelijk aanzienlijke milieueffecten onderworpen moeten worden aan een milieueffectbeoordeling, niet van toepassing op projecten waarvoor de vergunningsprocedure vóór 3 juli 1988 is ingeleid en op die datum nog steeds aan-

43. In casu kan echter de hervatting van de exploitatie van Conygar Quarry na de besluiten van de Secretary of State en de MPA van 1997 en 1999 niet worden beschouwd als een project waarvoor de vergunningprocedure vóór 3 juli 1988 is ingeleid en op die datum nog steeds aanhangig was. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt immers dat de exploitanten van Conygar Quarry in 1947 bij IDO een echte exploitatievergunning hebben verkregen en dat deze op 3 juli 1988 nog geldig was. Deze vergunning is echter vervallen ingevolge de wet van 1991, die immers bepaalt dat, indien in de periode van twee jaar voorafgaande aan 1 mei 1991 geen bewerking van enige betekenis heeft plaatsgevonden, de exploitatie niet kan worden hervat

26 — C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 32.

27 — Arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, reeds aangehaald (punten 23 en 24).

voordat de nieuwe voorwaarden daarvoor definitief zijn vastgesteld.²⁸

44. Verder blijkt uit de feitelijke en juridische context van het hoofdeding, dat de exploitanten van Conygar Quarry na 3 juli 1988 bij de bevoegde nationale instanties de noodzakelijke stappen hebben ondernomen om opnieuw vergunning te verkrijgen voor de winning van bouwstoffen op deze locatie. Tevens blijkt dat zij door de besluiten van de Secretary of State van 25 juni 1995 en de MPA van 8 juli 1999 deze activiteit konden hervatten en dat die besluiten op nauwkeurige en gedetailleerde wijze de voorwaarden bepaalden waaronder die activiteit kon worden uitgeoefend. Bovendien konden zij tegen die besluiten opkomen. Ik leid hieruit af dat de exploitanten van Conygar Quarry wel degelijk een nieuw besluit van de bevoegde instanties hebben verkregen waarbij hun, overeenkomstig de definitie van het begrip vergunning in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337, het recht is verleend om hun project voor de winning van bouwstoffen uit te voeren.²⁹

45. Deze zienswijze lijkt mij in overeenstemming met de doelstellingen van deze richtlijn, die volgens de zesde overweging van de considerans en artikel 2 ervan ertoe strekt ieder project dat een aanzienlijk milieueffect kan hebben aan een voorafgaande beoordeling te onderwerpen. Het

strookt ook met de rechtspraak van het Hof die aan de richtlijn een ruime werkingssfeer beoogt toe te kennen. Zo heeft het Hof in het arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a.³⁰, overwogen dat uit het enkele feit dat richtlijn 85/337 de wijzigingen in projecten van bijlage II, anders dan de wijzigingen in projecten van bijlage I, niet met zoveel woorden noemt, niet kan worden afgeleid dat zij niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Het heeft geoordeeld dat het begrip wijziging in een project valt onder de bepalingen van de richtlijn, zelfs als het gaat om in bijlage II opgenomen projecten, op grond van het feit dat aan de doelstelling van de richtlijn afbreuk zou worden gedaan, indien de wijziging in een project zodanig werd gekarakteriseerd, dat voor bepaalde werken of werkzaamheden de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren, niet zou gelden, ofschoon deze werken of werkzaamheden gezien hun aard, omvang of ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben.³¹

46. Gelet op het voorafgaande geef ik het Hof in overweging op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden, dat artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd, dat de vaststelling van exploitatievoorwaarden voor een oude mijnbouwvergunning een vergunning in de zin van deze bepaling vormt wanneer de oude

²⁸ — Zie punt 12 van de onderhavige conclusie.

²⁹ — Dit is ook de conclusie van het House of Lords in de reeds aangehaalde zaak R. v. North Yorkshire County Council, ex parte Brown, reeds aangehaald.

³⁰ — C-72/95, Jurispr. blz. I-5403.

³¹ — Punt 39.

exploitatievergunning in 1991 is vervallen en de exploitatie niet kan worden hervat zolang deze exploitatievoorwaarden niet definitief zijn vastgesteld.

1999 kon de exploitatie echter niet worden hervat.³²

C — *De tweede prejudiciële vraag*

47. Met zijn tweede prejudiciële vraag wil de verwijzende rechter weten of bij een bevestigend antwoord op de eerste prejudiciële vraag, en ingeval de exploitatievoorwaarden voor een oude mijnbouwvergunning in twee fasen zijn vastgesteld, de vaststelling van de gedetailleerde voorwaarden in de laatste fase een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 kan vormen.

48. Volgens de verwijzende rechter rijst deze vraag omdat overeenkomstig zijn nationale rechtsstelsel de vergunning tot hervatting van de exploitatie in beginsel is verkregen in de fase van de vaststelling van de voornaamste voorwaarden door de Secretary of State op 25 juni 1997. Dit betekent dat de MPA bij de vaststelling van de aan haar overgelaten punten niet mag afwijken van door de Secretary of State bepaalde parameters. Zonder de goedkeuring van deze punten door de MPA op 8 juli

49. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de omstandigheid dat de exploitatie van Conygar Quarry niet kon worden hervat zonder dat de MPA de door haar te bepalen voorwaarden had vastgesteld, geen beslissend criterium is om uit te maken of de vaststelling van deze voorwaarden al dan niet een vergunning in de zin van richtlijn 85/337 vormt. Wanneer de administratieve procedure voor de uitvoering van een onder deze richtlijn vallend project meerdere fasen omvat, is de beslissende factor, op welk tijdstip in die procedure de doelstellingen van deze richtlijn kunnen worden geacht te zijn bereikt.

50. In het arrest van 19 september 2000, Linster³³, heeft het Hof geantwoord op een verzoek om uitlegging van het in artikel 1, lid 5, van richtlijn 85/337 neergelegde begrip „specifieke nationale wet”, waarvan de gevolgen vergelijkbaar zijn met die van een vergunning in de zin van de richtlijn. In die zaak ging het erom of een door een parlement na openbare parlementaire behandeling vastgestelde wet waarbij de aanleg van een snelweg werd goedgekeurd, zonder dat evenwel het tracé ervan werd vastgelegd, onder het begrip specifieke nationale wet viel. Het Hof was van oor-

32 — Verwijzingsbeschikking, punt 8.

33 — C-287/98, Jurispr. blz. I-6917.

deel dat een dergelijke wet onder dat begrip valt „wanneer de door richtlijn 85/337 nagestreefde doelstellingen, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, in de wetgevingsprocedure konden worden bereikt en de informatie waarover dat parlement beschikte op het moment waarop het project in detail werd aangenomen, gelijkwaardig is aan de informatie die in een normale vergunningprocedure aan de bevoegde instantie had moeten worden voorgelegd”.³⁴ Het Hof overwoog dat, hoewel het tracé van de aan te leggen snelweg niet in de betrokken wet was vastgelegd, het niet was uitgesloten, bijvoorbeeld wanneer er voor dit tracé meerdere varianten in detail waren bestudeerd op basis van de informatie die was verstrekt door de opdrachtgever alsook door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen had, dat de milieueffecten van die varianten naar het oordeel van de wetgever gelijkwaardig waren.³⁵

51. Verder beoogt de richtlijn volgens de eerste overweging van de considerans dat de bevoegde instantie in een zo vroeg mogelijk stadium van het besluitvormingsproces rekening houdt met de gevolgen van het betrokken project voor het milieu.

52. Hieruit leid ik af dat in een geval als het onderhavige, waarin de vergunningproce-

dure in twee fasen verloopt, waarbij eerst de voornaamste exploitatievoorwaarden en vervolgens enkele gedetailleerde voorwaarden worden vastgesteld, de milieueffectbeoordeling al in de eerste fase dient plaats te vinden. Gelet op het standpunt van het Hof in het reeds aangehaalde arrest Linster kan ook worden aangenomen dat de vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 wordt verleend op het moment van de vaststelling van de voornaamste voorwaarden indien de doelstellingen van de richtlijn zijn bereikt. Dit impliceert dat alle onderdelen van het betrokken project die een milieueffect kunnen hebben aan een voorafgaande beoordeling overeenkomstig de in de richtlijn neergelegde voorwaarden moeten zijn onderworpen.³⁶

53. Er zij dienaangaande aan herinnerd, dat volgens de zesde overweging van de considerans van richtlijn 85/337 deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van de door de opdrachtgever verstrekte informatie en de mening van de autoriteiten en het publiek die daarbij betrokken zijn. Ingevolge artikel 5, lid 2, en bijlage III van de richtlijn moet de door de opdrachtgever te verstrekken informatie ten minste een beschrijving van het project bevatten met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang van het project, een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te ver-

34 — Punt 3 van het dictum.

35 — Arrest Linster, reeds aangehaald (punt 58).

36 — Zie in deze zin arrest WWF e.a., reeds aangehaald (punt 60).

helpen, alsook de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieueffecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen.³⁷ Uit de artikelen 6 en 8 volgt ook dat deze informatie ter beschikking moet worden gesteld van het betrokken publiek, dat de mogelijkheid moet krijgen zijn mening te geven, en dat de bevoegde instantie bij de verlening van de vergunning voor het project met al deze factoren rekening moet houden.

54. Alleen als het milieueffect van de nog vast te stellen voorwaarden door de bevoegde instantie al bij het besluit tot vaststelling van de voornaamste voorwaarden op de hierboven vermelde wijze aan een beoordeling is onderworpen, kan dit besluit worden beschouwd als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337. Als dit niet het geval is, zal deze beoordeling moeten worden aangevuld met het oog op de vaststelling van de overige voorwaarden en zal het besluit tot vaststelling van die voorwaarden moeten worden beschouwd als de vergunning in de zin van de richtlijn.

55. Het staat aan de nationale rechter om aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval te beoordelen, in welke fase van de administratieve procedure de doelstellingen van richtlijn 85/337 zijn bereikt.³⁸ Omdat in de onderhavige zaak geen milieueffectbeoordeling heeft plaats-

gevonden, zie ik niet goed in hoe de verwijzende rechter van mening zou kunnen zijn dat de doelstellingen van de richtlijn zijn bereikt op het tijdstip van de vaststelling van het besluit van de Secretary of State op 25 juni 1997. Indien de door de MPA bij zijn besluit van 8 juli 1999 vastgestelde voorwaarden een aanzienlijk milieueffect konden hebben³⁹, was deze instantie dus ingevolge de richtlijn verplicht om vooraf een effectbeoordeling te laten verrichten. Het staat ter beoordeling van de verwijzende rechter of de op 8 juli 1999 door de MPA vastgestelde voorwaarden een aanzienlijk milieueffect konden hebben.

56. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 aldus moet worden uitgelegd dat, ingeval de exploitatievoorwaarden voor een oude mijnbouwvergunning in twee fasen zijn vastgesteld, de vaststelling van de gedetailleerde voorwaarden in de laatste fase een vergunning in de zin van deze bepaling vormt wanneer deze laatste voorwaarden een milieueffect kunnen hebben en dat effect niet op de door de richtlijn voorgeschreven wijze door de bevoegde instantie aan een beoordeling is onderworpen in het kader van het besluit tot vaststelling van de voornaamste voorwaarden.

37 — Arrest Linster, reeds aangehaald (punt 55).

38 — Arrest Linster, reeds aangehaald (punt 58).

39 — In de verwijzingsbeschikking (punt 27) wordt aangegeven dat de exploitanten van Conygar Quarry de MPA met name plannen moesten overleggen betreffende verbeteringen aan de toegang, de details van de werkzaamheden, de controle op de explosies en de geluidscontrole.

D — *De derde prejudiciële vraag*

57. De verwijzende rechter heeft de derde prejudiciële vraag slechts gesteld voor het geval dat de eerste vraag bevestigend en de tweede vraag ontkenkend zou worden beantwoord. Gelet op het door mij voorgestelde antwoord op deze tweede vraag is er volgens mij geen aanleiding de derde prejudiciële vraag te beantwoorden.

E — *De vierde prejudiciële vraag*

58. Met deze vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of de artikelen 1, lid 2, en 2, lid 1, van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd dat, ingeval deze bepalingen niet worden nageleefd, particulieren zich daarop voor de nationale rechter van een lidstaat kunnen beroepen tegenover de nationale autoriteiten, dan wel of de beperkingen die door het Hof zijn aangebracht op de rechtstreekse werking van richtlijnen zich ertegen verzetten dat besluiten die met deze bepalingen onverenigbaar zijn, buiten toepassing worden gelaten of gewijzigd.

59. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeschikking, rijst deze vraag omdat de Secretary of State met name aanvoert dat het treffen van de door verzoekster gevraagde maatregelen, zoals de intrekking van de exploitatievergunning dan wel herziening van de daarvoor geldende voorwaarden, de regering van het Verenigd Koninkrijk zou verplichten maatregelen te nemen die negatieve gevolgen zouden hebben voor de exploitanten van Conygar Quarry. Volgens

de Secretary of State zou dit in strijd zijn met de beperkingen die het Hof heeft aangebracht op de rechtstreekse werking van richtlijnen. Zo heeft het Hof in het arrest van 26 februari 1986, Marshall⁴⁰, aangegeven dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichting aan particulieren kan opleggen. Ook heeft het Hof in het arrest van 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen⁴¹, geoordeeld dat een nationale overheid zich niet ten laste van een particulier kan beroepen op een bepaling van een richtlijn waarvan de noodzakelijke omzetting in nationaal recht nog niet heeft plaatsgevonden.

60. Met verzoekster en de Commissie ben ik van mening dat de argumentatie van de Secretary of State niet kan worden aanvaard en dat het eerste gedeelte van de hier behandelde vraag bevestigend beantwoord moet worden. Ik baseer mij hierbij op de volgende argumenten.

61. Het is vaste rechtspraak dat, wanneer een lidstaat een richtlijn niet binnen de gestelde termijnen dan wel onjuist in nationaal recht heeft omgezet, particulieren zich voor de nationale rechter tegenover de lidstaat mogen beroepen op de bepalingen van deze richtlijn, indien zij inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende

40 — 152/84, Jurispr. blz. 723.

41 — 80/86, Jurispr. blz. 3969.

nauwkeurig zijn.⁴² Ook is het vaste rechtspraak dat, wanneer de betrokken richtlijn de lidstaten werkelijk een beoordelingsmarge laat, zij de nationale rechter kunnen verzoeken te toetsen of zij deze beoordelingsvrijheid niet hebben overschreden. Die laatste mogelijkheid is met name in het kader van de uitlegging van richtlijn 85/337 door het Hof erkend in de reeds aangehaalde arresten Kraaijeveld e.a., WWF e.a. en Linster.

62. In het onderhavige geval staat vast dat Wells zich kan beroepen op de bepalingen van richtlijn 85/337. Die mogelijkheid kan worden afgeleid uit de reeds aangevoerde arresten, daar Wells, net als de verzoekers in de zaken die aanleiding gaven tot die arresten, de nationale rechter verzoekt na te gaan of een maatregel van nationaal recht verenigbaar is met richtlijn 85/337, een toetsing die kan leiden tot de ongeldigverklaring van die maatregel. Die mogelijkheid kan volgens mij ook voortvloeien uit het feit dat de bepalingen van richtlijn 85/337 die de lidstaten verplichten om de verlening van de vergunning voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, te onderwerpen aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling, waarbij de betrokken personen hun mening moeten kunnen geven, voldoende nauwkeurig zijn.

42 — Arresten van 19 januari 1982, Becker (8/81, Jurispr. blz. 53), en 4 december 1997, Kampelmann e.a. (C-253/96—C-258/96, Jurispr. blz. I-6907, punt 37). Zie voor een recente toepassing bijvoorbeeld arrest van 10 april 2003, Steffensen (C-276/01, Jurispr. blz. I-3735, punt 38).

63. Uitvloeisel van dit aan particulieren toekomend recht is de in artikel 10 EG neergelegde verplichting van de lidstaten om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de krachtens het gemeenschapsrecht op hen rustende verplichtingen te verzekeren. Hiertoe behoort ook de verplichting de onrechtmatige gevolgen van een schending van het gemeenschapsrecht ongedaan te maken.⁴³ Dit recht bindt alle instanties van de lidstaten, ook de rechterlijke. Het is immers vaste rechtspraak, dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheden belast is met de toepassing van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen, de volle werking van die bepalingen dient te verzekeren en de daarin aan particulieren toegekende rechten moet beschermen.⁴⁴ Het staat daarom aan de nationale rechter om toepassing te onthouden aan iedere nationale wettelijke bepaling die de volle werking van de gemeenschapsregels verhindert.⁴⁵ Deze verplichting volgt uit de beginselen van de rechtstreekse werking en de voorrang van het gemeenschapsrecht.⁴⁶

64. Ingeval de bepalingen van richtlijn 85/337 niet zijn nagekomen, staat het derhalve, zoals het Hof in de reeds aangehaalde arresten Kraaijeveld e.a. en WWF e.a. heeft geoordeeld, aan de nationale

43 — Arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punt 36).

44 — Arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, Jurispr. blz. 629, punt 16), en arrest Francovich e.a., reeds aangehaald (punt 32).

45 — Arrest Simmenthal, reeds aangehaald (punt 22), en arrest van 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punt 20).

46 — Reeds aangehaalde arresten Simmenthal (punten 14-18) en Factortame (punt 18).

rechter en de nationale overheidsinstanties om alle algemene of bijzondere maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om het betrokken project aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen.

65. Volgens mij kunnen de in de rechtspraak van het Hof aangebrachte beperkingen op de rechtstreekse werking van richtlijnen in geen geval de nakoming van deze verplichting beletten. Ik herinner even aan deze beperkingen.

66. In het reeds aangehaalde arrest Marshall heeft het Hof aangegeven dat het dwingende karakter van een richtlijn zoals dit voortvloeit uit artikel 249 EG, slechts bestaat ten aanzien van elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Daaruit heeft het afgeleid dat „een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen”.⁴⁷ Uit deze vaststelling dat een richtlijn slechts „opwaartse” verticale werking kan hebben, heeft de rechtspraak twee consequenties getrokken. Ten eerste hebben richtlijnen geen horizontale rechtstreekse werking, dat wil zeggen zij kunnen niet als zodanig worden ingeroepen door een particulier in een geding tegen een andere particulier. Zou de rechtspraak betreffende de mogelijkheid zich tegenover de overheid op een richtlijn te beroepen, worden uitgebreid tot de betrek-

kingen tussen particulieren, dan zou dit volgens het Hof „erop neerkomen, dat aan de Gemeenschap de bevoegdheid wordt toegekend met onmiddellijke werking de particulieren verplichtingen op te leggen, terwijl zij dit alleen kan wanneer haar de bevoegdheid is toegekend om verordeningen vast te stellen”.⁴⁸ Ten tweede kunnen richtlijnen geen „neerwaartse” verticale rechtstreekse werking hebben, hetgeen betekent dat een nationale instantie zich niet tegenover een particulier kan beroepen op een bepaling van een richtlijn die nog niet in nationaal recht is omgezet.⁴⁹

67. Geen van deze beginselen van de rechtspraak staat er volgens mij aan in de weg dat de door Wells gevraagde maatregelen, zoals de intrekking van de exploitatievergunning of de herziening van de in 1997 en 1999 vastgestelde voorwaarden, door de bevoegde nationale instanties worden getroffen.

68. Om te beginnen vormt het beginsel dat richtlijnen geen horizontale rechtstreekse werking hebben geen beletsel, daar het hoofdgeding zich niet tussen Wells en de exploitanten van Conygar Quarry afspeelt, maar tussen Wells en een overheidsinstan-

48 — Arrest van 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punt 24). Zie ook arresten van 7 maart 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Jurispr. blz. I-1281, punt 20), en 14 september 2000, Collino en Chiappero (C-343/98, Jurispr. blz. I-6659, punt 20).

49 — Arrest van 11 juni 1987, Pretore di Salò (14/86, Jurispr. blz. 2545, punt 19), en arrest Kolpinghuis Nijmegen, reeds aangehaald (punt 10).

47 — Punt 48.

tie.⁵⁰ Het gaat dus om een klassiek geval van „verticale” rechtstreekse werking van richtlijnen. In een dergelijk geval is het volstrekt denkbaar, dat de beslissing die de bevoegde rechterlijke instantie op grond van het uitleggingsarrest van het Hof moet nemen en het besluit dat de bevoegde overheidsinstanties eventueel daarna ter uitvoering van de nationale rechterlijke beslissing nemen, negatieve gevolgen hebben voor de rechten van particulieren. Gelet op de rechtspraak van het Hof is zelfs de zekerheid dat dit zal gebeuren, geen reden om de verzoeker het recht te ontzeggen zich te beroepen op bepalingen van een richtlijn die niet dan wel onjuist in nationaal recht zijn omgezet. Zo heeft het Hof in het arrest *Fratelli Costanzo*⁵¹ betreffende een aanbestedingsprocedure voor openbare werken het recht van een inschrijver erkend om zich op bepalingen van een richtlijn te beroepen in een geding met de gemeente waarbij het besluit van deze laatste om de opdracht aan een concurrent te gunnen, werd aangevochten.⁵² Evenzo was het Hof in het arrest van 12 november 1996, *Smith & Nephew en Primecrown*⁵³, van oordeel

dat een marktdeelnemer zich op de bepalingen van een richtlijn kon beroepen om de geldigheid van een aan een concurrent verleende vergunning voor het in de handel brengen van een geneesmiddel te betwisten.

69. Het beginsel van het ontbreken van neerwaartse verticale rechtstreekse werking kan voorts evenmin een beletsel zijn voor de vaststelling van de gevraagde maatregelen. Er zij namelijk aan herinnerd dat dit beginsel ertoe strekt te beletten dat een lidstaat zich beroept op bepalingen van een richtlijn hoewel hij — in strijd met zijn verplichtingen krachtens de richtlijn zelf en artikel 10 EG — niet de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen voor de omzetting van de richtlijn in nationaal recht. Dit beginsel beoogt dus de betrokken lidstaat te beletten voordeel te trekken uit zijn eigen nalatigheid.⁵⁴ Het kan echter geen beletsel zijn voor de nakoming door de nationale instanties van hun verplichting de gevolgen van een schending van krachtens een richtlijn op hen rustende verplichtingen ongedaan te maken door enerzijds de nationale maatregelen die daarmee onverenigbaar zijn, buiten toepassing te laten en anderzijds de noodzakelijke maatregelen te nemen voor omzetting van de richtlijn in nationaal recht. In een dergelijk geval gaat het er niet om dat de betrokken lidstaat op grond van een niet-omgezette richtlijn in zijn eigen voordeel verplichtingen schept ten laste van een particulier, maar dat zij alle noodzakelijke maatregelen neemt voor de uitvoering ervan.

50 — Het Hof heeft de reikwijdte van de „verticale” rechtstreekse werking van richtlijnen uitgebreid door te overwegen dat de bepalingen ervan niet alleen tegenover een lidstaat als zodanig kunnen worden ingeroepen, maar ook tegenover organisaties of lichamen die onder gezag of toezicht van de staat staan of die over bijzondere bevoegdheden beschikken die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden, zoals territoriale overheden of organisaties die, ongeacht hun rechtsvorm, krachtens een overheidsmaatregel zijn belast met de uitvoering, onder toezicht van de overheid, van een dienst van openbaar belang (arrest *Kampelmann e.a.*, reeds aangehaald, punt 46).

51 — Arrest van 22 juni 1989, 103/88, *Jurispr.* blz. 1839.

52 — De verwijzende rechter wilde van het Hof weten of een overheidsinstantie, daaronder begrepen een gemeentelijke instantie, evenals de nationale rechter verplicht is de bepalingen van de betrokken richtlijn toe te passen en de bepalingen van nationaal recht die daarmee niet verenigbaar zijn, buiten toepassing te laten. Geheel consequent heeft het Hof overwogen dat het tegenstrijdig zou zijn te oordelen dat particulieren het recht hebben, zich op de bepalingen van een richtlijn te beroepen ter verkrijging van een veroordeling van de administratie en anderzijds de administratie niet verplicht te achten, de bepalingen van de richtlijn toe te passen en bepalingen van nationaal recht die daarmee niet verenigbaar zijn, buiten toepassing te laten (punt 31).

53 — C-201/94, *Jurispr.* blz. I-5819.

54 — Het Hof heeft daar met name uit afgeleid dat een richtlijn niet uit zichzelf en onafhankelijk van een ter uitvoering ervan vastgestelde interne wettelijke regeling van een lidstaat bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, en evenmin deze aansprakelijkheid kan verzwaren (reeds aangehaalde arresten *Pretore di Salò*, punt 20, en *Kolpinghuis Nijmegen*, punt 13, en arrest van 26 september 1996, *Arcaro*, C-168/95, *Jurispr.* blz. I-4705, punt 37).

70. Het tegendeel zou betekenen dat een lidstaat die een richtlijn niet binnen de gestelde termijnen dan wel onjuist in nationaal recht heeft omgezet, vervolgens in de onmogelijkheid zou verkeren om dit verzuim te herstellen in alle gevallen waarin ten gevolge van de uitvoering van het gemeenschapsrecht, verplichtingen ten laste van particulieren werden geschapen dan wel afbreuk werd gedaan aan rechten van particulieren. Een dergelijke uitlegging van het beginsel van het ontbreken van „neerwaartse” verticale rechtstreekse werking zou ongetwijfeld het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht, dat het Hof in zijn fundamentele arrest van 15 juli 1964, *Costa*⁵⁵, heeft beschouwd als een voorwaarde voor het bestaan van de Gemeenschap zelf, op losse schroeven zetten.

71. Hieruit volgt dat de door het Hof op de rechtstreekse werking van richtlijnen aangebrachte beperkingen er niet aan in de weg staan dat Wells zich voor de nationale rechter beroept op de bepalingen van richtlijn 85/337, noch dat de — gerechtelijke en administratieve — overheidsinstanties alle maatregelen nemen om de onrechtmatige gevolgen van de schending van deze richtlijn ongedaan te maken en ervoor te zorgen dat deze richtlijn wordt nageleefd wat de exploitatie van Conygar Quarry betreft. Bij ontbreken van een communautaire regeling omtrent de voorwaarden waaronder die verplichting moet worden uitgevoerd, staat het aan die instanties om hieraan uitvoering te geven overeenkomstig de regels van hun nationale recht en binnen de aan de procedurele autonomie van hun nationale stelsel gestelde grenzen die voortvloeien uit het

gelijkwaardigheids- en het effectiviteitsbeginsel.⁵⁶

72. Gelet op het voorafgaande stel ik het Hof voor op de vierde prejudiciële vraag te antwoorden dat de artikelen 1, lid 2, en 2, lid 1, van richtlijn 85/337 aldus moeten worden uitgelegd, dat ingeval van niet-naleving van deze bepalingen, particulieren zich daarop voor de nationale rechter van een lidstaat tegenover de overheidsinstanties kunnen beroepen en dat de door het Hof op de rechtstreekse werking van richtlijnen aangebrachte beperkingen er zich niet tegen verzetten dat met deze bepalingen onverenigbare besluiten buiten toepassing worden gelaten of worden gewijzigd.

F — *De vijfde prejudiciële vraag*

73. De verwijzende rechter heeft deze vraag alleen gesteld voor het geval dat op de vorige vraag geantwoord zou worden dat de door het Hof aan de rechtstreekse werking van richtlijnen aangebrachte grenzen zich ertegen verzetten dat besluiten die met de bepalingen van richtlijn 85/337 onverenigbaar zijn, buiten toepassing worden gelaten of worden gewijzigd. Gelet op het door mij aan het Hof voorgestelde antwoord op deze vraag, denk ik dat het niet nodig is de vijfde prejudiciële vraag te beantwoorden.

⁵⁵ — 6/64, *Jurispr.* blz. 1141, 1160.

⁵⁶ — Arrest van 16 mei 2000, *Preston e.a.* (C-78/98, *Jurispr.* blz. I-3201, punt 31).

V — Conclusie

74. Gelet op de voorafgaande overwegingen stel ik het Hof voor de door de verwijzende rechter gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moet aldus worden uitgelegd dat de vaststelling van exploitatievoorwaarden voor een oude mijnbouwvergunning, een vergunning in de zin van deze bepaling vormt wanneer de oude exploitatievergunning in 1991 is vervallen en de exploitatie niet kan worden hervat zolang deze exploitatievoorwaarden niet definitief zijn vastgesteld.
- 2) Ingeval deze exploitatievoorwaarden in twee fasen worden vastgesteld, vormt de vaststelling van de gedetailleerde voorwaarden in de laatste fase een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337, wanneer deze laatste voorwaarden een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben en dat effect niet op de in de richtlijn voorgeschreven wijze door de bevoegde instantie aan een beoordeling is onderworpen in het kader van het besluit tot vaststelling van de voornaamste voorwaarden.
- 3) De artikelen 1, lid 2, en 2, lid 1, van richtlijn 85/337 moeten aldus worden uitgelegd, dat ingeval van niet-naleving van deze bepalingen, particulieren zich daarop voor de nationale rechter van een lidstaat tegenover de overheidsinstanties kunnen beroepen en dat de door het Hof op de rechtstreekse werking van richtlijnen aangebrachte beperkingen er zich niet tegen verzetten dat besluiten die met deze bepalingen onverenigbaar zijn, buiten toepassing worden gelaten of gewijzigd.”