

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER
van 8 januari 2004¹

1. De Commissie verzoekt het Hof krachtens artikel 226 EG vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten² (hierna: „richtlijn”).

2. De door de Commissie verweten niet-nakoming bestaat erin dat de bevoegde instanties niet op passende wijze hebben nagegaan of een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van die richtlijn vereist was voor de aanleg van een doorgangsweg buiten de stad Teramo³.

I — Het gemeenschapsrecht

3. De richtlijn is een preventieve regeling die, door de beoordeling van de effecten van elk mogelijk project op het milieu, tracht te voorkomen dat schade ontstaat⁴ door de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties alsmede door andere ingrepen in het natuurlijk milieu of het landschap.⁵

4. Artikel 2, lid 1, van de richtlijn luidt:

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

[...]”

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB L 175, blz. 40. Deze richtlijn is gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5).

3 — De officiële benaming van het project is Strada Statale n. 80 del „Gran Sasso d'Italia” — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio (hierna: „Lotto zero”).

4 — Dit streven blijkt uit de eerste en de zesde overweging van de considerans van de richtlijn.

5 — Artikel 1, leden 1 en 2, van de richtlijn.

5. Artikel 4 bepaalt:

„1. Projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden onder voorbehoud van artikel 2, lid 3⁶, onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de lidstaten met name bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, specificeren of criteria en/of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.”⁷

6 — Krachtens dit lid kunnen in uitzonderlijke gevallen projecten worden vrijgesteld van toepassing van de richtlijn.

7 — Deze versie is in het onderhavige geding van toepassing. Na de wijziging bij richtlijn 97/11 luidt deze bepaling als volgt:
„Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:
a) door middel van een onderzoek per geval, of
b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria,
of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.
De lidstaten kunnen besluiten om beide sub a en b genoemde procedures toe te passen.”

6. In punt 10, sub d, van bijlage II wordt de aanleg van andere wegen dan autosnelwegen en autowegen vermeld.⁸

II — De Italiaanse wetgeving

7. Overeenkomstig artikel 40, lid 1, van wet nr. 146 van 22 februari 1994⁹ moest de regering binnen zestig dagen volgend op de inwerkingtreding van deze wet de voorwaarden, de criteria en de technische normen vaststellen voor de toepassing van de milieueffectbeoordelingsprocedure op de in bijlage II bij de richtlijn genoemde bouwwerken.

8. Aan deze verplichting is voldaan bij decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996¹⁰. Artikel 1 daarvan bepaalt met betrekking tot de autonome regio's en provincies Trento en Bolzano dat de milieueffectbeoordeling van de in de

8 — Punt 7 van bijlage I vermeldt eveneens de „aanleg van autosnelwegen, autowegen, spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand, alsmede van vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter”.

9 — Deze wet, gepubliceerd in de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (hierna: „GURI”), gewoon supplement bij nr. 52 van 4 maart 1994, draagt als opschrift: *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993*.

10 — Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (GLIRI, algemene reeks, nr. 210, van 7 september 1996, blz. 28).

bijlagen A en B genoemde projecten moet worden verricht met inachtneming van de voorschriften van de richtlijn volgens de in dat decreet vervatte richtsnoeren (lid 1).

9. De projecten van bijlage B, die gedeeltelijk binnen de bij wet 394 van 6 december 1991¹¹ afgebakende beschermde natuurgebieden liggen, moeten altijd aan een beoordeling worden onderworpen (lid 4). In deze bijlage wordt de aanleg van doorgaande wegen in stedelijk gebied of de verbreding van bestaande wegen tot vier of meer rijstroken over een lengte van meer dan duizend vijfhonderd meter (punt 7, sub h) tot de categorie van infrastructuurwerken gerekend.

10. Wanneer de bouwwerken buiten de genoemde natuurgebieden plaatsvinden, moeten de bevoegde instanties evenwel overeenkomstig de in artikel 10 voorgeschreven regels en op basis van de gegevens van bijlage D¹² verifiëren of deze werken wegens hun kenmerken op hun effecten moeten worden beoordeeld (lid 6).

11. Volgens genoemd artikel 10, dat de verificatieprocedure regelt, moet de publiek-rechtelijke of privaatrechtelijke persoon die de bouwwerken laat uitvoeren¹³, een controle laten verrichten en moet hij daarvoor een beschrijving van het project verstrekken alsmede de precieze gegevens om de milieueffecten daarvan te onderkennen en eventueel te beoordelen (lid 1). Indien er binnen een termijn van zestig dagen geen uitdrukkelijk besluit volgt, wordt het onderzoek van de milieueffecten geacht niet noodzakelijk te zijn (lid 2).

12. De Regione Abruzzo heeft het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996 omgezet bij wet nr. 112 van 23 september 1997.¹⁴

III — De voorafgaande administratieve procedure

13. Op 11 mei 1998 verzocht de Commissie de Italiaanse autoriteiten om informatie over het project „Lotto zero”, omdat volgens haar inlichtingen niet was geverifieerd of hiervoor een milieueffectstudie vereist was, zelfs al

11 — Legge quadro sulle aree protette (GURI, algemene reeks, nr. 292, van 13 december 1991).

12 — Deze bijlage vermeldt de kenmerken van het project (onder meer afmetingen, gebruik van natuurlijke rijkdommen, gevaar voor ongevallen, invloed op het natuurlijk of historisch erfgoed) en de situering ervan (bij voorbeeld kwaliteit van en vermogen tot herstel van de natuurlijke elementen, draagkracht van de omgeving).

13 — De Italiaanse regeling hanteert de term „committente”, die ook wordt gebruikt in de richtlijn, waar in artikel 1, lid 2, de „opdrachtgever” wordt omschreven als „de aanvrager van een vergunning voor een particulier project” of „de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt”.

14 — Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo, nr. 17, van 21 oktober 1997.

bestond er een document over de verenigbaarheid van het project met de natuurlijke omgeving, dat haar niet was meegedeeld.¹⁵

14. Dit verzoek werd ingewilligd en verschillende instanties van de verwerende lidstaat stuurden de Commissie toelichtende memories¹⁶ waaruit blijkt dat de werkzaamheden bestonden in de aanleg van een weg van twee rijstroken met een breedte van 10,50 meter en een niet nader gepreciseerde lengte, waarvan een van de stukken door het grondgebied van de gemeente Teramo liep, op de rechteroever van de vallei van de Tordino, over een afstand van 5 440 meter, waarvan 2 260 meter viaduct en 930 meter tunnel.

15. Bij regionaal decreet 25/99 van 15 november 1999¹⁷ gaf de Regione Abruzzo te kennen dat het project het milieu niet verstoorde aangezien het geen betrekking had op de in nationale wet nr. 394/91 en regionale wet nr. 38/96 vermelde beschermde gebieden¹⁸, zodat werd besloten dat voor het project geen milieueffectbeoordeling noodzakelijk was.

16. Op 16 juni 2000 bezorgde de Permanente Vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie de Commissie een memorie van het ministerie van Milieu van 30 mei¹⁹, met de vermelding dat dit besluit was vastgesteld na positief advies van het regionaal comité voor de beoordeling van de milieueffecten.²⁰ Dit advies, dat niet aan de Commissie was meegedeeld, verwees zelf naar de eveneens positieve opinie van de wegenbouwkundig ingenieur, waarvan in genoemd regionaal decreet geen melding was gemaakt.

17. Nadat zij de Italiaanse autoriteiten in de gelegenheid had gesteld opmerkingen te maken²¹ en omdat zij niet overtuigd was door hun verklaringen²², bracht de Commissie op 18 juli 2001 een met redenen omkleed advies uit²³, waarin zij meedeelde dat de Italiaanse autoriteiten, door niet te hebben geverifieerd of de betrokken onder bijlage II bij de richtlijn vallende werkzaamheden een beoordeling in de zin van de artikelen 5 tot en met 10 van deze gemeenschapsregeling behoeften, de krachtens artikel 4, lid 2, op hen rustende verplichtingen niet waren nagekomen.

18. Voorts hebben de Associazione Italia Nostra-Onlus en de Associazione Italiana

15 — Het gaat om de studie die de verwerende lidstaat samen met het verweerschrift heeft ingediend (rapport gehecht aan regionaal decreet 25/99), waarvan het titelblad nadien op verzoek van het Hof is verstrekt.

16 — De Permanente Vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie heeft dit gedaan op 23 juli 1998, 26 mei, 2 juni en 6 september 1999 (twee memories), en op 16 juni 2000 (bijlagen 2 tot en met 7 bij het verzoekschrift); het ministerie van Milieu, bij de memories van 3 december 1998 en 29 september 1999 (stukken nrs. 8 en 9), en de bijzondere commissaris voor de regione Abruzzo, bij de memories van 20 augustus en 11 oktober 1999 (stukken nrs. 10 en 11).

17 — Bijlage 1 bij het verweerschrift.

18 — Wet van 21 juni 1996, Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino parco d'Europa (Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo, nr. 12, van 28 juni 1996).

19 — Bijlage 7 bij het verzoekschrift.

20 — Nr. 3/76 van 22 oktober 1999.

21 — Brief van 24 oktober 2000, bijlage 12 bij het verzoekschrift.

22 — Brieven van de Permanente Vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie van 26 december 2000, waarbij een nota van het ministerie van Openbare Werken (bijlage 13 bij het verzoekschrift), alsmede van 5 januari 2001, waarin een nota van de voorzitter van de Ministerraad en een memorie van de regionale regering van de Abruzzo (bijlage 14) worden meegedeeld.

23 — Bijlage 16 bij het verzoekschrift.

per il World Wildlife Fund (WWF) een aantal administratieve handelingen met betrekking tot de uitvoering van het project „Lotto Zero” bestreden bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio, dat de incidentele vordering tot opschorting bij beschikking van 21 juni 2000 heeft afgewezen.²⁴ Het is niet bekend of de zaak thans definitief ten gronde is afgedaan.

IV — De vorderingen van partijen en de procedure bij het Hof van Justitie

19. Op 14 maart 2002 heeft de Commissie het Hof van Justitie verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek om de in het met redenen omkleed advies genoemde redenen het gemeenschapsrecht niet is nagekomen. Deze lidstaat verzet zich tegen de vordering.

20. De Commissie betoogt dat de Italiaanse autoriteiten krachtens artikel 4, lid 2, van de richtlijn en artikel 1, lid 6, van het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996 verplicht waren de milieueffecten van het project „Lotto Zero” na te gaan. Voorts is het in regionaal decreet 25/99 vastgestelde besluit om dit project niet aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen niet gemotiveerd.

21. De verwerende regering antwoordt dat het project aan een controle is onderworpen en dat het besluit zonder motivering stilzwijgend door de administratie kon worden genomen, daar hoe dan ook het in het betrokken decreet vervatte besluit gemotiveerd is omdat het verwijst naar het advies van het regionaal comité voor de beoordeling van de milieueffecten.

22. De Commissie repliceert dat haar klacht enkel betrekking heeft op het feit dat de Italiaanse autoriteiten niet hebben geverifieerd of de kenmerken van het project een beoordeling van de milieueffecten vereisten, een verzuim dat uit de gebrekkige motivering van decreet 25/99 blijkt.

23. De Italiaanse regering heeft geen dupliek ingediend. Geen van de partijen bij het geding heeft verzocht om mondelinge behandeling van de zaak.

²⁴ — Bijlagen 2 en 3 bij het verweerschrift. De motivering van de incidentele beslissing luidt als volgt: „[...] wat betreft de beoordeling van de vraag of de werkzaamheden van openbaar nut het landschap en het milieu ontzien, lijken de besluiten van de instanties die met milieubescherming zijn belast, na een eerste onderzoek niet onwettig te zijn, zoals in het beroep wordt aangevoerd; [...] bij de milieueffectbeoordeling zijn gelet op de typologie van het project van uitvoering van bouwwerken de in artikel 1, leden 4 en 5, van het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996 bedoelde regels in acht genomen; [...] de invloed van de wegenbouwwerken op het milieu is gerechtvaardigd door het hogere algemene belang om het gemotoriseerde verkeer in het centrum van Teramo te beperken, met respect voor de milieumomstandigheden en de gezondheid van deze gebieden.”

24. Het Hof van Justitie heeft partijen een aantal vragen gesteld, waarop na vertaling antwoorden zijn ingekomen op 27 oktober en 3 november 2003. Na onderzoek van deze antwoorden heeft het Hof op 19 november 2003 besloten dat geen mondelinge behandeling noodzakelijk was.

V — Analyse van de verweten niet-nakoming

25. De doelstelling van de richtlijn bestaat erin dat elk project dat ernstige gevolgen voor het milieu kan hebben, aan een beoordeling van de milieueffecten wordt onderworpen voordat een vergunning wordt verleend.²⁵ Er moeten dus twee stappen worden onderscheiden. In de eerste plaats moet worden nagegaan of de geplande werken aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het natuurlijk milieu; in de tweede plaats vindt dan de beoordeling van deze milieueffecten overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn plaats.²⁶

26. Er bestaan projecten die krachtens een wettelijk vermoeden altijd een aanzienlijke invloed op het milieu hebben, in welk geval de milieueffecten altijd moeten worden beoordeeld. Dat zijn de in bijlage I bij de

richtlijn opgenomen projecten, waarnaar in artikel 4, lid 1, wordt verwezen.

27. De invloed van andere projecten is daarentegen niet zo duidelijk, waardoor de lidstaten volgens hetzelfde artikel 4, lid 2, eerste volzin, dienen te besluiten of deze projecten aan de in de artikelen 5 tot en met 10 bedoelde procedure moeten worden onderworpen. Dat geldt voor de in bijlage II vermelde lijst van projecten, waarin de lidstaten van de Gemeenschap de te beoordelen projecten aanduiden, ofwel door projecttypes te specificeren, ofwel door de criteria of de drempelwaarden vast te stellen die noodzakelijk zijn ter bepaling van deze projecten, ofwel door het gebruik van andere methoden.²⁷ Zij kunnen die projecten voorts ook in het algemeen via wetgevende weg aanduiden of de in een voorafgaande regeling vastgestelde criteria preciseren in een bestuurlijke handeling.

28. De lidstaten beschikken dus over een beoordelingsmarge om uit te maken of de in bijlage II opgenomen werkzaamheden een milieueffectbeoordeling vereisen. Deze bevoegdheid wordt evenwel begrensd door artikel 2, lid 1, van de richtlijn, dat de fundamentele doelstelling daarvan omschrijft, zodat projecten die een aanzienlijke invloed kunnen hebben op het milieu,

25 — Zie arrest van 16 december 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613), punt 45.

26 — Advocaat-generaal Geelhoed heeft dit onderscheid gemaakt in zijn conclusie van 12 juli 2001 in zaak C-24/99, Commissie/Duitsland, die bij beschikking van 18 februari 2002 zonder beslissing is afgedaan.

27 — Deze keuzemogelijkheid, op basis van artikel 4, lid 2, van de richtlijn, wordt door het Hof vermeld in het arrest WWF e.a., reeds aangehaald, punten 42 en 43.

altijd aan een beoordeling van hun effecten worden onderworpen.²⁸

gevolgen voor het milieu zijn vastgesteld.³¹ De in geding zijnde werken voor de aanleg van een weg behoren tot de tweede categorie.

29. Wanneer voor de eerste vorm van regeling wordt gekozen, namelijk de normatieve vaststelling met algemene strekking, moet bij de toepassing van de abstracte regels worden nagegaan of een project wegens zijn kenmerken aanzienlijke gevolgen heeft voor het milieu.²⁹ In deze gevallen geldt dus opnieuw de algemene regel: nadat is nagegaan of de gevolgen aanzienlijk zijn, wordt overgegaan tot de beoordeling ervan.

31. De discussie beperkt zich dus, zoals de Commissie in repleik terecht opmerkt, tot de vraag of de bevoegde Italiaanse instanties de kenmerken van „Lotto zero” hebben onderzocht om vast te stellen of er sprake is van schade voor het milieu en in voorkomend geval de goedkeuring van het project afhankelijk te stellen van een voorafgaande milieu-effectbeoordeling.

30. De Italiaanse regeling, die de werkzaamheden indeelt per categorie en op basis van hun ligging, kiest voor een dergelijke oplossing. Sommige projecten³⁰ worden rechtstreeks aan een milieueffectbeoordeling onderworpen, andere daarentegen enkel indien dat raadzaam wordt geacht nadat de

32. De controle is „formeel” verricht aangezien regionaal decreet 25/99 van 15 november 1999 vaststelt dat de gevolgen van het project voor het milieu niet hoeven te worden gemeten, omdat het project niet in een beschermd gebied plaatsvindt en het regionaal comité voor de beoordeling van de milieueffecten op zijn zitting van 22 oktober van hetzelfde jaar een positief advies heeft uitgebracht. Het advies van deze instantie is evenwel even summier als het decreet³², want het verwijst enkel naar de gunstige opinie die de wegenbouwkundig ingenieur op 6 juli daaraan voorafgaand onder nr. 8634 heeft uitgesproken en die even weinig

28 — Zie arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/94, Jurispr. blz. I-5403), punt 50, en 22 oktober 1998, Commissie/Duitsland (C-301/95, Jurispr. blz. I-6135, punt 45); arrest WWF e.a., reeds aangehaald, punt 36, en arrest van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-391/96, Jurispr. blz. I-5901), punt 64.

29 — In het arrest Kraaijeveld e.a., reeds aangehaald, heeft het Hof verklaard dat, wanneer de lidstaten de genoemde beoordelingsmarge overschrijden en de desbetreffende nationale bepalingen niet van toepassing zijn, de instanties van de lidstaat binnen het kader van hun bevoegdheden alle maatregelen moeten treffen die nodig zijn om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht, en de mogelijke gevolgen voor het milieu worden onderzocht (punten 59 tot en met 61 en punt 3, sub c, van het dictum). Om dezelfde redenen moet, wanneer de bevoegdheid abstract en per categorie projecten wordt uitgeoefend, in elke situatie worden nagegaan of de geplande werkzaamheden ernstige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

30 — De in bijlage B bij het decreet van de president van de Republiek bedoelde projecten die gedeeltelijk in beschermde natuurgebieden plaatsvinden (artikel 1, lid 4).

31 — Projecten van bijlage B die buiten de beschermde gebieden plaatsvinden (artikel 1, lid 6).

32 — In de handgeschreven notulen van deze vergadering wordt enkel vermeld dat het comité zijn gunstig advies uitbrengt op basis van het standpunt van de ingenieur (bijlage 7 bij het verzoekschrift, tweede bladzijde, laatste zin).

gemotiveerd is³³ als het administratief besluit en het criterium van bovengenoemd comité.

geverifieerd of de aanleg van de weg in Teramo een milieueffectbeoordeling vereiste.

33. Dit document, dat door de verwerende lidstaat is aangevoerd ter beantwoording van de vragen van het Hof, vormt geen advies over de invloed van de betrokken openbare werken op het milieu. Het gaat blijkens de tekst ervan om een „enkel voor waterbouwkundige doeleinden”³⁴ bedoelde vergunning, namelijk om de Tordino te overbruggen en in de bedding van de rivier de nodige werkzaamheden te verrichten voor de bouw van verschillende viaducten.

34. Het bij het verweerschrift gevoegde rapport is niet de opinie van de wegenbouwkundige ingenieur die in het besluit van het genoemde regionaal comité wordt genoemd, maar een studie over de invloed op het milieu die in december 1997 in opdracht van de onderneming ERM Italia srl is verricht.

35. Uit het voorgaande volgt dan ook dat de Italiaanse Republiek zich schuldig heeft gemaakt aan het haar door de Commissie verweten verzuim, door niet te hebben

36. Een administratief besluit waarin wordt ontkend dat een project gezien de bijzondere kenmerken ervan schadelijk is voor milieu, moet worden gemotiveerd.³⁵ Volgens de reeds genoemde algemene regel moet elk project aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen vooraleer een vergunning wordt verleend, zodat, indien een bepaalde ingreep wegens haar onschadelijkheid van dit beoordelingsvereiste wordt uitgesloten, de redenen die tot een dergelijk standpunt leiden, uitdrukkelijk moeten worden vermeld. Milieubescherming bekleedt thans een zeer belangrijke plaats in het gemeenschapsbeleid.³⁶ Bovendien dragen de lidstaten een beslissende verantwoordelijkheid op dit gebied.³⁷ De burgers hebben het recht te eisen dat het milieu wordt beschermd³⁸, zoals wordt erkend in artikel 37 van het

35 — Omdat in casu een uitdrukkelijke handeling bestaat (decreet 25/99), is het niet nodig de kwestie van het bestuurlijk stilzwijgen te behandelen, die de verwerende regering in het verweerschrift opwerpt, maar wegens de overwegingen die verder in dit punt van de conclusie worden aangehaald, ligt het voor de hand dat een antwoord in de vorm van stilzwijgen volgens het systeem van de richtlijn niet kan worden aanvaard om de noodzaak van een milieueffectstudie van een project af te wijzen.

36 — Het belang van het milieu vindt uitdrukking in het EG-Verdrag, waarin sinds de Europese Akte een titel (titel XIX van het derde deel) aan dit beleidsdomein is gewijd, met als doelstellingen de bescherming en de verbetering van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens alsmede het behoeftzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen (artikel 174, lid 1).

37 — Zie artikel 20a van de Duitse grondwet; artikel 45, lid 2, van de Spaanse grondwet; artikel 14a van het Finse regerings-instrument van 17 juli 1919 (Finse grondwet); artikel 24, lid 1, van de Griekse grondwet; artikel 21 van de grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden en artikel 9, sub e, van de Portugese grondwet.

38 — Artikel 45, lid 1, van de Spaanse grondwet erkent het recht op een behoorlijk milieu. Artikel 66 van de Portugese grondwet spreekt zich uit in dezelfde zin. In Zweden verklaart artikel 18, derde alinea, van hoofdstuk 2 van de wet van 24 november 1994 dat een ieder het recht heeft op toegang tot de natuur.

33 — Het bezwaar van de verwerende regering dat het punt met betrekking tot de motivering „nieuw” zou zijn, is niet gerechtvaardigd omdat het wordt aangehaald in de punten 11 en 12 van het advies van de Commissie, waarbij het geen belang heeft of deze kwestie is behandeld in het dispositief, de rechtsgronden dan wel in de beschrijving van de feiten.

34 — Deze uitdrukking komt herhaaldelijk terug in de tekst.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.³⁹ Dit laatste waarborgt een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, zodat de belangrijkste onderdelen van elke maatregel die afwijkt van de algemene criteria inzake bescherming van het milieu uitdrukkelijk moeten worden vermeld, als uiting van rationaliteit in de uitoefening van de bevoegdheden en als instrument om eventuele latere controle te vergemakkelijken.

37. Meer in het bijzonder schrijft de Italiaanse wet tot omzetting van de richtlijn voor, dat het besluit moet worden gemotiveerd. Een project is vrijgesteld van de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten naar gelang van de kenmerken en de plaats waar de werken plaatsvinden, overeenkomstig de criteria en de gegevens van bijlage D bij het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996. Het besluit moet dus worden gemotiveerd met uitdrukkelijke vermelding van die criteria en gegevens.

38. Uiteraard is motivering door verwijzing mogelijk, waardoor de instantie die het besluit neemt, de opinie van ondersteunende en adviserende instanties overneemt, mits aan twee voorwaarden is voldaan: in de eerste plaats moet het advies van een derde worden beredeneerd; in de tweede plaats dient dit advies afkomstig te zijn van instanties of personen die belast zijn met de taak, de voor de besluitvorming bevoegde autoriteit voor te lichten, te adviseren en te informeren, en dient dit advies te worden verstrekt in de loop van de besluitvormings-

procedure. Alleen op die wijze wordt gewaarborgd dat de standpuntbepaling objectief verloopt en dat de algemene belangen in aanmerking worden genomen. Een willekeurig advies, dat door een willekeurige persoon in onbekende omstandigheden is verstrekt, kan dus niet volstaan.

39. In het onderhavige geval is niet voldaan aan het motiveringsvereiste. Regionaal decreet 25/99 en het gunstige advies van het regionaal comité voor beoordeling van de milieueffecten bevatten geen eigen overwegingen. Het eerste verwijst naar het tweede, dat op zijn beurt verwijst naar de opinie van de wegenbouwkundig ingenieur, die, zoals gezegd, een ander dossier behandelde, in concreto de vergunning voor de overbrugging van de Tordino en de bouw van verschillende viaducten in de bedding van deze rivier.

40. Deze gebreken worden niet verholpen door de „studie van de milieueffecten” die door de verwerende lidstaat bij zijn verweerschrift is gevoegd en waarvan het titelblad op verzoek van het Hof in het dossier is opgenomen. Dit is niet het document dat is genoemd door het regionaal comité, dat er niet over beschikte en er zich niet op heeft gebaseerd om zijn oordeel te vormen. Voorts is het niet opgesteld voor rekening van de overheidsinstanties die het besluit moesten nemen, maar voor rekening van een particulier bedrijf (ERM Italia srl), waarvan de medewerking aan het project niet bekend is. Er is een groot verschil tussen motivering door verwijzing en het achteraf zoeken naar een ondersteuning voor het besluit.

41. Derhalve hebben de Italiaanse autoriteiten in werkelijkheid niet de vereiste veri-

39 — PB 2000, C 364, blz. 1.

ficatie verricht, omdat een niet gemotiveerde controle gelijkstaat met het niet-uitvoeren van de controle.

strijd met de richtlijn zijn, zo nodig buiten toepassing worden gelaten.⁴¹

42. Voor ik afsluit, wil ik gelet op de argumenten van partijen nog twee punten verduidelijken.

43. Ten eerste verhindert de aanhangigheid bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio van een geding waarin een aantal handelingen met betrekking tot het project „Lotto Zero”, zoals regionaal decreet 25/99, worden bestreden, niet dat het Hof van Justitie zijn rechtsmacht uitoefent, aangezien de functies van beide rechterlijke instanties elkaar niet overlappen. Het Hof van Justitie stelt vast of de Italiaanse autoriteiten de krachtens de richtlijn op hen rustende verplichtingen met betrekking tot het genoemde project zijn nagekomen en zal indien dat niet geval is, in die zin uitspraak doen. Het Italiaanse Tribunale moet uitspraak doen over de vraag of de handelingen die het onderzoekt, passen in de nationale rechtsorde waarin de gemeenschapsregeling is omgezet, en indien daartoe reden bestaat, ze nietig verklaren. Een eventuele tegenstrijdigheid tussen de regeling van nationaal recht en het recht van de Europese Unie is niet uitgesloten, maar in dat geval kan de nationale rechterlijke instantie het Hof van Justitie verzoeken om een prejudiciële uitlegging dienaangaande, zodat krachtens de beginselen van rechtstreekse werking en voorrang van het gemeenschapsrecht⁴⁰ de regels van de Italiaanse Republiek die in

44. Ten tweede zij opgemerkt dat om de niet-nakoming te beoordelen, irrelevant is dat de instantie die de toepassing van de regels van gemeenschapsrecht moet waarborgen, een gedecentraliseerde of zelfs plaatselijke instantie is die buiten het centrale gezag van de verwerende lidstaat staat.⁴²

45. Uit het voorgaande volgt dat de Italiaanse Republiek zich schuldig heeft gemaakt aan het haar door de Commissie verweten verzuim en dat het beroep derhalve moet worden toegewezen.

VI — Kosten

46. De verwerende lidstaat moet overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement van de procesvoering⁴³ in de kosten worden verwezen.

40 — Zie arresten van 5 februari 1963, Van Gend & Loos (26/62, Jurispr. blz. 1), en 15 juli 1964, Costa (6/64, Jurispr. blz. 1141). Voor de rechtstreekse werking van de richtlijnen, zie arrest van 19 januari 1982, Becker (8/81, Jurispr. blz. 53).

41 — Zie arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, Jurispr. blz. 629).

42 — Zie punt 7 van de beschikking van het Hof van 1 oktober 1997, Regione Toscana/Commissie (C-180/97, Jurispr. blz. I-5245), aangehaald in punt 45 van het verzoekschrift.

43 — Herzene tekst, gepubliceerd in PB 2003, C 193, blz. 1.

VII — Conclusie

47. Ik geef het Hof in overweging, het beroep toe te wijzen en:

- 1) te verklaren dat de Italiaans Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, doordat de Regione Abruzzo niet heeft geverifieerd of het project voor de aanleg van een doorgangsweg rond de stad Teramo (project Strada Statale n. 80 del „Gran Sasso d'Italia” — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio), dat onder bijlage II bij deze richtlijn valt, een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van deze richtlijn vereiste;
- 2) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.