

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
7 januari 2004 *

In zaak C-201/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen, op verzoek van Delena Wells,

en

Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40),

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. A. O. Edward en A. La Pergola, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- D. Wells, vertegenwoordigd door R. Gordon, QC, en J. Pereira, barrister, geïnstrueerd door R. Buxton, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door P. Ormond als gemachtigde, bijgestaan door D. Elvin, QC, en J. Maurici, barrister,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. Lewis als gemachtigde, bijgestaan door N. Khan, barrister,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van D. Wells, vertegenwoordigd door R. Gordon en J. Pereira, geïnstrueerd door S. Ring, solicitor; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Caudwell als gemachtigde, bijgestaan door D. Elvin, en de Commissie, vertegenwoordigd door X. Lewis, bijgestaan door N. Kahn, ter terechtzitting van 12 juni 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 september 2003,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 12 februari 2002, ingekomen bij het Hof op 6 mei daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), krachtens artikel 234 EG vijf prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen D. Wells en de Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (hierna: „Secretary of State”), over de verlening van een nieuwe vergunning voor mijnexploitatie van de steengroeve van Conygar Quarry zonder voorafgaande milieueffectbeoordeling.

Toepasselijke bepalingen

De gemeenschapsreglementering

- 3 Richtlijn 85/337 heeft overeenkomstig de vijfde overweging van de considerans ervan tot doel, algemene beginselen voor de milieueffectbeoordeling in te voeren ter aanvulling op en ter coördinatie van de vergunningprocedures voor particuliere en openbare projecten die mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu hebben.
- 4 Artikel 1, lid 2, van deze richtlijn omschrijft het begrip „vergunning” als „het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren”.
- 5 Artikel 2, lid 1, van dezelfde richtlijn bepaalt:

„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.

Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

- 6 In artikel 4 van richtlijn 85/337 worden de projecten verdeeld in twee grote categorieën, namelijk die welke naar hun aard een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben en die welke niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen een dergelijk effect hebben. Lid 2 van deze bepaling luidt als volgt:

„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 In bijlage II, punt 2, sub c, van richtlijn 85/337 worden projecten voor de „winning van niet-metallische en niet-energetische delfstoffen zoals marmer, zand, grint, schist, zout, fosfaten, kaliumcarbonaat” vermeld.

De nationale reglementering

- 8 Vóór de Town Country and Planning Act 1947 (wet op de planning van stads- en plattelandsontwikkeling van 1947) konden de bevoegde instanties krachtens de Town and Country Planning (General Interim Development) Order 1946 [besluit

inzake planning van stads- en plattelandsontwikkeling (voorlopige algemene planning) van 1946] bij „interim development orders” (besluiten van voorlopige ordening) vergunningen voor de ontginning van mineralen („old mining permissions”) verlenen om te voorzien in de behoefte aan bouwmaterialen die onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog was ontstaan.

- 9 Sindsdien vormt de Town Country and Planning Act, in de versie van 1947 en de latere versies, het voornaamste rechtsinstrument inzake ruimtelijke ordening in het Verenigd Koninkrijk.
- 10 Deze wet bevat algemene regels betreffende de toekenning van vergunningen op het gebied van de ruimtelijke ordening alsmede voor de wijziging of de intrekking van deze vergunningen.
- 11 Zo hebben de bevoegde instanties volgens Sections 97 en 100 van de Town and Country Planning Act 1990 het recht een vergunning in te trekken of te wijzigen om redenen van ruimtelijke ordening. Deze bevoegdheid tot intrekking van de vergunning kan te allen tijde worden uitgeoefend voordat de toegestane handelingen zijn verricht.
- 12 Krachtens de leden 1 en 11 van Schedule 9 van de Town and Country Planning Act 1990 kunnen de bevoegde instanties gelasten dat het gebruik van de bodem voor de bewerking en de ontginning van delfstoffen wordt stopgezet of dat voor verder gebruik daarvan een aantal voorwaarden worden gesteld.
- 13 Section 22 van de Planning and Compensation Act 1991 (wet ruimtelijke ordening en vergoedingen van 1991) voorziet in een bijzondere regeling voor de „old mining permissions”.

- 14 Section 22(3) van de Planning and Compensation Act 1991 bepaalt dat indien in de periode van twee jaar voorafgaande aan 1 mei 1991 geen bewerking van enige betekenis heeft plaatsgevonden, de exploitatie eerst kan worden hervat nadat „de voorwaarden waaraan de exploitatievergunning („old mining permission”) gebonden is”, overeenkomstig Section 22(2) zijn vastgesteld en geregistreerd. Indien echter niet vóór 25 maart 1992 om registratie is verzocht, vervalt de „old mining permission” [Section 22(4) en Schedule 2(1), derde alinea, van de Planning and Compensation Act 1991].
- 15 In Schedule 2 van de Planning and Compensation Act 1991 worden de procedures voor de vaststelling van de registratievoorwaarden uitvoerig omschreven.
- 16 Krachtens Schedule 2, leden (1) en (2), van de Planning and Compensation Act 1991 moet het verzoek om registratie en vaststelling van de exploitatievoorwaarden worden ingediend bij de bevoegde Mineral Planning Authority (instantie voor ruimtelijke ordening inzake delfstoffen; hierna: „MPA”).
- 17 Indien de door de MPA vastgestelde voorwaarden afwijken van die van het verzoek, kan de aanvrager de zaak voorleggen aan de Secretary of State [Schedule 2, lid 5(2), bij de Planning and Compensation Act 1991].
- 18 Volgens Section 22(7) van de Planning and Compensation Act 1991 worden de bepalingen betreffende de „old mining permissions” geacht effect te sorteren alsof zij waren opgenomen in de Town and Country Planning Act 1990. Dit vermoeden heeft tot gevolg dat de bepalingen met betrekking tot deze vergunningen deel uitmaken van de algemene regeling inzake ruimtelijke ordening, voorzover de Planning and Compensation Act 1991 niet heeft voorzien in een specifieke bepaling.

- 19 Ingevolge de Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988 (reglementering inzake planning van stads- en plattelandsontwikkeling van 1988 — Beoordeling van milieueffecten) zijn de krachtens de Town and Country Planning Act 1990 verleende vergunningen voor mijn-exploitatie overeenkomstig richtlijn 85/337 aan een milieueffectbeoordeling onderworpen. Deze procedure van milieueffectbeoordeling werd evenwel geacht niet van toepassing te zijn op de regeling waarin Section 22 van de Planning and Compensation Act 1991 voorziet voor de „old mining permissions”.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 20 In 1947 was bij „interim development order” krachtens de Town and Country Planning (General Interim Development) Order 1946 een „old mining permission” verleend voor de steengroeve van Conygar Quarry.
- 21 De steengroeve van Conygar Quarry bestaat uit twee locaties, elk met een oppervlakte van iets meer dan 7,5 ha, gescheiden door een weg waarlangs het huis van Wells is gelegen. Deze kocht haar huis in 1984, dus 37 jaar nadat de genoemde exploitatievergunning was verleend maar op een tijdstip waarop deze steengroeve sinds lang in onbruik was. In de loop van de maand juni 1991 werd de exploitatie evenwel voor korte tijd hervat.
- 22 Vaststaat dat de locatie uit ecologisch oogpunt zeer kwetsbaar is. Van de zone van de steengroeve of het daaraan grenzende gebied zijn met het oog op natuur- en milieubehoud grote delen beschermd.

- 23 Begin 1991 verzochten de eigenaren van de steengroeve Conygar Quarry de bevoegde MPA om registratie van hun „old mining permission” overeenkomstig de Planning and Compensation Act 1991.
- 24 Deze registratie werd verleend bij besluit van 24 augustus 1992, onder de vermelding dat rechtmatige exploitatie enkel kon plaatsvinden indien de MPA om vaststelling van nieuwe voorwaarden werd verzocht en op voorwaarde dat definitief uitspraak was gedaan over dit verzoek (hierna: „registratieverzoek”).
- 25 Bijgevolg verzochten de eigenaren de bevoegde MPA om vaststelling van nieuwe exploitatievoorwaarden.
- 26 Aangezien de bevoegde MPA bij besluit van 22 december 1994 strengere voorwaarden had opgelegd dan die welke door de eigenaren van de steengroeve Conygar Quarry waren voorgesteld, maakten deze laatsten gebruik van hun beroepsrecht bij de Secretary of State.
- 27 Bij besluit van 25 juni 1997 legde de Secretary of State 54 exploitatievoorwaarden op maar werden enkele punten ter beoordeling aan de bevoegde MPA overgelaten (hierna, samen met het besluit van 22 december 1994: „besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden”).
- 28 Deze punten werden door de bevoegde MPA goedgekeurd bij besluit van 8 juli 1999 (hierna: „besluit tot goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden”).

- 29 Noch de Secretary of State noch de bevoegde MPA heeft zich afgevraagd of overeenkomstig richtlijn 85/337 een milieueffectbeoordeling moest worden verricht. Op geen enkel tijdstip is een formele milieuverklaring in overweging genomen.
- 30 Bij brief van 10 juni 1999 verzocht Wells de Secretary of State om de passende exploitatiemaatregelen (namelijk intrekking of wijziging van de vergunning) teneinde het verzuim van een milieueffectbeoordeling in de vergunningprocedure te herstellen. Omdat haar verzoek onbeantwoord bleef, stelde zij beroep bij in bij de High Court of Justice.
- 31 Overeenkomstig de verbintenis die hij tijdens de eerste terechtzitting tegenover de rechter had aangegaan, verstrekke de Secretary of State op 28 maart 2001 een met redenen omkleed antwoord op de brief van Wells, waarin hij weigerde de exploitatievergunning in te trekken of te wijzigen. Verzoekster heeft daarop haar aanvankelijke vordering gewijzigd in die zin dat zij nu ook opkwam tegen het in deze brief van 28 maart 2001 vervatte besluit.
- 32 Van oordeel dat voor de beslechting van het bij haar aanhangig geding uitlegging van het gemeenschapsrecht nodig is, heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:
- „1) Kan de goedkeuring van een nieuwe voorwaardenregeling voor een bestaande vergunning die ingevolge Section 22 en Schedule 2 van de Planning and Compensation Act 1991 bij een 'interim development order' (,old mining permission') is verleend, worden aangemerkt als een 'vergunning' in de zin van richtlijn [85/337]?

- 2) Kan na de goedkeuring van een nieuwe voorwaardenregeling voor een op grond van de Planning and Compensation Act 1991 bij ‚interim development order’ verleende ‚old mining permission’, de goedkeuring van nadere punten op basis van de nieuwe voorwaardenregeling op zich als een ‚vergunning’ in de zin van richtlijn [85/337] worden aangemerkt?
- 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?
- 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?
- 5) Indien de vierde vraag, sub ii, bevestigend wordt beantwoord, wat zijn dan de grenzen van een dergelijk verbod op de rechtstreekse werking in de onderhavige omstandigheden en welke maatregelen kan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in overeenstemming met richtlijn [85/337] treffen?”

De prejudiciële vragen

De eerste en de tweede vraag: de verplichting om een milieueffectbeoordeling te verrichten

- 33 Met de eerste en de tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, van richtlijn

85/337, in samenhang met artikel 4, lid 2, daarvan, aldus moet worden uitgelegd dat in het kader van de toepassing van bepalingen als Section 22 van de Planning and Compensation Act 1991 en Schedule 2 van deze wet, besluiten van de bevoegde instanties die tot gevolg hebben dat een mijnexploitatie kan worden hervat, een „vergunning” in de zin van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn inhouden, zodat de bevoegde instanties in voorkomend geval verplicht zijn een milieueffectbeoordeling van een dergelijke exploitatie te verrichten.

De kwalificatie als „vergunning”

— De ontvankelijkheid

- 34 Hoewel het gemeenschapsrecht verlangt dat de in de gemeenschapshandelingen gehanteerde begrippen autonoom worden uitgelegd, heeft het Hof, aldus de Commissie, in de zaak die tot het arrest van 18 juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Jurispr. blz. I-3923), heeft geleid, geoordeeld dat de vraag op welk tijdstip de vergunning is verleend, tot het nationale recht behoort. Volgens de Commissie is het Hof niet op zijn standpunt teruggekomen in de zaken die tot de arresten van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613), en 19 september 2000, Linster (C-287/98, Jurispr. blz. I-6917), hebben geleid. De vraag of een aantal proceduremaatregelen van nationaal recht vergunningen in de zin van richtlijn 85/337 zijn, is dan ook niet-ontvankelijk.
- 35 Vastgesteld zij dat een prejudiciële vraag van een rechterlijke instantie enkel niet-ontvankelijk is wanneer duidelijk blijkt dat zij geen betrekking heeft op de uitlegging van het gemeenschapsrecht of hypothetisch is (zie met name arresten van 16 juli 1992, Meilicke, C-83/91, Jurispr. blz. I-4871, punten 25 en 32; 6 juli 1995, BP Soupergaz, C-62/93, Jurispr. blz. I-1883, punt 10, en 26 oktober 1995, Furlanis, C-143/94, Jurispr. blz. I-3633, punt 12).

- 36 Dat is in het hoofdgeding niet het geval.
- 37 De vraag of het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden en het besluit tot goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 vormen, is een vraag betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het, gelet op het beginsel van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht en het gelijkheidsbeginsel, als algemene regel noodzakelijk dat de termen van een bepaling van gemeenschapsrecht die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Gemeenschap autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van deze bepaling en met het doel van de betrokken regeling (zie met name arrest van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, Jurispr. blz. 107, punt 11, en arrest Linster, reeds aangehaald, punt 43).
- 38 Bijgevolg is de vraag of het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden en het besluit tot goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 vormen, ontvankelijk.

— Ten gronde

- 39 De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt dat het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden noch het besluit tot goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 vormen.

- 40 Het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden is volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk immers een vergunning die reeds jaren bestond toen richtlijn 85/337 de lidstaten verplichtingen oplegde. De vaststelling van voorwaarden krachtens de Planning and Compensation Act 1991 houdt enkel in dat activiteiten waarvoor reeds een hoofdvergunning is afgegeven, omstandig worden geregeld. Voor het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden en het besluit tot goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden geldt dan dezelfde redenering als in de zogenoemde „pijplijn-situaties” (zie punt 43 van het onderhavige arrest). Om redenen van rechtszekerheid is deze richtlijn niet van toepassing op dergelijke projecten.
- 41 Wat het besluit tot goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden betreft, is het besluit dat een milieueffect kan hebben, volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk reeds vooraf genomen en kan bij de goedkeuring van nadere regels niet worden afgeweken van de parameters die bij de aanvankelijke vaststelling van de exploitatievoorwaarden zijn vastgelegd.
- 42 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat krachtens artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, in de zin van artikel 4 van deze richtlijn, in samenhang met de bijlagen I of II daarbij, aan een beoordeling van die effecten moeten worden onderworpen, voordat de vergunning wordt verleend.
- 43 Dit is slechts anders in de gevallen waarin een vergunning is verleend vóór 3 juli 1988 (oude vergunning), dat wil zeggen vóór de uiterste datum van omzetting van richtlijn 85/337, en in de gevallen waarin na 3 juli 1988 een vergunning is verleend, maar de vergunningprocedure is ingeleid vóór die datum (zogenoemde „pijplijn-projecten”) (zie in die zin arrest van 11 augustus 1995, Commissie/

Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 32, en arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, reeds aangehaald, punt 23). De genoemde richtlijn vereist dus dat de betrokken projecten in geval van nieuwe vergunningen aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen.

- 44 In het hoofdgeding moesten de eigenaren van de steengroeve van Conygar Quarry, om de exploitatie van de steengroeve te kunnen hervatten, hun „old mining permission” krachtens de Planning and Compensation Act 1991 laten registreren alsmede verzoeken om vaststelling van nieuwe exploitatievoorwaarden en goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden. Anders zou deze vergunning vervallen.
- 45 Vastgesteld zij derhalve dat bij gebreke van de nieuwe besluiten zoals die vermeld in het voorgaande punt, geen „vergunning” in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 meer zou worden verleend voor de exploitatie van deze steengroeve.
- 46 Het zou echter indruisen tegen het nuttig effect van deze richtlijn, indien de vaststelling van besluiten, waardoor in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet enkel de bewoordingen maar ook de wezenlijke inhoud van een vroegere vergunning, zoals de „old mining permission”, worden vervangen, werd aangemerkt als een loutere wijziging van een bestaande „vergunning”.
- 47 Derhalve moeten besluiten als het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden en het besluit tot goedkeuring van punten met betrekking tot de nieuwe voorwaarden voor de exploitatie van de steengroeve van Conygar Quarry, worden geacht tezamen een nieuwe „vergunning” te vormen in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, in samenhang met artikel 1, lid 2, daarvan.

- 48 Voorts is, aangezien deze besluiten respectievelijk op 25 juni 1997 en 8 juli 1999 zijn vastgesteld, geen sprake van een vóór 3 juli 1988 verleende oude vergunning. Aangezien de aanvragen daarvoor in 1993 of in 1994 respectievelijk in 1997 of in 1998 zijn ingediend, is evenmin sprake van een zogenoemde „pijplijn-situatie”.

Het tijdstip waarop de milieueffectbeoordeling moet worden verricht

- 49 Aangezien bij een vergunningprocedure in verschillende fasen de enkele vaststelling dat er een „vergunning” in de zin van richtlijn 85/337 bestaat, geen volledig antwoord biedt op de vraag van de verwijzende rechter, of de lidstaten verplicht zijn het desbetreffende project aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen, moet worden onderzocht op welk tijdstip deze beoordeling moet worden verricht.
- 50 Dienaangaande zij vastgesteld dat volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 de milieueffectbeoordeling moet worden verricht „voordat een vergunning wordt verleend”.
- 51 Blijkens de eerste overweging van de considerans van deze richtlijn moet de bevoegde instantie in het besluitvormingsproces „in een zo vroeg mogelijk stadium” rekening houden met het milieueffect van het project.
- 52 Wanneer het nationale recht bepaalt dat de vergunningprocedure verloopt in verschillende fasen, te weten door het treffen van een basisbesluit en voorts een uitvoeringsbesluit dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde

parameters, moet het milieueffect dat het project kan hebben, als zodanig worden onderscheiden en beoordeeld in de procedure met betrekking tot het hoofdbesluit. Enkel indien deze effecten pas in de procedure met betrekking tot het uitvoeringsbesluit kunnen worden onderscheiden, moet de beoordeling tijdens die procedure plaatsvinden.

- 53 Bijgevolg moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, in samenhang met artikel 4, lid 2, daarvan, aldus moet worden uitgelegd dat bij de toepassing van bepalingen als Section 22 van de Planning and Compensation Act 1991 en Schedule 2 van deze wet, de besluiten van de bevoegde instanties die tot gevolg hebben dat een mijnexploitatie kan worden hervat, tezamen een „vergunning” vormen in de zin van artikel 1, lid 2, van genoemde richtlijn, zodat de bevoegde instanties in voorkomend geval verplicht zijn een milieueffectbeoordeling van deze exploitatie te verrichten.

Bij een vergunningprocedure in verschillende fasen moet deze beoordeling in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen.

De vierde en de vijfde vraag: de mogelijkheid voor een particulier om zich op de bepalingen van richtlijn 85/337 te beroepen

- 54 Met de vierde en de vijfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in omstandigheden als die van het hoofdgeding een particulier zich in voorkomend geval kan beroepen op artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, in samenhang met de artikelen 1, lid 2, en 4, lid 2, daarvan, dan wel of het beginsel van rechtszekerheid zich tegen een dergelijke uitlegging verzet.

De „rechtstreekse werking” van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, in samenhang met de artikelen 1, lid 2, en 4, lid 2, daarvan

- 55 De regering van het Verenigd Koninkrijk merkt op dat indien een particulier het recht werd verleend om zich te beroepen op artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, in samenhang met de artikelen 1, lid 2, en 4, lid 2, daarvan, zulks een situatie van „inverse direct effect” zou opleveren waarin de betrokken lidstaat op verzoek van een particulier, zoals Wells, rechtstreeks zou worden verplicht een andere particulier, zoals de eigenaren van de steengroeve van Conygar Quarry, zijn rechten te ontnemen.
- 56 Dienaangaande zij vastgesteld dat het rechtszekerheidsbeginsel er zich tegen verzet dat richtlijnen particulieren verplichtingen opleggen. Ten aanzien van particulieren kunnen bepalingen van een richtlijn slechts rechten in het leven roepen (zie arrest van 26 februari 1986, Marshall, 152/84, Jurispr. blz. 723, punt 48). Bijgevolg kan een particulier zich ten aanzien van een lidstaat niet op een richtlijn beroepen wanneer het gaat om een verplichting van de staat, die rechtstreeks verbonden is met de uitvoering van een andere, krachtens deze richtlijn op een derde rustende verplichting (zie in die zin arresten van 22 februari 1990, Busseni, C-221/88, Jurispr. blz. I-495, punten 23-26, en 4 december 1997, Daihatsu Deutschland, C-97/96, Jurispr. blz. I-6843, punten 24 en 26).
- 57 Loutere negatieve gevolgen voor de rechten van derden zijn evenwel, zelfs wanneer zij vaststaan, geen rechtvaardiging om een particulier het recht te onzeggen zich ten aanzien van de betrokken lidstaat te beroepen op de bepalingen van een richtlijn (zie in die zin met name arrest van 22 juni 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Jurispr. blz. 1839, punten 28-33; arrest WWF e.a., reeds aangehaald, punten 69 en 71; arresten van 30 april 1996, CIA Security International, C-194/94, Jurispr. blz. I-2201, punten 40-55; 12 november 1996, Smith & Nephew en Primecrown, C-201/94, Jurispr. blz. I-5819, punten 33-39, en 26 september 2000, Unilever, C-443/98, Jurispr. blz. I-7535, punten 45-52).

- 58 In het hoofdgeding is de verplichting voor de betrokken lidstaat om ervoor te zorgen dat de bevoegde instanties de exploitatie van de steengroeve van Conygar Quarry aan een milieueffectbeoordeling onderwerpen, niet rechtstreeks verbonden met de uitvoering van een verplichting die krachtens richtlijn 85/337 op de eigenaren van deze steengroeve rust. Dat de mijnexploitatie moet worden stopgezet in afwachting van de resultaten van de beoordeling, is weliswaar het gevolg van de laattijdige uitvoering van de verplichtingen van de betrokken staat, maar dit gevolg kan niet, zoals het Verenigd Koninkrijk stelt, worden beschouwd als „inverse direct effect” van de bepalingen van deze richtlijn ten aanzien van die eigenaren.

De periode tussen het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden en het verzoek van Wells om de situatie te herstellen

- 59 De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt voorts dat wegens de lange periode die sinds het besluit tot vaststelling van nieuwe voorwaarden in 1997 is verstreken, de intrekking daarvan in strijd is met het beginsel van rechtszekerheid. Verzoekster in het hoofdgeding had tijdig tegen dit besluit moeten opkomen bij de bevoegde rechterlijke instanties.
- 60 Dienaangaande zij vastgesteld dat de laatste fase van de procedure voor de exploitatievergunning nog niet was afgerond toen verzoekster in het hoofdgeding haar beroep bij de Secretary of State instelde. Derhalve kan niet worden beweerd dat de intrekking van deze vergunning in strijd met het beginsel van rechtszekerheid zou zijn geweest.
- 61 Bijgevolg moet op de vierde en de vijfde vraag worden geantwoord dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding een particulier zich in voorkomend geval kan beroepen op artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, in samenhang met de artikelen 1, lid 2, en 4, lid 2, daarvan.

De derde vraag: de verplichting om het verzuim van een milieueffectbeoordeling te herstellen

- 62 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de verplichting inhoudt, het verzuim van een beoordeling van de milieueffecten van het betrokken project te herstellen.
- 63 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is de bevoegde autoriteit in de omstandigheden van het hoofdgeding niet verplicht, de vergunning voor de exploitatie van de steengroeve van Conygar Quarry in te trekken of te wijzigen dan wel te gelasten dat de exploitatie wordt stopgezet.
- 64 Dienaangaande zij vastgesteld dat volgens vaste rechtspraak de lidstaten krachtens het in artikel 10 EG neergelegde beginsel van loyale samenwerking verplicht zijn de onwettige gevolgen van een schending van het gemeenschapsrecht ongedaan te maken (zie met name arresten van 16 december 1960, Humblet, 6/60, Jurispr. blz. 1125, 1146 en 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punt 36). Deze verplichting rust op elk orgaan van de betrokken lidstaat in het kader van zijn bevoegdheden (zie in die zin arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 13).
- 65 Aldus dienen de bevoegde autoriteiten van een lidstaat in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen te treffen om te verzekeren dat de projecten worden onderzocht teneinde vast te stellen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, indien dit het geval is, dat zij aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen (zie in die zin arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 61, en arrest WWF e.a., reeds aangehaald, punt 70). Tot deze bijzondere maatregelen

behoren met name, binnen de grenzen van het beginsel van procesautonomie van de lidstaten, de intrekking of de opschorting van een reeds verleende vergunning teneinde een beoordeling van de milieueffecten van het betrokken project, zoals bedoeld in richtlijn 85/337, te verrichten.

- ⁶⁶ Evenzo dient de lidstaat alle schade ten gevolge van het verzuim van een beoordeling van de milieueffecten te vergoeden.
- ⁶⁷ De toepasselijke procedurevoorschriften behoren krachtens het beginsel van procesautonomie van de lidstaten tot de interne rechtsorde van elke lidstaat, mits evenwel die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en zij de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin met name arresten van 14 december 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 12, en 16 mei 2000, *Preston e.a.*, C-78/98, Jurispr. blz. I-3201, punt 31).
- ⁶⁸ Zo, wat het hoofdgeding betreft, voor de exploitatie van de steengroeve van Conygar Quarry overeenkomstig de vereisten van richtlijn 85/337 een milieueffectbeoordeling had moeten worden verricht, dienen de bevoegde autoriteiten alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een dergelijke beoordeling te herstellen.
- ⁶⁹ Dienaangaande staat het aan de nationale rechter om uit te maken of het naar nationaal recht mogelijk is een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten teneinde dit project overeenkomstig de vereisten van richtlijn 85/337 aan een beoordeling van de milieueffecten ervan te onderwerpen, dan wel of, als alternatief, de particulier, indien hij daarmee instemt, vergoeding van de geleden schade kan vorderen.

- 70 Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord dat de bevoegde autoriteiten krachtens artikel 10 EG verplicht zijn in het kader van hun bevoegdheden alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een beoordeling van de milieueffecten van een project in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 te herstellen.

De in dit verband toepasselijke procedurevoorschriften behoren krachtens het beginsel van procesautonomie van de lidstaten tot de interne rechtsorde van elke lidstaat, mits evenwel die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en zij de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

Dienaangaande staat het aan de nationale rechter om uit te maken of het naar nationaal recht mogelijk is een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten teneinde dit project overeenkomstig de vereisten van richtlijn 85/337 aan een beoordeling van de milieueffecten ervan te onderwerpen, dan wel of, als alternatief, de particulier, indien hij daarmee instemt, vergoeding van de geleden schade kan vorderen.

Kosten

- 71 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie 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 (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), bij beschikking van 12 februari 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, in samenhang met artikel 4, lid 2, daarvan, moet aldus worden uitgelegd dat bij de toepassing van bepalingen als Section 22 van de Planning and Compensation Act 1991 (wet ruimtelijke ordening en vergoedingen van 1991) en Schedule 2 van deze wet, de besluiten van de bevoegde instanties die tot gevolg hebben dat een mijnexploitatie kan worden hervat, tezamen een „vergunning” vormen in de zin van artikel 1, lid 2, van de genoemde richtlijn, zodat de bevoegde instanties in voorkomend geval verplicht zijn een milieueffectbeoordeling van deze exploitatie te verrichten.

Bij een vergunningprocedure in verschillende fasen moet deze beoordeling in beginsel worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen.

- 2) In omstandigheden als die van het hoofdgeding kan een particulier zich in voorkomend geval beroepen op artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, in samenhang met de artikelen 1, lid 2, en 4, lid 2, daarvan.
- 3) Krachtens artikel 10 EG zijn de bevoegde autoriteiten verplicht in het kader van hun bevoegdheden alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een beoordeling van de milieueffecten van een project in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 te herstellen.

De in dit verband toepasselijke procedurevoorschriften behoren krachtens het beginsel van procesautonomie van de lidstaten tot de interne rechtsorde van elke lidstaat, mits evenwel die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en zij de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

Dienaangaande staat het aan de nationale rechter om uit te maken of het naar nationaal recht mogelijk is een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten teneinde dit project overeenkomstig de vereisten van richtlijn 85/337 aan een beoordeling van de milieueffecten ervan te onderwerpen, dan wel of, als alternatief, de particulier, indien hij daarmee instemt, vergoeding van de geleden schade kan vorderen.

Jann

Edward

La Pergola

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 januari 2004.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris