

ARREST VAN HET HOF
24 oktober 1996 ^{*}

In zaak C-72/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Nederlandse Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen

B. V. Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld e. a.

en

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40) en over de verplichting van een nationale rechter om de eerbiediging te verzekeren van een richtlijn met rechtstreekse werking die door een particulier evenwel niet is ingeroepen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, G. F. Mancini, J. L. Murray, L. Sevón (rapporteur), kamerpresidenten, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch en M. Wathelet, rechters,

^{*} Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- B. V. Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld e. a. , vertegenwoordigd door J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld sr., J. Kraaijeveld jr., W. Kraaijeveld en P. K. Kraaijeveld,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de afdeling diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, QC,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van der Woude, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van B. V. Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld e. a. , vertegenwoordigd door J. Kraaijeveld jr. en W. Kraaijeveld; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. S. van den Oosterkamp, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door J. Poot, deskundige; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door

P. G. Ferri; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, bijgestaan door D. Wyatt, en de Commissie, vertegenwoordigd door W. Wils, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting van 14 februari 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 maart 1996,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij tussenbeslissing van 8 maart 1995, ingekomen ten Hove op 14 maart daaraanvolgend, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40; hierna: „richtlijn”) en over de verplichting van een nationale rechter om de eerbiediging te verzekeren van een richtlijn met rechtstreekse werking die door een particulier evenwel niet is ingeroepen.
- 2 Deze vragen zijn gesteld in het kader van een beroep tot nietigverklaring, dat B. V. Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld e. a. (hierna: „Kraaijeveld”) hebben ingesteld tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland van 18 mei 1993, waarbij is beslist over de goedkeuring van het door de gemeenteraad van Sliedrecht krachtens de Wet op de ruimtelijke ordening vastgestelde bestemmingsplan „Partiële herziening bestemmingsplannen in het kader van de dijkversterking”.

De richtlijn

3 In de richtlijn wordt bepaald, dat voordat bepaalde bouwwerken of andere ingrepen in het natuurlijk milieu worden uitgevoerd, de effecten die zij zullen hebben op het milieu moeten worden beoordeeld.

4 De vijfde, de zevende, de achtste en de tiende overweging luiden als volgt:

„overwegende dat voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieu-effecten die deze projecten kunnen hebben; dat deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben;

overwegende dat projecten van bepaalde categorieën aanzienlijke gevolgen hebben voor het milieu en dat deze projecten in beginsel aan een systematische milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen;

overwegende dat projecten van andere categorieën niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen aanzienlijke gevolgen hebben voor het milieu en dat die projecten aan een beoordeling moeten worden onderworpen wanneer de Lid-Staten zulks op grond van hun kenmerken vereist achten;

overwegende dat de milieu-effecten van een project moeten worden beoordeeld ten einde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen tot de kwaliteit van het bestaan, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten, en het reproductievermogen van het ecosysteem als fundamentele grondslag van het leven in stand te houden”.

5 In artikel 1, lid 1, van de richtlijn wordt bepaald:

„Deze richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.”

6 In artikel 1, lid 2, wordt verklaard, dat in deze richtlijn wordt verstaan onder in het bijzonder „project”:

„— de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,

— andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten”.

7 Artikel 2, lid 1, geeft aan welke projecttypes moeten worden beoordeeld:

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

Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

8 Artikel 3 van de richtlijn luidt als volgt:

„Bij de milieu-effectbeoordeling wordt op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling, op grond van elk geval afzonderlijk en overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11, gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op de volgende factoren:

- mens, dier en plant;
- bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- de interactie tussen de in het eerste en tweede streepje genoemde factoren;
- de materiële goederen en het culturele erfgoed.”

9 In artikel 4 worden twee projecttypes onderscheiden. Artikel 4, lid 1, bepaalt dat de in bijlage I bij de richtlijn omschreven projecten in beginsel altijd moeten worden onderworpen aan een beoordeling. Met betrekking tot de andere projecttypes bepaalt artikel 4, lid 2:

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

Met het oog hierop kunnen de Lid-Staten 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.”

10 Bijlage II somt een aantal projecten op, waaronder:

„10. Infrastructuurprojecten

(...)

e) Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen.

(...)

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 produkten en die niet langer dan één jaar worden gebruikt.”

11 De richtlijn bevat geen specifieke bepaling betreffende wijzigingen in projecten van bijlage II.

12 Ten slotte voorziet de richtlijn in een voorlichting van het publiek en een inspraakmogelijkheid voor het publiek. Ingevolge artikel 6, lid 3, van de richtlijn worden de bijzonderheden van deze voorlichting en deze raadpleging bepaald door de Lid-Staten, met name wat het betrokken publiek en de wijze van voorlichting betreft.

13 Volgens artikel 12, lid 1, van de richtlijn „treffen de Lid-Staten de nodige maatregelen om binnen drie jaar na de kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen”.

Op de feiten in het hoofdgeding toepasselijke Nederlandse wettelijke regeling

- 14 De wet van 8 mei 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 stormvloeden (Deltawet) (*Stb.* 246), voorziet onder meer in de uitvoering van werken tot versterking van de hoogwaterkering langs de Rotterdamse Waterweg en daarmee in open verbinding staande wateren (artikel 1, aanhef en onder II, sub d). Op grond van deze wet zijn onder meer in 1987 en 1988 onder leiding van de provincie Zuid-Holland via de Coördinatiecommissie dijkverzwaring beleidsanalyses uitgevoerd. Door deze coördinatiecommissie is een nieuw dijktracé in de sector Sliedrecht-West, Sliedrecht-Centrum en Sliedrecht-Oost voorgesteld, waarmee de Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland hebben ingestemd, en dat op 26 april 1990 overeenkomstig artikel 2, lid 4, van de Deltawet is vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. Vervolgens heeft de gemeenteraad van Sliedrecht op 23 november 1992 krachtens de Wet op de ruimtelijke ordening het bestemmingsplan betreffende deze sector vastgesteld.
- 15 De richtlijn is in Nederland omgezet door een wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van 13 juni 1979 (hierna: „wet van 1979”), waarvan artikel 41 b, lid 1, ten tijde van de relevante feiten bepaalde: „Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van overheidsorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.” De wet van 1979 zelf is uitgevoerd bij het Besluit milieu-effectrapportage van 20 mei 1987. In artikel 2 van dit besluit en in de bij dit besluit behorende bijlage, onderdeel C, onder 12.1, zoals deze luiden ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, werd de „aanleg van een dijk” aangemerkt als activiteit als bedoeld in artikel 41 b van de wet in gevallen waarin het een dijk betreft met een lengte van vijf kilometer of meer, en een dwarsprofiel van 250 m² of meer. Daarin werd eveneens de vaststelling van een

principeplan of een besluit ingevolge artikel 2, leden 3 en 4, van de Deltawet aangemerkt als besluit bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

- 16 De wet van 1979 is gewijzigd en is in 1994 de Wet milieubeheer geworden. Op 4 juli 1994 is een nieuw uitvoeringsbesluit vastgesteld, dat geen criteria betreffende de afmetingen van het werk meer bevat. Dit besluit is evenwel niet van toepassing op de feiten van het geding in de hoofdzaak.

Procedure voor de nationale rechter en de prejudiciële vragen

- 17 Kraaijeveld diende tegen het op 23 november 1992 door de gemeenteraad Sliedrecht vastgestelde bestemmingsplan, voor zover het betrekking heeft op de Merwedelijk, bezwaar in bij Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, doch deze hebben bij besluit van 18 mei 1993 beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. Tegen dit besluit heeft Kraaijeveld op 20 juli 1993 beroep ingesteld bij de Nederlandse Raad van State.
- 18 Volgens het nieuwe plan zou het water waartoe het aannemersbedrijf Kraaijeveld toegang heeft, niet meer in open verbinding staan met groot vaarwater. Dat zou het bedrijf schade toebrengen omdat het, gelet op zijn economische activiteiten (natte waterbouw), geen bestaansmogelijkheid zou hebben, indien het geen toegang heeft tot vaarwater.
- 19 De Nederlandse Raad van State merkt op dat geen milieu-effectrapportage heeft plaatsgevonden, aangezien het niet een werk betrof waarvan de afmetingen de door de Nederlandse wetgeving vastgestelde drempelwaarden bereiken.

20 Bij tussenbeslissing van 8 maart 1995 heeft de Nederlandse Raad van State besloten het Hof de volgende vier prejudiciële vragen te stellen:

- „1) Dient het begrip ‚werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen’ in bijlage II van de richtlijn aldus te worden uitgelegd dat daaronder ook vallen bepaalde soorten werkzaamheden betreffende een dijk langs waterwegen?
- 2) Maakt het mede gezien de in de richtlijn gebruikte begrippen ‚projecten’ en ‚wijzigingen in projecten’ voor het antwoord op vraag 1 verschil of het gaat om:
- a) het aanleggen van een nieuwe dijk,
- b) het verleggen van een bestaande dijk,
- c) het versterken en/of verbreden van een bestaande dijk,
- d) het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of
- e) een combinatie van één of meer van a tot en met d?
- 3) Dienen de artikelen 2, eerste lid, en 4, tweede lid, van de richtlijn aldus te worden uitgelegd dat — indien een Lid-Staat in zijn nationale uitvoeringswetgeving onjuiste specificaties of criteria en/of drempelwaarden als bedoeld in evengenoemd artikel 4, tweede lid, heeft vastgesteld voor een bepaald in

bijlage II genoemd project — een verplichting ingevolge evenvermeld artikel 2, eerste lid, bestaat om dit project aan een milieu-effectrapportage te onderwerpen, indien dit project een „aanzienlijk milieu-effect (...) met name gezien de aard, omvang of ligging’ als bedoeld in dit eerste lid kan hebben?

- 4) Indien vraag 3 bevestigend wordt beantwoord, heeft deze verplichting dan rechtstreekse werking, dat wil zeggen kan zij door een particulier voor de nationale rechter worden ingeroepen en moet zij, ook al is zij in het voor de rechter aanhangig geschilpunt in feite niet ingeroepen, toch door de rechter worden toegepast?”

De eerste vraag

- 21 Met deze vraag wil de Nederlandse Raad van State vernemen, of het begrip „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen” in bijlage II, punt 10, sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder ook vallen bepaalde soorten werkzaamheden betreffende een dijk langs waterwegen.
- 22 Gelet op de term „canalization and flood-relief works” in de Engelse versie van de richtlijn, stelt de verwijzende rechter zich op het standpunt dat de in dit onderdeel van bijlage II bedoelde ingreep ziet op activiteiten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben. Hij acht het derhalve aannemelijk dat werkzaamheden betreffende een dijk onder dit begrip kunnen vallen.
- 23 Volgens Kraaijeveld zijn projecten betreffende rivierdijken werken die de overspoelingsfrequentie van de oeverzones wijzigen en die derhalve een aanzienlijk

milieu-effect hebben. Voor de waterhuishouding zijn dijken niet minder belangrijk dan andere werken inzake kanalisering en regulering van deze waterwegen.

24 De Nederlandse regering verklaart dat onderscheid moet worden gemaakt tussen dijkwerken en werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen. Deze laatste werken zijn in het belang van de waterhuishouding en/of scheepvaart. Zij veranderen het karakter van de waterweg als zodanig (hoeveelheid of kwaliteit van het water, alsmede de oevers van de rivier), zodat zij een grote invloed hebben op flora en fauna van de waterweg. Daarentegen worden bij rivierdijkversterkingen wallen aangelegd of opgehoogd met zand of klei. De Rivierenwet ziet erop toe dat bij de huidige dijkversterkingen de bereikte regulering van een waterweg niet wordt aangetast. Dergelijke werken hebben dus weinig invloed op de flora en fauna van het riviersysteem.

25 Met betrekking tot de verwijzing naar de Engelse versie van de richtlijn is de Nederlandse regering van mening, dat de versie van de richtlijn in de Nederlandse taal de voor haar authentieke taalversie is. Zij wijst op de rechtspraak van het Hof, volgens welke het wegwerken van taalkundige verschillen langs interpretatieve weg onder bepaalde omstandigheden afbreuk kan doen aan de rechtszekerheid, voor zover een of meer der betrokken teksten dan wellicht moet worden uitgelegd op een wijze die afwijkt van de eigenlijke betekenis van de woorden (arrest van 3 maart 1977, zaak 80/76, *Kerry Milk*, *Jurispr.* 1977, blz. 425). Daarom kan voor een uniforme interpretatie nimmer één taalversie doorslaggevend zijn. De verschillende taalversies zijn gelijkelijk authentiek (arrest van 6 oktober 1982, zaak 283/81, *Cilfit e. a.*, *Jurispr.* 1982, blz. 3415).

26 Ten slotte herinnert de Nederlandse regering aan het doel van de richtlijn, namelijk het creëren van gelijke concurrentievoorwaarden in de verschillende Lid-Staten. De in de richtlijn genoemde werken kunnen dus slechts doelen op werken die in vrijwel alle Lid-Staten kunnen worden verricht, doch niet op werkzaamheden, zoals de aanleg van een dijk, die voornamelijk in een Lid-Staat plaatsvinden. De

Nederlandse regering concludeert dan ook, dat de versterking van de Nederlandse rivierdijken niet valt onder de noemer van kanalisering en regulering van waterwegen.

- 27 Volgens de Commissie heeft de kanalisering van een rivier een onvermijdelijke invloed op haar stroomsnelheid en waterstand. Zij kan tot gevolg hebben dat het stroomgebied moet worden ingedamd om overstromingen tegen te gaan en de veiligheid van de bevolking te verzekeren. Een dergelijke waterkering moet dus als een regulering van een waterweg worden aangemerkt. Bovendien moet rekening worden gehouden met het doel van de richtlijn, die zich richt op de milieu-effecten die bepaalde projecten kunnen hebben, onafhankelijk van het maatschappelijk doel van die projecten. De aanleg van rivierdijken heeft een milieu-effect, ongeacht of die aanleg nu geschiedt met het oog op het beter bevaarbaar maken van een waterweg of plaatsvindt vanwege de bescherming van de bevolking in overstroombare gebieden. Werkzaamheden betreffende een rivierdijk die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, vallen dus onder het begrip „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen”.
- 28 Er zij aan herinnerd dat blijkens de rechtspraak van het Hof de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie arrest Cilfit, reeds aangehaald, r. o. 18). Verder moet de betrokken bepaling, gelet op de noodzaak van een eenvormige uitlegging van deze versies, indien daartussen verschillen bestaan, worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest van 7 december 1995, zaak C-449/93, Rockfon, Jurispr. 1995, blz. I-4291, r. o. 28).
- 29 In casu blijkt bij onderzoek van de verschillende taalversies van bijlage II, punt 10, sub e, van de richtlijn, dat zij in twee categorieën kunnen worden ingedeeld, naargelang de gebezigde termen wel of niet het beeld van een overstroming oproepen. De Engelse („canalization and flood-relief works”) en de Finse versie („kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet”) doelen op kanaliseringswerken en werken ter voorkoming van overstromingen, terwijl de Duitse, de Griekse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse, de Portugese en de Spaanse versie doelen op werken inzake kana-

lisatie en regulering van waterwegen, waarbij in de Griekse versie naast het Griekse woord „διευθέτησης” tussen haakjes ook nog het Franse woord „canalisation” voorkomt. De Deense en de Zweedse versie bevatten slechts een enkele uitdrukking waarin het idee van regulering van de waterwegen tot uiting komt („anlaeg til regulering af vandløb”, „Anläggningar för reglering av vattenflöden”).

- 30 Gelet op deze verschillen, moet de algemene opzet en de doelstelling van de richtlijn worden onderzocht. Volgens artikel 1, lid 2, van de richtlijn wordt onder project verstaan „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken”, alsmede „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten”. Volgens artikel 2, lid 1, heeft de richtlijn betrekking op „de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging”. Artikel 3 bepaalt dat bij de milieu-effectbeoordeling met name een identificatie, beschrijving en beoordeling moet worden gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op mens, dier, plant, bodem, water, lucht, klimaat, landschap, materiële goederen en cultureel erfgoed.
- 31 Uit de tekst van de richtlijn kan worden afgeleid dat zij een ruime werkingssfeer en een breed doel heeft. Deze opmerking zou op zichzelf reeds voldoende moeten zijn om bijlage II, punt 10, sub e, van de richtlijn aldus uit te leggen dat daaronder ook vallen waterkeringswerken en werken ter voorkoming van overstromingen — en derhalve werkzaamheden betreffende dijken —, ook al komt deze precisering niet in alle taalversies voor.
- 32 Ofschoon, zoals de Nederlandse regering uiteenzet, werkzaamheden betreffende dijken bestaan in het aanleggen of ophogen van wallen om het water binnen zijn bedding te houden en overstromingen te voorkomen, dient te worden opgemerkt dat zelfs werken die niet dienen tot kering van stromend water, doch tot kering van een hoeveelheid stilstaand water, een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben in de zin van de richtlijn, aangezien zij de bodemsamenstelling, de fauna en flora of het landschap duurzaam kunnen beïnvloeden. Bijgevolg dient ook dit soort werkzaamheden onder de werkingssfeer van de richtlijn te vallen.

- 33 Derhalve gaat het betoog van de Nederlandse regering, dat de werkzaamheden betreffende dijken de loop van een waterweg niet wijzigen, niet op.
- 34 Ten slotte is het argument van de Nederlandse regering, dat dijken niet onder de werkingssfeer van een gemeenschapsrichtlijn vallen omdat het om werken gaat die specifiek zijn voor Nederland, niet relevant, aangezien, zoals zojuist is uiteengezet, de aanzienlijke invloed die een project op het milieu kan hebben, het beoordelingscriterium is.
- 35 Gelet op deze overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord, dat het begrip „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen” in bijlage II, punt 10, sub e, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder ook vallen bepaalde soorten werkzaamheden betreffende een dijk langs waterwegen.

De tweede vraag

- 36 Vervolgens vraagt de Nederlandse Raad van State of het, mede gezien de in de richtlijn gebruikte begrippen „projecten” en „wijzigingen in projecten”, voor het antwoord op de eerste vraag verschil maakt of het gaat om:
- a) het aanleggen van een nieuwe dijk,
 - b) het verleggen van een bestaande dijk,
 - c) het versterken en/of verbreden van een bestaande dijk,

d) het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of

e) een combinatie van één of meer van a tot en met d.

- 37 Volgens de bewoordingen van de richtlijn geldt voor de wijzigingen in projecten van bijlage I dezelfde regeling als voor de projecten van bijlage II en vallen zij dus onder artikel 4, lid 2, van de richtlijn. Het feit dat niets wordt gezegd omtrent de wijzigingen in projecten van bijlage II, wordt in de opmerkingen verschillend uitgelegd wat de vraag betreft, of zij onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Volgens de Italiaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk vallen de wijzigingen in projecten van bijlage II eveneens onder deze bijlage, terwijl zij volgens de Nederlandse regering en de Commissie niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. De Commissie preciseert evenwel, dat dit afhangt van de betekenis die wordt toegekend aan de uitdrukking „wijziging in een project” en dat in bepaalde gevallen wijzigingen zo ingrijpend kunnen zijn, dat het daarbij om een nieuw project gaat.
- 38 Aangezien het begrip „wijziging in een project” in de richtlijn niet specifiek wordt gedefinieerd, dient het te worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en het doel van de richtlijn.
- 39 Zoals reeds is opgemerkt in rechtsoverweging 31 van dit arrest, heeft de richtlijn een ruime werkingssfeer en een breed doel. Aan dit doel zou afbreuk worden gedaan indien, de „wijziging in een project” zodanig zou worden 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.

- 40 Bovendien kan uit het enkele feit dat in de richtlijn de wijzigingen in projecten van bijlage II, anders dan de wijzigingen in projecten van bijlage I, niet met zoveel woorden worden genoemd, niet worden afgeleid dat zij niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Het onderscheid tussen een „project” en een „wijziging in een project”, bij de projecten van bijlage I houdt namelijk verband met de verschillende regeling die voor deze projecten binnen het kader van de werkingssfeer van de richtlijn geldt, terwijl een dergelijk onderscheid bij projecten van bijlage II de werkingssfeer in het algemeen van de richtlijn zou betreffen.
- 41 In het arrest van 11 augustus 1995 (zaak C-431/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1995, blz. I-2189, r. o. 35), betreffende de thermische centrale van Großkrotzenburg, heeft het Hof geoordeeld dat het verband van een project betreffende een nieuw blok van 500 MW voor een thermische centrale met een bestaande installatie dit project niet de hoedanigheid van „thermische centrale met een warmtevermogen van ten minste 300 MW” doet verliezen, waardoor het zou vallen onder de categorie „wijzigingen in projecten van bijlage I”, bedoeld in bijlage II, punt 12. In dat arrest heeft het Hof zich op het standpunt gesteld, dat ter bepaling of geplande werken op hun milieu-effecten moeten worden beoordeeld, deze werken moeten worden beoordeeld ongeacht of zij zelfstandig worden gerealiseerd dan wel aan een reeds bestaande installatie worden aangebouwd of functioneel daarmee in nauwe verbinding zullen staan.
- 42 Gelet op deze overwegingen dient op de tweede vraag te worden geantwoord, dat de uitdrukking „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen” in bijlage II, punt 10, sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder niet alleen valt het aanleggen van een nieuwe dijk, doch ook de wijziging van een bestaande dijk, door deze te verleggen, te versterken en/of te verbreden, het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of een combinatie van één of meer van deze gevallen.

De derde en vierde vraag

- 43 Met deze vragen, die te zamen dienen te worden onderzocht, vraagt de verwijzende rechter enerzijds, of de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn aldus dienen te worden uitgelegd, dat — indien een Lid-Staat in zijn nationale uitvoeringswetgeving onjuiste specificaties of criteria en/of drempelwaarden als bedoeld in evengenoemd artikel 4, lid 2, heeft vastgesteld voor een bepaald in bijlage II genoemd project — een verplichting ingevolge evenvermeld artikel 2, lid 1, bestaat om dit project aan een milieu-effectrapportage te onderwerpen, indien dit project een „aanzienlijk milieu-effect (...) met name gezien de aard, omvang of ligging” als bedoeld in dit eerste lid kan hebben. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, vraagt de verwijzende rechter bovendien, of deze verplichting dan rechtstreekse werking heeft, dat wil zeggen of zij door een particulier voor de nationale rechter kan worden ingeroepen, alsmede of deze rechter, ook al is zij voor hem niet ingeroepen, toch de naleving van deze verplichting moet verzekeren.
- 44 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 2 augustus 1993 (zaak C-355/90, Commissie/Spanje, Jurispr. 1993, blz. I-4221), acht de Nederlandse Raad van State het denkbaar dat de bij artikel 4, lid 2, van de richtlijn aan de Lid-Staten toegekende discretionaire bevoegdheid om de projecttypes te specificeren of criteria en/of drempelwaarden vast te stellen, wordt omkaderd door de uitdrukking „die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging” in artikel 2, lid 1.
- 45 Kraaijeveld en de Commissie betogen hetzelfde. De Commissie preciseert dat de door de Lid-Staten vastgestelde specificaties, criteria of drempelwaarden voornamelijk bedoeld zijn om het onderzoek van de projecten te vergemakkelijken teneinde te bepalen of zij aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen, doch dat het feit dat deze specificaties, criteria of drempelwaarden bestaan, de Lid-Staten niet ontslaat van de verplichting het project aan een concrete beoordeling te onderwerpen om te controleren of het voldoet aan de criteria van artikel 2, lid 1, van de richtlijn. Beiden zijn het erover eens, dat het Koninkrijk Nederland niet naar behoren heeft voldaan aan zijn verplichting om de richtlijn uit te voeren, aangezien de in de Nederlandse wetgeving als criteria bepaalde minimale afmetin-

gen met betrekking tot dijken zo zijn vastgesteld, dat er geen projecten van rivierdijken zijn die aan de drempelwaarden voldoen, en bijgevolg het gehele project van rivierdijkverzwaring buiten de milieu-effectbeoordelingsplicht valt. Tot staving van zijn standpunt legt Kraaijeveld in dit verband een vonnis van een Nederlandse rechter over.

- 46 Daarentegen worden de grenzen van de beoordelingsmarge van de Lid-Staten volgens de Nederlandse regering door de richtlijn niet precies aangegeven. Overigens is in casu de keuze van de drempelwaarden betreffende de lengte en de breedte van de dijken gemaakt in relatie tot de invloed van deze werkzaamheden op het milieu. Het feit dat in de praktijk tal van projecten door de Nederlandse wettelijke regeling tot omzetting van de richtlijn niet aan een verplichte beoordeling worden onderworpen, is niet van belang, aangezien deze projecten geen schadelijke effecten hebben. Zij is dan ook van mening dat zij bij het vaststellen van deze drempelwaarden de grenzen van haar beoordelingsmarge niet heeft overschreden.
- 47 Wat de rechtstreekse werking van de verplichting om bepaalde projecten aan een milieu-effectbeoordeling te onderwerpen betreft, is de verwijzende rechter van oordeel, dat deze verplichting kan worden geacht voort te vloeien uit een nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepaling van de richtlijn. De opmerkingen van Kraaijeveld en de Commissie gaan in dezelfde richting. De Commissie merkt daarnaast nog op, dat de regeling procedureel van aard is, zodat zij de Lid-Staten geen enkele beleidsruimte laat ten aanzien van het te bereiken resultaat. Daarentegen zijn de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk van mening, dat artikel 2, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van de richtlijn niet voldoende nauwkeurig of onvoorwaardelijk is om rechtstreekse werking te hebben, gelet op de beoordelingsmarge van de Lid-Staten met betrekking tot de vaststelling van de drempelwaarden en criteria of de regeling van de inspraakprocedure.
- 48 Opgemerkt zij, dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn voor de omschrijving van de projecten die aan een beoordeling van hun effecten moeten worden onderworpen, verwijst naar artikel 4. In het tweede lid van dit laatste artikel wordt de Lid-Staten een zekere beoordelingsbevoegdheid toegekend, omdat daarin wordt gepreciseerd, dat projecten van de in bijlage II genoemde categorieën aan een beoordeling worden onderworpen „indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks

noodzakelijk maken” en dat de Lid-Staten met het oog hierop met name bepaalde projecttypes die 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.

- 49 De door de Commissie voorgestelde uitlegging, volgens welke het feit dat er specificaties, criteria of drempelwaarden bestaan, de Lid-Staten niet ontslaat van de verplichting elk project aan een concrete beoordeling te onderwerpen om te controleren of het voldoet aan de criteria van artikel 2, lid 1, zou artikel 4, lid 2, volstrekt zinledig maken. Een Lid-Staat zou namelijk geen enkel belang erbij hebben om specificaties, criteria of drempelwaarden vast te stellen, indien desondanks elk project toch nog individueel aan de criteria van artikel 2, lid 1, zou moeten worden getoetst.
- 50 De bij artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn aan de Lid-Staten toegekende beoordelingsmarge om bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, te specificeren of criteria en/of drempelwaarden vast te stellen, wordt evenwel begrensd door de verplichting van artikel 2, lid 1, om de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, aan een beoordeling van die effecten te onderwerpen.
- 51 Zo heeft het Hof met betrekking tot de wettelijke regeling van een Lid-Staat, volgens welke een aantal gehele categorieën van de in bijlage II genoemde projecten, van de verplichte milieu-effectbeoordeling waren uitgesloten, in zijn arrest van 2 mei 1996 (zaak C-133/94, Commissie/België, Jurispr. 1996, blz. I-2323, r. o. 42) 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, 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 Lid-Staat mogelijk zijn, aan die verplichting te onttrekken.
- 52 In een situatie als de onderhavige moet worden erkend, dat de betrokken Lid-Staat criteria betreffende afmetingen van dijken mocht vaststellen om te bepalen welke

projecten betreffende dijken aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen. De vraag of de Lid-Staat bij de vaststelling van deze criteria de grenzen van zijn beoordelingsmarge heeft overschreden, kan niet worden uitgemaakt met betrekking tot de kenmerken van een enkel project. Daarvoor moeten de kenmerken van dergelijke projecten die op het grondgebied van de Lid-Staat mogelijk zijn, in hun algemeenheid worden beoordeeld.

- 53 Een Lid-Staat die de criteria en/of drempelwaarden zo vaststelt, dat in de praktijk alle projecten betreffende dijken bij voorbaat aan de verplichting tot milieu-effectbeoordeling worden onttrokken, overschrijdt dan ook de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn beschikt, behalve indien alle uitgesloten projecten op grond van een algemene beoordeling kunnen worden geacht niet een aanzienlijk milieu-effect te hebben.
- 54 Met betrekking tot in het bijzonder de vierde vraag blijkt uit de verwijzingsbeschikking, dat door Kraaijeveld in het beroep niet de vraag aan de orde is gesteld of ten onrechte een milieu-effectbeoordeling achterwege is gelaten. Om deze vraag te beantwoorden, moet dus worden nagegaan of de nationale rechter bij wie een beroep tot nietigverklaring is ingediend tegen een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan, verplicht is ambtshalve de vraag op te werpen of een milieu-effectbeoordeling had moeten plaatsvinden krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn.
- 55 De verplichting van een Lid-Staat om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, is een dwingende verplichting die wordt opgelegd door artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag, alsmede door de richtlijn zelf (zie in die zin arresten van 1 februari 1977, zaak 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Jurispr. 1977, blz. 113, r. o. 22, en

26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723, r. o. 48). Deze verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties (zie in die zin arrest van 13 november 1990, zaak C-106/89, Marleasing, Jurispr. 1990, blz. I-4135, r. o. 8).

- 56 Aangaande het recht van een particulier om zich op een richtlijn te beroepen en van een nationale rechter om daarmee rekening te houden, heeft het Hof reeds verklaard dat het met de dwingende werking die in artikel 189 aan de richtlijn wordt toegekend, onverenigbaar ware principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting kan worden ingeroepen door betrokken personen. Met name in gevallen waarin het gemeenschapsgezag de Lid-Staten bij richtlijn heeft verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou het nuttig effect van zodanige handeling worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop geen acht zouden mogen slaan als op een element van het gemeenschapsrecht, teneinde na te gaan of de nationale wetgever bij de uitoefening van de hem gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn, binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsgrenzen is gebleven (zie arrest Verbond van Nederlandse Ondernemingen, reeds aangehaald, r. o. 22-24).
- 57 Indien de rechter ingevolge het nationale recht verplicht is, ambtshalve de aan een interne regel van dwingende aard ontleende rechtsgronden in het geding te brengen, die niet door partijen zijn aangevoerd, geldt diezelfde verplichting eveneens wanneer het dwingende regels van gemeenschapsrecht betreft (zie met name arrest van 14 december 1995, gevoegde zaken C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel en Van Veen, Jurispr. 1995, blz. I-4705, r. o. 13).
- 58 Hetzelfde geldt indien het nationale recht de rechter de mogelijkheid geeft, de dwingende rechtsregel ambtshalve toe te passen. Het staat immers aan de nationale rechter om ingevolge het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel de rechtsbescherming te verzekeren welke voor de justitiabelen voort-

vloeit uit de rechtstreekse werking van gemeenschapsrechtelijke bepalingen (zie met name arrest van 19 juni 1990, zaak C-213/89, *Factortame e. a.*, *Jurispr.* 1990, blz. I-2433, r. o. 19, en arrest *Van Schijndel en Van Veen*, reeds aangehaald, r. o. 14).

- 59 De omstandigheid dat in casu de Lid-Staten krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn over een beoordelingsmarge beschikken, sluit voor de rechter evenwel niet de mogelijkheid uit om te toetsen of de nationale instanties de grenzen van deze beoordelingsmarge niet hebben overschreden (zie met name arrest *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, reeds aangehaald, r. o. 27-29).
- 60 Indien bijgevolg de rechter krachtens het nationale recht de verplichting of de mogelijkheid heeft om ambtshalve de aan een interne regel van dwingende aard ontleende rechtsgronden in het geding te brengen, die niet door partijen zijn aangevoerd, dient hij binnen het kader van zijn bevoegdheid ambtshalve te onderzoeken, of de wetgevende of de bestuurlijke autoriteiten van de Lid-Staat binnen de grenzen van de bij de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn vastgestelde beoordelingsmarge zijn gebleven, en daarmee rekening te houden bij het onderzoek van het beroep tot nietigverklaring.
- 61 Wanneer de grenzen van deze beoordelingsmarge zijn overschreden en de nationale bepalingen, wat dit betreft, derhalve buiten toepassing moeten worden gelaten, dienen de instanties van de Lid-Staat binnen het kader van hun bevoegdheden alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen, die nodig zijn om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht om vast te stellen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, indien dit het geval is, aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen.
- 62 Mitsdien moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord:

— Artikel 4, lid 2, van de richtlijn en bijlage II, punt 10, sub e, van deze richtlijn moeten aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat die de criteria en/of drempel-

waarden zo vaststelt, dat in de praktijk alle projecten betreffende dijken bij voorbaat aan de verplichting tot milieu-effectbeoordeling worden onttrokken, de grenzen overschrijdt van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn beschikt, behalve indien alle uitgesloten projecten op grond van een algemene beoordeling kunnen worden geacht niet een aanzienlijk milieu-effect te hebben.

- Indien een rechter krachtens het nationale recht de verplichting of de mogelijkheid heeft om ambtshalve de aan een interne regel van dwingende aard ontleende rechtsgronden in het geding te brengen, die niet door partijen zijn aangevoerd, dient hij binnen het kader van zijn bevoegdheid ambtshalve te onderzoeken, of de wetgevende of de bestuurlijke instanties van de Lid-Staat binnen de grenzen van de bij de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn vastgestelde beoordelingsmarge zijn gebleven, en daarmee rekening te houden bij het onderzoek van het beroep tot nietigverklaring.
- Wanneer de grenzen van deze beoordelingsmarge zijn overschreden en de nationale bepalingen, wat dit betreft, derhalve buiten toepassing moeten worden gelaten, dienen de instanties van de Lid-Staat binnen het kader van hun bevoegdheden alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen, die nodig zijn om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht om vast te stellen of zij aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben en, indien dit het geval is, aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen.

Kosten

- 63 De kosten door de Nederlandse en de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Nederlandse Raad van State bij tussenbeslissing van 8 maart 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Het begrip „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen” in bijlage II, punt 10, sub e, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moet aldus worden uitgelegd, dat daaronder ook vallen bepaalde soorten werkzaamheden betreffende een dijk langs waterwegen.

- 2) De uitdrukking „werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen” in bijlage II, punt 10, sub e, van richtlijn 85/337 moet aldus worden uitgelegd, dat daaronder niet alleen valt het aanleggen van een nieuwe dijk, doch ook de wijziging van een bestaande dijk, door deze te verleggen, te versterken en/of te verbreden, het op dezelfde plaats vervangen van een dijk al dan niet sterker en/of breder dan de verwijderde dijk, of een combinatie van één of meer van deze gevallen.

- 3) — Artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337 en bijlage II, punt 10, sub e, van deze richtlijn moeten aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat die de criteria en/of drempelwaarden zo vaststelt, dat in de praktijk alle projecten betreffende dijken bij voorbaat aan de verplichting tot milieu-effectbeoordeling worden onttrokken, de grenzen overschrijdt van de

beoordelingsmarge waarover hij krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn beschikt, behalve indien alle uitgesloten projecten op grond van een algemene beoordeling kunnen worden geacht niet een aanzienlijk milieu-effect te hebben.

- Indien een rechter krachtens het nationale recht de verplichting of de mogelijkheid heeft om ambtshalve de aan een interne regel van dwingende aard ontleende rechtsgronden in het geding te brengen, die niet door partijen zijn aangevoerd, dient hij binnen het kader van zijn bevoegdheid ambtshalve te onderzoeken, of de wetgevende of de bestuurlijke instanties van de Lid-Staat binnen de grenzen van de bij de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn vastgestelde beoordelingsmarge zijn gebleven, en daarmee rekening te houden bij het onderzoek van het beroep tot nietigverklaring.

- Wanneer de grenzen van deze beoordelingsmarge zijn overschreden en de nationale bepalingen, wat dit betreft, derhalve buiten toepassing moeten worden gelaten, dienen de instanties van de Lid-Staat binnen het kader van hun bevoegdheden alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen, die nodig zijn om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht om vast te stellen of zij aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben en, indien dit het geval is, aan een milieu-effectbeoordeling worden onderworpen.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 oktober 1996.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias