

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

3 maart 2011 (*)

„Niet-nakoming – Richtlijn 85/337/EEG – Verplichting van bevoegde milieu instantie om milieueffectbeoordeling van projecten te verrichten – Meer dan één bevoegde milieu instantie – Noodzaak om beoordeling te garanderen van samenhang tussen factoren die direct of indirect effecten kunnen ondervinden – Toepassing van richtlijn op sloopwerkzaamheden”

In zaak C-50/09,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 4 februari 2009,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver, C. Clyne en J.-B. Laignelot als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Ierland, vertegenwoordigd door D. O’Hagan als gemachtigde, bijgestaan door G. Simons, SC, en D. McGrath, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič en M. Berger (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,

griffier: N. Nanchev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 juni 2010,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat Ierland,
 - door artikel 3 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5) en bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB L 156, blz. 17; hierna: „richtlijn 85/337”), niet om te zetten;
 - door er niet op toe te zien dat, wanneer zowel de Ierse met ruimtelijke ordening belaste

instanties als het Agentschap voor Milieubescherming (hierna: „Agentschap”) beschikkingsbevoegdheden hebben inzake een project, volledig aan de voorwaarden van de artikelen 2 tot en met 4 van die richtlijn wordt voldaan, en

- door sloopwerkzaamheden uit te sluiten van de werkingssfeer van zijn wettelijke regeling ter omzetting van diezelfde richtlijn,

de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Wettelijke regeling van de Unie

2 Artikel 1, leden 2 en 3, van richtlijn 85/337 bepaalt:

„2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

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;

[...]

Vergunning:

Het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

3. De bevoegde instantie (instanties) is (zijn) die welke de lidstaten aanwijzen om de taken die uit deze richtlijn voortvloeien uit te voeren.”

3 Artikel 2, leden 1 tot en met 2 a, van voornoemde richtlijn luidt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

2. De milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

2. a) De lidstaten kunnen voorzien in een enkelvoudige procedure om te voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn en die van richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [...].”

4 Artikel 3 van de richtlijn bepaalt:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

- mens, dier en plant;

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

5 Artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 85/337 luidt als volgt:

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

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

- 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 De artikelen 5 tot en met 7 van voornoemde richtlijn betreffen de informatie die moet worden verzameld en het overleg dat moet worden gepleegd in het kader van de beoordelingsprocedure. Artikel 5 heeft betrekking op de informatie die door de opdrachtgever moet worden verstrekt, artikel 6 op de verplichting tot het raadplegen van, enerzijds, de instanties die specifieke verantwoordelijkheden uitoefenen op milieugebied en, anderzijds, het publiek, en artikel 7 betreft de verplichting om, in geval van een grensoverschrijdend project, de andere betrokken lidstaat te informeren. Artikel 8 van die richtlijn preciseert dat de resultaten van de raadplegingen en de ingewonnen informatie in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking worden genomen.

7 De artikelen 9 tot en met 11 van diezelfde richtlijn, betreffende de na de vergunningsprocedure te nemen beslissing, gaan respectievelijk over het informeren van het publiek en van de betrokken lidstaten, de inachtneming van het industrieel en het handelsgeheim, het recht van de leden van het publiek om beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie en de uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten en de Commissie.

8 Artikel 12, lid 1, van richtlijn 85/337, in zijn oorspronkelijke versie, verplichtte de lidstaten om uiterlijk op 3 juli 1988 aan de bepalingen ervan te voldoen. De bij de richtlijnen 97/11 en 2003/35 in die richtlijn aangebrachte wijzigingen dienden de lidstaten uiterlijk op respectievelijk 14 maart 1999 en 25 juni 2005 te hebben uitgevoerd.

Nationale regeling

Planning and Development Act 2000

9 De Planning and Development Act 2000 (Ierse wet van 2000 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling), zoals gewijzigd bij de Strategic Infrastructure Act 2006 (Ierse wet van 2006 inzake strategische infrastructuur) (hierna: „PDA”), stelt het rechtskader vast dat van toepassing is op de afgifte van vergunningen voor het merendeel van de in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 opgesomde categorieën van projecten. Voor bepaalde projecten is de bij de PDA voorziene en in beginsel door een plaatselijke instantie afgegeven vergunning, de zogeheten „ruimtelijkeorderingsvergunning”, de enige vorm van vergunning die voor de uitvoering van een project vereist is. In dat geval bepaalt de PDA dat tegen de door de plaatselijke instanties genomen besluiten beroep openstaat bij de An Bord Pleanála [Nationale Raad voor ruimtelijke ordening (hierna: „Raad”)].

- 10 Deel X van de PDA, dat de Sections 172 tot en met 177 bevat, gaat over de milieueffectbeoordelingen. Section 176 bepaalt dat de projecten waarvoor een dergelijke beoordeling vereist is, worden vastgesteld bij wege van Regulations. In Section 172 wordt bepaald dat, voor de projecten die worden geregeld door de krachtens Section 176 vastgestelde voorschriften, de vergunningaanvragen vergezeld dienen te gaan van een milieueffectverklaring. Section 173 bepaalt dat wanneer bij een met ruimtelijke ordening belaste instantie een vergunningaanvraag is ingediend waarvoor aan haar een milieueffectverklaring is voorgelegd, die instantie en, in beroep, de Raad, verplicht zijn om die verklaring in aanmerking te nemen. In Section 177 wordt bepaald dat bij wege van Regulations wordt vastgesteld welke informatie een dergelijke verklaring moet bevatten.
- 11 De toepassingsbepalingen van de PDA zijn neergelegd in de Planning and Development Regulations 2001 (Ierse regelingen van 2001 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling), zoals gewijzigd bij de Planning and Development Regulations 2008 (hierna: „PDR”), vastgesteld krachtens, met name, de Sections 176 en 177 van de PDA.
- 12 Deel 2 van de PDR betreft de projecten die zijn vrijgesteld van een milieueffectbeoordeling. Section 6 ervan verwijst in dit verband naar deel 1 van bijlage 2 bij voornoemde PDR die, in categorie 50, ziet op „de sloop van een gebouw of bouwwerk”. In de Sections 9 en 10 van de PDR zijn de voorwaarden vermeld waaronder een in beginsel vrijgesteld project desalniettemin aan een vergunningsprocedure moet worden onderworpen.
- 13 Deel 10 van de PDR gaat over de milieueffectbeoordelingen. Section 93 ervan, gelezen in samenhang met bijlage 5 bij de PDR, omschrijft de categorieën projecten waarvoor een dergelijke beoordeling wordt vereist. Section 94 van de PDR, die de informatie opsomt die in een milieueffectverklaring moet worden opgenomen, luidt als volgt:

„Een milieueffectverklaring bevat:

- (a) de in punt 1 van bijlage 6 bedoelde informatie,
 - (b) de in punt 2 van bijlage 6 bedoelde informatie, voor zover:
 - (i) die informatie relevant is voor een bepaalde fase van de vergunningsprocedure en voor de specifieke kenmerken van het betrokken (type) project, alsmede de milieufactoren die kunnen worden aangetast, en
 - (ii) degene(n) die de verklaring opstelt (opstellen), binnen redelijke grenzen, kunnen worden verplicht om die informatie in te zamelen, waarbij met name rekening wordt gehouden met bestaande wetenschappelijke inzichten en beoordelingsmethoden, en
 - (c) een niet-technische samenvatting van de krachtens de punten (a) en (b) vereiste informatie.”
- 14 Bijlage 6 bij de PDR preciseert de informatie die moet worden opgenomen in een milieueffectverklaring. Ingevolge punt 2, sub b, van die bijlage bevat die verklaring:
- „Een beschrijving van de milieuaspecten waarvoor het voorgestelde project significante gevolgen kan hebben, zoals met name:
- mens, dier en plant,
 - bodem, water, lucht, klimaat en landschap,
 - materiële goederen, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, en het culturele erfgoed,
 - de samenhang tussen de hiervóór genoemde factoren.”

- 15 Ingevolge Section 108 van de PDR is de voor ruimtelijke ordening bevoegde instantie verplicht om na te gaan of de informatie in de milieueffectverklaring voldoet aan de vereisten van die PDR.

Environmental Protection Agency Act 1992

- 16 Bij de Environmental Protection Agency Act 1992 (Ierse wet van 1992 tot instelling van een Agentschap voor Milieubescherming; hierna: „EPAA”) is met name een nieuwe regeling voor geïntegreerde bestrijding van verontreiniging ingevoerd, waarbij voor talrijke industriële activiteiten een door het Agentschap verleende vergunning wordt vereist. Wanneer het een nieuwe activiteit en/of nieuw bouwwerk betreft, dient hiervoor tevens de door de PDA voorgeschreven ruimtelijkeorderingsvergunning te worden verkregen.
- 17 Section 98 van de EPAA, op grond waarvan het de met ruimtelijke ordening belaste instanties verboden was om bij de behandeling van het verzoek om een ruimtelijkeorderingsvergunning aspecten in verband met verontreinigingsrisico's in aanmerking te nemen, is bij Section 256 van de PDA in die zin gewijzigd dat, hoewel het die instanties verboden is om de vergunningen die zij afgeven voor activiteiten waarvoor bovendien een vergunning van het Agentschap is vereist, te binden aan voorwaarden die verplichten tot een beperking van de emissie van verontreinigende stoffen, zij niettemin, in voorkomend geval, de afgifte van een ruimtelijkeorderingsvergunning uit milieuoverwegingen kunnen weigeren. In zijn gewijzigde versie biedt voornoemde Section 98 die instanties de mogelijkheid het Agentschap te verzoeken opmerkingen in te dienen, met name over de milieueffectverklaring. Het Agentschap is evenwel niet gehouden om aan dat verzoek te voldoen.
- 18 De Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 (Ierse regelingen van 1994 inzake vergunningen van het Agentschap voor milieubescherming; hierna: „EPAR”) biedt het Agentschap de mogelijkheid om aan een met ruimtelijke ordening belaste instantie kennis te geven van een vergunningaanvraag. De instantie is evenwel niet gehouden om op die kennisgeving te reageren.

National Monuments Act 1930

- 19 De National Monuments Act 1930 (Ierse wet van 1930 inzake nationale monumenten; hierna: „NMA”) regelt de bescherming van de in cultureel opzicht belangrijkste archeologische vindplaatsen van Ierland, die worden aangeduid als „nationale monumenten”. De NMA is gewijzigd bij een wet van 2004, de National Monuments (Amendment) Act 2004 (Ierse wet van 2004 inzake wijziging van de NMA) teneinde de bij de eerdere wettelijke regeling opgelegde verplichtingen te versoepelen in het geval van plannen voor het wijzigen of verwijderen van nationale monumenten.
- 20 Section 14 van de NMA verleent de Ierse minister van Milieu, Erfgoed en Lokaal Bestuur (hierna: „minister”) een discretionaire bevoegdheid om een beschikking te geven waarbij vernietiging van een nationaal monument wordt toegestaan. Wanneer een nationaal monument wordt ontdekt tijdens de uitvoering van een wegenbouwproject waarvoor een milieueffectbeoordeling werd verricht, bepaalt Section 14A van de MNA dat, in beginsel, alle werkzaamheden op dat monument, in afwachting van aanwijzingen van de minister, verboden zijn. Die aanwijzingen kunnen betrekking hebben op diverse „ingrepen op het monument”, inclusief de sloop ervan. Voor de vaststelling van die aanwijzingen is niet voorzien in een milieueffectbeoordeling. Section 14 van de MNA bepaalt evenwel dat de aanwijzingen van de minister moeten worden meegedeeld aan de Raad. Indien die aanwijzingen voorzien in een wijziging van het goedgekeurde wegenbouwproject, is de Raad verplicht te onderzoeken of die wijziging significante gevolgen kan hebben voor het milieu. Wanneer de Raad meent dat dat het geval is, dient hij de overlegging te eisen van een milieueffectverklaring.

Precontentieuze procedure

- 21 Na een klacht inzake de omzetting door Ierland van richtlijn 85/337 te hebben onderzocht,

- was de Commissie van oordeel dat die richtlijn niet volledig en correct door die lidstaat was uitgevoerd, en heeft zij bij brief van 19 november 1998 laatstgenoemde lidstaat conform de niet-nakomingsprocedure aangemaand zijn opmerkingen in te dienen. Op 9 februari 2001 werd Ierland een tweede aanmaningsbrief gezonden.
- 22 Na de in antwoord op die aanmaningsbrieven ontvangen opmerkingen te hebben onderzocht, zond de Commissie Ierland op 6 augustus 2001 een met redenen omkleed advies waarin zij vaststelde dat die lidstaat de artikelen 2 tot en met 6, 8 en 9 van die richtlijn niet correct had omgezet. Ierland antwoordde de Commissie dat de voor de omzetting noodzakelijke wetswijzigingen in behandeling waren en verzocht om uitstel van de procedure.
- 23 Naar aanleiding van nieuwe klachten zond de Commissie Ierland op 2 mei 2006 een aanvullende aanmaningsbrief.
- 24 Aangezien de Commissie de antwoorden van Ierland niet bevredigend achtte, zond zij deze lidstaat op 29 juni 2007 een aanvullend met redenen omkleed advies, waarin zij concludeerde dat die lidstaat richtlijn 85/337, en met name de artikelen 2 tot en met 4 ervan, nog steeds niet correct had omgezet en verzocht zij deze lidstaat binnen een termijn van twee maanden vanaf ontvangst ervan aan dit advies te voldoen. In zijn antwoord handhaafde Ierland zijn standpunt dat de geldende Ierse wettelijke regeling reeds een adequate omzetting van die richtlijn vormde.
- 25 Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Eerste grief: niet-omzetting van artikel 3 van de richtlijn

Argumenten van partijen

- 26 Volgens de Commissie is artikel 3 van richtlijn 85/337 van fundamenteel belang, aangezien hierin wordt omschreven wat een milieueffectbeoordeling is. Volgens haar dient deze bepaling dan ook nadrukkelijk te worden omgezet. De bepalingen die Ierland heeft aangevoerd als zijnde een adequate omzetting van artikel 3 van de richtlijn, zijn evenwel ontoereikend.
- 27 Zo heeft Section 173 van de PDA, die vereist dat de met ruimtelijke ordening belaste instantie de informatie in de door de opdrachtgever overgelegde milieueffectverklaring in aanmerking neemt, betrekking op de in artikel 8 van richtlijn 85/337 neergelegde verplichting om de overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 7 ervan verzamelde informatie in aanmerking te nemen. Section 173 stemt daarentegen niet overeen met de veel ruimere, door artikel 3 van die richtlijn aan de bevoegde instantie opgelegde verplichting om ervoor te zorgen dat een milieueffectbeoordeling wordt verricht die alle in voornoemd artikel 3 bedoelde factoren identificeert, beschrijft en beoordeelt.
- 28 Aangaande de Sections 94, 108 en 111 van de PDR alsmede bijlage 6 bij die regeling, merkt de Commissie op dat hierin, enerzijds, enkel de elementen worden opgesomd waarover de opdrachtgever in zijn milieueffectverklaring informatie moet verstrekken en, anderzijds, enkel wordt verklaard dat de bevoegde instanties verplicht zijn na te gaan of die informatie volledig is. De in die bepalingen neergelegde verplichtingen verschillen van de in artikel 3 van de richtlijn aan de bevoegde instantie opgelegde verplichting om een volledige milieueffectbeoordeling te verrichten.
- 29 Wat de relevantie betreft van de rechtspraak van de Ierse rechterlijke instanties betreffende de toepassing van de desbetreffende bepalingen van nationaal recht, wijst de Commissie erop dat hoewel die instanties dubbelzinnige bepalingen aldus kunnen uitleggen dat zij verenigbaar zijn met een richtlijn, zij niet de in de nationale wettelijke regeling bestaande juridische leemten kunnen opvullen. Afgezien daarvan hebben de door Ierland aangehaalde passages van uitspraken geen betrekking op de uitlegging van die wettelijke regeling, maar op de uitlegging

van richtlijn 85/337 zelf.

- 30 Ierland betwist het belang dat de Commissie hecht aan artikel 3 van die richtlijn. De, in algemene termen opgestelde, richtlijn geeft enkel aan dat de milieueffectbeoordeling dient te worden verricht overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11 van die richtlijn. Door die artikelen 4 tot en met 11 om te zetten in nationaal recht, garandeert een lidstaat tegelijkertijd de omzetting van dat artikel 3.
- 31 Ierland betoogt dat de Sections 172, lid 1, en 173 van de PDA, de Sections 94 en 108 van de PDR en bijlage 6 hierbij, een volledige omzetting garanderen van de bepalingen van artikel 3 van richtlijn 85/337. Ierland beklemtoont dat de Supreme Court (Ierland), in een arrest van 2003, O'Connell v Environmental Protection Agency, en een arrest van 2007, Martin v An Bord Pleanála, heeft bevestigd dat het nationale recht de planningsautoriteiten en het Agentschap de verplichting oplegt om de in voornoemd artikel 3 bedoelde factoren, alsmede samenhang daartussen, te beoordelen. In die arresten, waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de reikwijdte van de betrokken nationale bepalingen, wordt geen juridische leemte opgevuld, maar enkel vastgesteld dat de toepasselijke nationale wettelijke regeling de bevoegde instanties de verplichting oplegt om een milieueffectbeoordeling van een project te verrichten aan de hand van de in artikel 3 van richtlijn 85/337 genoemde criteria.
- 32 Subsidiair verwijst Ierland naar het in Section 34 van de PDA bedoelde begrip „adequate planning en duurzame ontwikkeling”. Dat is volgens die lidstaat het voornaamste criterium dat elke met ruimtelijke ordening belaste instantie in aanmerking dient te nemen bij het nemen van een besluit over een vergunningaanvraag. Dat begrip komt bij alle andere criteria bedoeld in voornoemd Section 34 en in de andere bepalingen van diezelfde wet, waaronder Section 173 ervan, waarvan het de toepassing versterkt.
- 33 Tot slot betoogt Ierland dat de Commissie geen rekening houdt met beoordelingsbevoegdheid die een lidstaat toekomt uit hoofde van artikel 249 EG met betrekking tot de vorm en de middelen die de omzetting van een richtlijn kunnen waarborgen. Door een letterlijke omzetting van artikel 3 van richtlijn 85/337 te vereisen, gaat de Commissie voorbij aan het geheel van wetgeving en rechtspraak dat zich gedurende 45 jaar in Ierland heeft gevormd rondom de begrippen „adequate planning” en „duurzame ontwikkeling”.

Beoordeling door het Hof

- 34 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de Commissie en Ierland een uiteenlopende lezing geven van artikel 3 van richtlijn 85/337, en de verhouding van die bepaling tot de artikelen 4 tot en met 11 ervan verschillend analyseren. De Commissie stelt dat artikel 3 verplichtingen oplegt die verder gaan dan de vereisten van de genoemde artikelen 4 tot en met 11, terwijl Ierland van mening is dat het slechts gaat om een bepaling die is opgesteld in algemene termen en dat het verloop van de milieueffectbeoordelingsprocedure gedetailleerd is geregeld in de artikelen 4 tot en met 11.
- 35 Dienaangaande zij opgemerkt dat hoewel artikel 3 van die richtlijn bepaalt dat de milieueffectbeoordeling dient te worden verricht „overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11” ervan, de in die artikelen neergelegde verplichtingen verschillen van die van artikel 3 zelf.
- 36 Artikel 3 van richtlijn 85/337 legt de bevoegde milieu-instantie de verplichting op om een milieueffectbeoordeling te verrichten die een omschrijving moet bevatten van de in artikel 3, eerste tot en met derde streepje, opgesomde factoren die direct en indirect effecten kunnen ondervinden van een project, alsmede van de samenhang tussen die factoren (arrest van 16 maart 2006, Commissie/Spanje, C-332/04, punt 33). Zoals wordt aangegeven in artikel 2, lid 1, van diezelfde richtlijn, dient die beoordeling te worden verricht alvorens de voor de uitvoering van een project aangevraagde vergunning wordt afgegeven.
- 37 Om te voldoen aan de bij voornoemd artikel 3 opgelegde verplichting, kan de bevoegde milieu-instantie zich niet beperken tot het identificeren en beschrijven van de directe en

- indirecte effecten van een project op bepaalde factoren, maar moet zij deze ook per geval op passende wijze beoordelen.
- 38 Die beoordelingsverplichting verschilt van de verplichtingen die zijn neergelegd in de artikelen 4 tot en met 7, 10 en 11 van richtlijn 85/337, die, in wezen, verplichtingen zijn om informatie te verzamelen en uit te wisselen, om te raadplegen, om over te gaan tot bekendmaking alsmede om te verzekeren dat sprake is van een mogelijkheid van beroep. Het gaat hier om procedurele bepalingen, die enkel betrekking hebben op de uitvoering van de in artikel 3 van die richtlijn neergelegde substantiële verplichting.
- 39 Het is juist dat artikel 8 van diezelfde richtlijn bepaalt dat de resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5 tot en met 7 ervan ingewonnen informatie in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking moeten worden genomen.
- 40 Die verplichting om aan het eind van het besluitvormingsproces de door de bevoegde milieuinstantie ingewonnen informatie in aanmerking te nemen, mag evenwel niet worden verward met de beoordelingsverplichting van artikel 3 van richtlijn 85/337. Die beoordeling, die dient te worden verricht voorafgaande aan het besluitvormingsproces (arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punt 103), impliceert immers dat de ingezamelde informatie grondig wordt onderzocht en dat wordt nagegaan of het opportuun is om deze, in voorkomend geval, te vervolledigen met aanvullende gegevens. Die bevoegde milieuinstantie moet dus zowel onderzoeks- als analysewerkzaamheden verrichten, teneinde de directe en indirecte effecten van het betrokken project op de in voornoemd artikel 3, eerste tot en met derde streepje, opgesomde factoren, alsmede de samenhang daartussen, zo volledig mogelijk te kunnen beoordelen.
- 41 Zowel uit de bewoordingen van de betrokken bepalingen van die richtlijn als uit de algemene opzet ervan volgt dus dat bovengenoemd artikel 3 een basisbepaling is. Een loutere omzetting van de artikelen 4 tot en met 11 van die richtlijn kan niet worden geacht automatisch tevens een omzetting van voornoemd artikel 3 in te houden.
- 42 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet worden onderzocht of de nationale voorschriften waarop Ierland zich beroept een correcte omzetting van artikel 3 van richtlijn 85/337 vormen.
- 43 Uit de lezing van Section 172 van de PDA, van Section 94 van de PDR en van bijlage 6 bij de PDR volgt dat die bepalingen betrekking hebben op de verplichting van de opdrachtgever om een verklaring over te leggen betreffende de effecten die het project kan hebben op het milieu, welke verplichting, zoals de Commissie terecht opmerkt, overeenstemt met de bij artikel 5 van richtlijn 85/337 aan de opdrachtgever opgelegde verplichting. Section 108 van de PDR legt de met ruimtelijke ordening belaste instantie enkel de verplichting op om na te gaan of die informatie volledig is.
- 44 Met betrekking tot Section 173 van de PDA – die bepaalt dat wanneer bij een met ruimtelijke ordening belaste instantie een vergunningaanvraag is ingediend waarvoor aan haar een milieueffectverklaring is voorgelegd, die instantie verplicht is om die verklaring, alsmede alle aan haar voorgelegde aanvullende informatie, in aanmerking te nemen – blijkt reeds uit de bewoordingen zelf van die bepaling, dat die enkel een soortgelijke verplichting oplegt als die waarin artikel 8 van richtlijn 85/337 voorziet, te weten de verplichting om de resultaten van de raadplegingen en de ingewonnen informatie in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking te nemen. Die verplichting stemt niet overeen met de bij artikel 3 van die richtlijn aan de bevoegde milieuinstantie opgelegde verdergaande verplichting om zelf een beoordeling te verrichten van de milieueffecten op de in die bepaling genoemde factoren.
- 45 In deze omstandigheden moet worden geconstateerd dat de nationale bepalingen waarop Ierland zich beroept, niet geschikt zijn om het door artikel 3 van die richtlijn beoogde resultaat te bereiken.

- 46 Ofschoon volgens vaste rechtspraak de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke en specifieke, wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling worden overgenomen, en een algemene juridische context kan volstaan, mits deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert (zie met name arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland, C-427/07, Jurispr. blz. I-6277, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak), neemt dit niet weg dat, eveneens volgens vaste rechtspraak, de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, dat, indien een richtlijn rechten voor particulieren in het leven roept, verlangt dat de begunstigden hun rechten in volle omvang kunnen kennen (zie met name arrest Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 Dienaangaande zij opgemerkt dat hoewel in de door Ierland ingeroepen passage uit het reeds aangehaalde arrest van de Supreme Court in de zaak O'Connell v Environmental Protection Agency, de bepalingen van nationaal recht conform richtlijn 85/337 worden uitgelegd, volgens vaste rechtspraak van het Hof een dergelijke richtlijnconforme uitlegging van de bepalingen van nationaal recht op zich niet de helderheid en nauwkeurigheid kan hebben die met het oog op de rechtszekerheid noodzakelijk zijn (zie met name arrest van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk, C-508/04, Jurispr. blz. I-3787, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De passage uit het arrest van diezelfde nationale rechter in de reeds aangehaalde zaak Martin v An Bord Pleanála, waarnaar Ierland eveneens verwijst, heeft betrekking op de vraag of alle in artikel 3 van die richtlijn bedoelde factoren in de door de Ierse wettelijke regeling ingevoerde vergunningsprocedures worden genoemd. Zij bevat echter geen enkele precisering aangaande de – voor de beoordeling van de eerste grief beslissende – vraag wat het onderzoek waaraan die factoren door de bevoegde nationale instanties moeten worden onderworpen, moet inhouden.
- 48 Wat de begrippen „duurzame ontwikkeling” en „adequate planning” betreft, waarnaar Ierland eveneens verwijst, zij vastgesteld dat, zelfs indien die begrippen de in artikel 3 van richtlijn 85/337 bedoelde criteria omvatten, niet is aangetoond dat zij vereisen dat in alle gevallen waarin een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, met die criteria rekening wordt gehouden.
- 49 Hieruit volgt dat noch de nationale rechtspraak, noch de begrippen „duurzame ontwikkeling” en „adequate planning” kunnen worden ingeroepen om de niet-omzetting van artikel 3 van richtlijn 85/337 in de Ierse rechtsorde te corrigeren.
- 50 In deze omstandigheden moet de door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde eerste grief gegrond worden geacht.

Tweede grief: geen garantie dat volledig aan de artikelen 2 tot en met 4 van richtlijn 85/337 wordt voldaan wanneer verschillende instanties optreden in het besluitvormingsproces

Argumenten van partijen

- 51 Voor de Commissie is het absoluut noodzakelijk dat de milieueffectbeoordeling wordt verricht binnen het kader van een alomvattende procedure. In Ierland zijn, na de instelling van het Agentschap, bepaalde projecten waarvoor een dergelijke beoordeling moet worden verricht onderworpen aan twee afzonderlijke besluitvormingsprocessen; één dat betrekking heeft op de besluitvorming van de met ruimtelijke ordening belaste instanties inzake aspecten van het gebruik van de grond, en één dat het besluit van het Agentschap inzake de met verontreiniging samenhangende aspecten betreft. De Commissie erkent dat de ruimtelijkeorderingsvergunning en de vergunning van het Agentschap kunnen worden geacht tezamen een „vergunning” in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 te vormen, zoals dit in de Ierse rechtspraak gebeurt (zie reeds aangehaald arrest van de Supreme Court in de zaak Martin v An Bord Pleanála) en zij heeft er geen bezwaar tegen dat die vergunning wordt

verleend in twee opeenvolgende etappes. Desalniettemin verwijt zij de Ierse wettelijke regeling dat die de met ruimtelijke ordening belaste instanties en het Agentschap niet verplicht om hun werkzaamheden te coördineren. Volgens de Commissie is die situatie in strijd met de artikelen 2 tot en met 4 van die richtlijn.

- 52 Met betrekking tot artikel 2 van voornoemde richtlijn merkt de Commissie op dat volgens die bepaling een milieueffectbeoordeling moet worden verricht van de in artikel 4 van die richtlijn bedoelde projecten „alvorens een vergunning wordt verleend”. De Commissie is van mening dat volgens de Ierse wettelijke regeling een deel van het besluitvormingsproces kan worden afgehandeld zonder aan die voorwaarde te voldoen. Enerzijds vereist die regeling namelijk niet dat bij de met ruimtelijke ordening belaste instanties een vergunningaanvraag wordt ingediend alvorens een vergunningaanvraag wordt ingediend bij het Agentschap, dat niet bevoegd is om een milieueffectbeoordeling in te leiden. Anderzijds zijn de met ruimtelijke ordening belaste instanties niet verplicht om, in het kader van hun beoordeling, de effecten op het gebied van verontreiniging in aanmerking te nemen, zodat het gevaar bestaat dat die effecten aan elke beoordeling ontsnappen.
- 53 Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof (zie met name arrest van 20 november 2008, Commissie/Ierland, C-66/06, punt 59) beklemtoont de Commissie dat zij niet verplicht is om af te wachten tot de toepassing van de omzettingwet schadelijke effecten veroorzaakt, noch om het bestaan hiervan aan te tonen, wanneer de tekst van die wet zelf reeds ontoereikend of gebrekkig is.
- 54 Wat artikel 3 van richtlijn 85/337 betreft, is de Commissie van oordeel dat wanneer er verschillende instanties bevoegd zijn, de door elk van hen gevolgde procedures, tezamen, de door dat artikel 3 vereiste beoordeling volledig moeten verwezenlijken. De strikte afgrenzing van de afzonderlijke rollen van, enerzijds, de met ruimtelijke ordening belaste instanties en, anderzijds, het Agentschap, zoals die is neergelegd in de Ierse wettelijke regeling, houdt bij de besluitvorming formeel geen rekening met het begrip „milieu”. Geen van de bij het vergunningsproces betrokken instanties is immers belast met de beoordeling en inaanmerkingneming van de samenhang tussen de in artikel 3, eerste tot en met derde streepje, bedoelde factoren, aangezien die vallen onder de respectieve afzonderlijke bevoegdheidssferen van elk van die instanties.
- 55 Dienaangaande merkt de Commissie, onder verwijzing naar Section 98 van de EPAA, zoals gewijzigd, en naar de EPAR, op, dat er geen enkel formeel verband – in de vorm van een verplichting voor de bevoegde instanties om overleg te plegen – bestaat tussen de procedure die wordt gevolgd voor de afgifte van een vergunning door de met ruimtelijke ordening belaste instantie, en de procedure die wordt gevolgd voor de afgifte van een vergunning door het Agentschap.
- 56 Om haar analyse toe te lichten, wijst de Commissie op de plannen voor de inrichting van een verbrandingsinstallatie in Duleek (graafschap Meath) en op de in Leap (graafschap Offaly) in bedrijf zijnde houtverwerkingsfabriek.
- 57 Onder verwijzing naar het arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-98/04, Jurispr. blz. I-4003), betoogt Ierland dat de door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde tweede grief niet-ontvankelijk is, aangezien de Commissie niet gemotiveerd uiteen heeft gezet waarom de aanwijzing door Ierland van twee bevoegde instanties in strijd is met de vereisten van richtlijn 85/337. Dit ontbreken van motivering heeft de voorbereiding van haar verdediging geschaad.
- 58 Ten gronde betoogt Ierland dat het feit dat bij het besluitvormingsproces verschillende instanties zijn betrokken – hetgeen door de artikelen 1, lid 3, en 2, lid 2, van richtlijn 85/337 zou worden toegestaan – tot gevolg heeft dat de deelneming en de verplichtingen van die instanties van elkaar verschillen en in afzonderlijke stadia alvorens de „projectvergunning” wordt verleend tot hun recht komen. Zich beroepend op het reeds aangehaalde arrest van de Supreme Court in de zaak *Martin v An Bord Plaenála*, betoogt Ierland dat die richtlijn

geenszins suggereert dat één enkel bevoegd orgaan een „alomvattende milieueffectbeoordeling” moet verrichten.

- 59 Ierland betwist dat er een strikte afgrenzing bestaat tussen de bevoegdheden van de twee bij de besluitvorming betrokken organen, en stelt dat die bevoegdheden elkaar juist overlappen. Het begrip „adequate planning en duurzame ontwikkeling”, waarnaar de PDA verwijst, is zeer ruim en strekt zich met name uit tot milieuverontreiniging. De met ruimtelijke ordening belaste instanties zijn verplicht om een dergelijke verontreiniging te beoordelen binnen de context van een besluit betreffende een ruimtelijkeorderingsvergunning. Diverse bepalingen verlenen overigens aan die instanties uitdrukkelijk de bevoegdheid om een ruimtelijkeorderingsvergunning uit milieuoverwegingen te weigeren.
- 60 In antwoord op het argument van de Commissie dat een vergunningaanvraag bij het Agentschap kan worden ingediend alvorens een vergunning wordt aangevraagd bij de met ruimtelijke ordening belaste instantie, en dus alvorens er een milieueffectbeoordeling heeft plaatsgevonden, betoogt Ierland dat voor een „projectvergunning” naar Iers recht zowel een vergunning van de voor ruimtelijke ordening bevoegde instantie als een vergunning van het Agentschap is vereist. In die omstandigheden heeft een opdrachtgever er geen enkel praktisch voordeel bij om bij het Agentschap een vergunning aan te vragen zonder tegelijkertijd een vergunningaanvraag bij de voor ruimtelijke ordening bevoegde instantie in te dienen, en zal een dergelijke afzonderlijke indiening van aanvragen zich dus in de praktijk niet voordoen.
- 61 Ook bestaat er – anders dan de Commissie beweert waar zij stelt dat het Agentschap geen milieueffectbeoordelingsprocedure kan inleiden – in verschillende gevallen, met name voor de aanvragen van vergunningen voor de terugwinning of verwijdering van afvalstoffen alsmede voor de aanvragen van vergunningen inzake de geïntegreerde controle en voorkoming van verontreiniging, een verplichting om aan het Agentschap een milieueffectverklaring over te leggen, ongeacht of van tevoren een vergunningaanvraag is ingediend bij de met ruimtelijke ordening belaste instantie. Bovendien is het Agentschap in dergelijke gevallen uitdrukkelijk bevoegd de aanvrager om aanvullende informatie te verzoeken en dus om informatie in te winnen die feitelijk identiek is aan de informatie in een milieueffectverklaring.
- 62 Ierland is van mening dat het niet aangewezen zou zijn om de voor ruimtelijke ordening bevoegde instantie en het Agentschap te verplichten om in elk geval overleg te plegen. Het zou passender zijn om een dergelijk overleg toe te laten, waarbij aan de besluitvormingsorganen een beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten om in elk concreet geval te besluiten of dat overleg opportuun is.
- 63 Tot slot is het reeds aangehaalde arrest van 20 november 2008, Commissie/Ierland, waarnaar de Commissie verwijst om zich te bevrijden van de verplichting haar stellingen te bewijzen, niet relevant in het kader van de onderhavige procedure. Volgens Ierland had in de zaak naar aanleiding waarvan dat arrest is geweest, de gestelde inbreuk namelijk betrekking op de manier waarop richtlijn 85/337 in Iers nationaal recht was omgezet, terwijl de onderhavige zaak gaat over de toepassing van de wettelijke regeling die de omzetting van die richtlijn moet waarborgen. Hoewel de Ierse wettelijke regeling een compleet systeem heeft ingevoerd voor de beoordeling van milieueffecten, stelt de Commissie dat die regeling in de praktijk niet altijd adequaat kan worden toegepast. In dat verband ligt de bewijslast bij de Commissie, die dit bewijs niet heeft geleverd. De verwijzingen naar de projecten in Duleek en Leap ondersteunen de beweringen van de Commissie op geen enkele wijze.

Beoordeling door het Hof

– Ontvankelijkheid van de tweede grief

- 64 Volgens vaste rechtspraak moeten in een niet-nakomingsprocedure op basis van artikel 226 EG het met redenen omkleed advies en het beroep de grieven coherent en nauwkeurig uiteenzetten, zodat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen (zie met

- name reeds aangehaalde arresten van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-98/04, punt 18, en 20 november 2008, Commissie/Ierland, punt 31).
- 65 In casu blijkt uit de processtukken dat in het kader van de precontentieuze procedure zowel de punten 3.2.2 tot en met 3.2.5 van het met redenen omkleed advies van 6 augustus 2001, als de punten 2.17 en 2.18 van het aanvullend met redenen omkleed advies van 29 juni 2007 uiteenzetten waarom de strikte afgrenzing tussen de gescheiden rollen die zijn toegewezen aan de met ruimtelijke ordening belaste instanties enerzijds en het Agentschap anderzijds, volgens de Commissie niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 85/337. In die punten wordt uitgelegd dat die bevoegdheidsverdeling onverenigbaar is met het feit dat het begrip „milieu”, zoals dit in aanmerking moet worden genomen in het in die richtlijn voorziene besluitvormingsproces, meebrengt dat de samenhang tussen de factoren die vallen binnen de gescheiden bevoegdheidssferen van elk van de twee besluitvormende instanties, in aanmerking moet worden genomen.
- 66 Die grief is uiteengezet in bewoordingen die gelijk of soortgelijk zijn aan die van de punten 55 en volgende van het inleidend verzoekschrift, dat overigens, in de punten 9 tot en met 20 ervan, een samenvatting bevat van de relevante bepalingen van de Ierse wettelijke regeling.
- 67 Uit het voorgaande volgt dat hetgeen de Commissie heeft aangevoerd in het kader van de precontentieuze en de contentieuze procedure duidelijk genoeg is om Ierland in staat te stellen zich behoorlijk te verdedigen.
- 68 Derhalve moet de door die lidstaat tegen de tweede grief van de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.
- Ten gronde
- 69 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de Commissie met haar tweede grief kritiek uitoefent op de omzetting door de betrokken Ierse wettelijke regeling van de artikelen 2 tot en met 4 van richtlijn 85/337, omdat de bij die wettelijke regeling ingestelde procedures niet garanderen dat volledig aan die artikelen wordt voldaan wanneer verschillende nationale instanties optreden in het besluitvormingsproces.
- 70 Derhalve moet het argument van Ierland dat de Commissie de feitelijke grondslag van haar beroep onvoldoende heeft onderbouwd al meteen van de hand worden gewezen. Aangezien immers, zoals de Commissie heeft gesteld, het beroep wegens niet-nakoming betrekking heeft op de wijze waarop richtlijn 85/337 is omgezet, en niet op het concrete resultaat van de toepassing van de nationale omzettingbepalingen, moet worden nagegaan of, zoals de Commissie beweert, de ontoereikende of gebrekkige omzetting van die richtlijn op zich reeds in die wettelijke regeling besloten ligt, zonder dat de reële effecten van de nationale omzettingbepalingen op bepaalde projecten hoeven te worden aangetoond (zie arrest van 20 november 2008, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 59).
- 71 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 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. In artikel 1, lid 3, wordt gepreciseerd dat de bevoegde instantie (instanties) die is (zijn) welke de lidstaten aanwijzen om de taken die uit deze richtlijn voortvloeien uit te voeren.
- 72 In het kader van de vrijheid die hun aldus is gelaten om te bepalen welke instanties bevoegd zijn tot het afgeven van een vergunning in de zin van die richtlijn, kunnen de lidstaten besluiten om die taak op te dragen aan verschillende entiteiten, hetgeen de Commissie nadrukkelijk heeft erkend.
- 73 Artikel 2, lid 2, van richtlijn 85/337 voegt hieraan toe dat de milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

- 74 Die bepaling impliceert dat de aan de lidstaten gelaten vrijheid zich uitstrekt tot de vaststelling van de procedureregels en de voorwaarden voor de verlening van de desbetreffende vergunning.
- 75 Die vrijheid kan evenwel slechts worden uitgeoefend binnen de door die richtlijn gestelde grenzen en voor zover de door de lidstaten gemaakte keuzes de volledige inachtneming van de hierin vastgelegde doelstellingen garanderen.
- 76 Zo bepaalt artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 dat de milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden „alvorens een vergunning wordt verleend”. Dit impliceert dat het onderzoek van de directe en indirecte effecten van een project op de in artikel 3 van diezelfde richtlijn bedoelde factoren en van de samenhang tussen die factoren volledig moet zijn uitgevoerd vóór die vergunningverlening.
- 77 In die omstandigheden staat niets in de weg aan de keuze van Ierland om de verwezenlijking van de doelstellingen van die richtlijn op te dragen aan twee verschillende instanties, te weten de met ruimtelijke ordening belaste instanties enerzijds en het Agentschap anderzijds, op voorwaarde dat de respectieve bevoegdheden van die instanties en de regels inzake de uitoefening daarvan garanderen dat een milieueffectbeoordeling volledig en tijdig – dat wil zeggen, volgens die richtlijn, alvorens de vergunning wordt verleend – wordt uitgevoerd.
- 78 Dienaangaande betoogt de Commissie dat zij heeft vastgesteld dat in de Ierse wettelijke regeling sprake is van een lacune als gevolg van de combinatie van twee factoren. De eerste factor is het feit dat het Agentschap geen enkele bevoegdheid heeft om, wanneer bij hem een aanvraag wordt ingediend om een vergunning voor een project met het oog op milieuverontreinigende aspecten, een milieueffectbeoordeling in te leiden. De tweede factor is de mogelijkheid dat het Agentschap wordt belast met en een besluit moet nemen over verontreinigingsvraagstukken alvorens de met ruimtelijke ordening belaste instantie, die als enige van de opdrachtgever een milieueffectverklaring kan vereisen, hiermee zelf wordt belast.
- 79 In zijn verweerschrift betoogt Ierland, dat niet betwist dat het Agentschap over het algemeen niet bevoegd is om de opdrachtgever te verzoeken om overlegging van een dergelijke verklaring, dat die opdrachtgever er geen enkel praktisch voordeel bij heeft om bij het Agentschap een vergunning aan te vragen zonder tegelijkertijd een vergunningaanvraag bij de met ruimtelijke ordening belaste instantie in te dienen, aangezien hij van beide instanties een vergunning nodig heeft. Ierland heeft evenwel niet aangetoond, en zelfs niet gesteld, dat het voor een opdrachtgever juridisch onmogelijk is om een besluit van het Agentschap te verkrijgen zolang hij zich niet heeft gewend tot de met ruimtelijke ordening belaste instantie.
- 80 Weliswaar bieden de EPAR het Agentschap de mogelijkheid om aan een met ruimtelijke ordening belaste instantie kennis te geven van een vergunningaanvraag, doch tussen partijen staat vast dat het hierbij niet gaat om een verplichting en dat de instantie die de kennisgeving heeft ontvangen niet verplicht is om hierop te antwoorden.
- 81 Derhalve kan niet worden uitgesloten dat het Agentschap, als instantie die moet besluiten inzake de vergunning voor een project met het oog op milieuverontreinigende aspecten, een besluit neemt zonder dat er conform de artikelen 2 tot en met 4 van richtlijn 85/337 een milieueffectbeoordeling heeft plaatsgevonden.
- 82 Ierland betoogt dat in bepaalde gevallen, die met name betrekking hebben op de terugwinning of verwijdering van afvalstoffen alsmede op de aanvragen van vergunningen inzake de geïntegreerde controle en voorkoming van verontreiniging, het Agentschap verplicht is om een milieueffectverklaring te vereisen en met die verklaring rekening te houden. Dergelijke nauwkeurige regels kunnen evenwel de in het voorgaande punt geconstateerde lacune in de Ierse wettelijke regeling niet opvullen.
- 83 Ook stelt Ierland dat de met ruimtelijke ordening belaste instanties sinds de wijziging van de EPAA, bij Section 256 van de PDA, bevoegd zijn om, in voorkomend geval, de afgifte van een vergunning uit milieuoverwegingen te weigeren en dat de begrippen „adequate planning” en

- „duurzame ontwikkeling” aan die instanties over het algemeen een dergelijke bevoegdheid verlenen.
- 84 Een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de met ruimtelijke ordening belaste instanties kan, zoals Ierland betoogt, in bepaalde gevallen leiden tot een overlapping van de respectieve bevoegdheden van de bevoegde milieu-instanties. Niettemin moet worden vastgesteld dat een dergelijke overlapping niet kan dienen ter opvulling van de in punt 81 van het onderhavige arrest genoemde lacune, die voor het Agentschap de mogelijkheid openlaat om zelfstandig een besluit te nemen zonder dat overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 4 van richtlijn 85/337 een milieueffectbeoordeling is verricht van een project met het oog op milieuverontreinigende aspecten.
- 85 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde tweede grief gegrond is.

Derde grief: niet-toepassing van richtlijn 85/337 op sloopwerkzaamheden

Argumenten van partijen

- 86 Volgens de Commissie kunnen sloopwerkzaamheden een „project” vormen in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337, aangezien die werkzaamheden vallen onder het begrip „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap”. In de PDR heeft Ierland vrijwel alle sloopwerkzaamheden uitgezonderd van de verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling. Na het verstrijken van de in het aanvullend met redenen omkleed advies van 29 juni 2007 gestelde termijn van twee maanden heeft Ierland weliswaar aan de Commissie een nieuwe tekst meegedeeld, waarbij de PDR in die zin werd gewijzigd dat de werkingssfeer van de uitzondering voor sloopwerkzaamheden aanzienlijk werd verkleind, doch die tekst kan in het kader van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming niet in aanmerking worden genomen.
- 87 De Commissie betoogt dat de uitlegging van Ierland, volgens welke sloopwerkzaamheden niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen, zijn neerslag heeft gevonden in de NMA, en verwijst in dit verband naar de Sections 14, 14A en 14B van die wet, die betrekking hebben op de sloop van een nationaal monument.
- 88 Om te illustreren hoe de uitzondering van sloopwerkzaamheden krachtens Section 14A van de NMA de sloop van een nationaal monument zonder uitvoering van een milieueffectbeoordeling, en dus in strijd met richtlijn 85/337, mogelijk heeft gemaakt, verwijst de Commissie naar het ministerieel besluit van 13 juni 2007 waarbij de sloop werd bevolen van een nationaal monument om het project van de autosnelweg M3 te kunnen uitvoeren.
- 89 Om te beginnen voert Ierland aan dat de derde grief van de Commissie, voor zover die betrekking heeft op Section 14 van de NMA niet-ontvankelijk is, aangezien die bepaling niet wordt genoemd in het aanvullend met redenen omkleed advies van 29 juni 2007.
- 90 Volgens Ierland vallen sloopwerkzaamheden niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337, daar zij niet worden genoemd in de bijlagen I en II daarbij. Uit de Sections 10 van de PDA en 9 van de PDR, in hun onderling verband beschouwd, blijkt voorts dat sloopwerkzaamheden enkel zijn uitgezonderd van de verplichting om een ruimtelijkeorderingsvergunning te verkrijgen indien het project geen significante gevolgen kan hebben voor het milieu.
- 91 Aangaande de verplichting om aanvullende beoordelingen te verrichten, betoogt Ierland dat richtlijn 85/337 in de kern inhoudt dat de milieueffectbeoordeling in een zo vroeg mogelijk stadium, vóór het begin van het project, wordt verricht. De enige situatie waarin, overeenkomstig bijlage II, punt 13, eerste streepje, bij die richtlijn, een nieuwe beoordeling dient te worden verricht, is wanneer het project is gewijzigd of uitgebreid.
- 92 Ten aanzien van de strekking van de aanwijzingen die de minister uitbrengt krachtens artikel 14A van de NMA, beklemtoont Ierland dat die bepaling enkel toepassing vindt binnen de context van een vooraf door de Raad op basis van een milieueffectbeoordeling goedgekeurd

wegenbouwproject. Slechts de Raad kan besluiten het wegenbouwproject te wijzigen, in welk geval hij dient te beoordelen of die wijziging al dan niet negatieve effecten kan hebben op het milieu. In die omstandigheden kan de bevoegdheid van de minister tot het uitbrengen van ministeriële aanwijzingen niet op één lijn worden gesteld met het verlenen van een vergunning voor een wegenbouwproject. Die aanwijzingen kunnen, in voorkomend geval, slechts worden gegeven na aanvang van de projectwerkzaamheden en na de ontdekking van een nieuw nationaal monument, en beogen enkel te regelen op welke wijze hiermee wordt omgegaan. Bovendien betwist Ierland dat er een ministerieel besluit tot het gelasten van de sloop van een nationaal monument is genomen om het project van de autosnelweg M3 te kunnen uitvoeren.

Beoordeling door het Hof

– Ontvankelijkheid van de derde grief

93 Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt het voorwerp van een beroep krachtens artikel 226 EG afgebakend door de in dit artikel bedoelde administratieve precontentieuze procedure en dient het beroep dus op dezelfde gronden en middelen te berusten als die welke worden genoemd in het met redenen omkleed advies (zie met name arrest van 14 oktober 2004, Commissie/Frankrijk, C-340/02, Jurispr. blz. I-9845, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94 In casu volgt uit het aanvullend met redenen omkleed advies van 29 juni 2007 dat de Commissie, in de punten 2.34 tot en met 2.38 ervan, Ierland verwijt sloopwerkzaamheden te hebben uitgezonderd van de werkingssfeer van de nationale wettelijke regeling tot omzetting van richtlijn 85/337. In de punten 2.39 en 2.40 van datzelfde advies heeft de Commissie gepreciseerd dat de uitlegging door Ierland van die richtlijn niet alleen tot uitdrukking komt in de PDA, maar ook in andere, meer specifieke wettelijke regelingen, zoals de NMA, waarbij zij als voorbeeld noemt de uitvoering van het project van de autosnelweg M3.

95 Hieruit volgt dat, hoewel de Commissie in voornoemd met redenen omkleed advies niet uitdrukkelijk doelt op Section 14 van de NMA, zij desalniettemin in het kader van haar analyse van de tekortkomingen die die wet volgens haar bevat, duidelijk verwijst naar het in die bepaling voorziene besluitvormingsmechanisme.

96 In die omstandigheden moet de door Ierland tegen de derde grief van de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

– Ten gronde

97 Aangaande de vraag of, zoals de Commissie in haar processtukken betoogt, sloopwerkzaamheden binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337 vallen dan wel of zij, zoals Ierland stelt, daarvan uitgesloten zijn, dient meteen al te worden opgemerkt dat uit de definitie van het begrip „project” in artikel 1, lid 2, van die richtlijn niet kan worden afgeleid dat sloopwerkzaamheden niet aan de criteria van die definitie zouden kunnen voldoen. Dergelijke werkzaamheden kunnen immers worden aangemerkt als „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap”.

98 Die uitlegging vindt steun in het feit dat indien sloopwerkzaamheden zouden zijn uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 85/337, de verwijzingen naar het „culturele erfgoed”, in artikel 3 ervan, naar „landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang”, in bijlage III, punt 2, sub h, bij diezelfde richtlijn, en naar „architectonisch en archeologisch erfgoed”, in bijlage IV, punt 3, hierbij, overbodig zouden zijn.

99 Het is juist dat krachtens artikel 4 van richtlijn 85/337 voor een project pas een milieueffectbeoordeling is vereist wanneer het in een van de categorieën van bijlagen I en II bij die richtlijn valt. Daarin wordt echter, zoals Ierland betoogt, niet uitdrukkelijk verwezen naar sloopwerkzaamheden, met uitzondering van de in punt 2 van bijlage I bedoelde ontmanteling van kerncentrales en andere kernreactoren, hetgeen in het kader van het onderhavige beroep

niet van belang is.

- 100 Niettemin moet rekening worden gehouden met het feit dat die bijlagen veeleer betrekking hebben op sectorale categorieën van projecten, zonder de precieze aard van de voorziene werkzaamheden te omschrijven. Als voorbeeld kan, met de Commissie, erop worden gewezen dat de in punt 10, sub b, van voornoemde bijlage II bedoelde „stadsontwikkelingsprojecten” zeer vaak de sloop omvatten van bestaande structuren.
- 101 Hieruit volgt dat sloopwerkzaamheden wel degelijk binnen de werkingssfeer van voornoemde richtlijn vallen en, bijgevolg, een „project” in de zin van artikel 1, lid 2, ervan kunnen vormen.
- 102 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (zie met name arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 64 en aldaar aangehaalde jurisprudentie).
- 103 Ierland betwist niet dat op grond van de nationale wettelijke regeling die van kracht was op de datum van het aanvullend met redenen omkleed advies sloopwerkzaamheden over het algemeen niet waren onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, maar, integendeel, daarvan in beginsel waren uitgesloten.
- 104 Uit de in de Sections 14 tot en met 14B van de NMA voorziene regels inzake de sloop van een nationaal monument blijkt, zoals de Commissie betoogt, dat daarin op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat dergelijke sloopwerkzaamheden op zichzelf een project kunnen vormen in de zin van de artikelen 1 en 4 van richtlijn 85/337 en, bijgevolg, een voorafgaande beoordeling van hun milieueffecten vereisen. Nu evenwel de gebrekkige omzetting van die richtlijn in de Ierse rechtorde is aangetoond, behoeft niet te worden onderzocht wat de reële effecten zijn van die wettelijke regeling voor de uitvoering van bepaalde projecten, zoals het project van de autosnelweg M3.
- 105 Met de na de instelling van het beroep wegens niet-nakoming opgetreden wetswijzigingen kan door het Hof geen rekening worden gehouden (zie met name arrest van 16 juli 2009, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 106 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde derde grief gegrond is.
- 107 Mitsdien moet worden vastgesteld dat Ierland,
- door artikel 3 van richtlijn 85/337 niet om te zetten;
 - door er niet op toe te zien dat, wanneer zowel de Ierse met ruimtelijke ordening belaste instanties als het Agentschap beschikkingsbevoegdheden hebben inzake een project, volledig aan de voorwaarden van de artikelen 2 tot en met 4 van die richtlijn wordt voldaan, en
 - door sloopwerkzaamheden uit te sluiten van de werkingssfeer van zijn wettelijke regeling ter omzetting van diezelfde richtlijn,

de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 108 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Ierland is,

- door artikel 3 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, niet om te zetten;
- door er niet op toe te zien dat, wanneer zowel de Ierse met ruimtelijke ordening belaste instanties als het Agentschap voor Milieubescherming beschikkingsbevoegdheden hebben inzake een project, volledig aan de voorwaarden van de artikelen 2 tot en met 4 van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35, wordt voldaan, en
- door sloopwerkzaamheden uit te sluiten van de werkingssfeer van zijn wettelijke regeling ter omzetting van richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35,

de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Ierland wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.