

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

3. marts 2011 *

I sag C-50/09,

angående et traktatbrudssøgsmaal i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 4. februar 2009,

Europa-Kommissionen ved P. Oliver, C. Clyne og J.-B. Laignelot, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af G. Simons, SC, og D. McGrath, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič og M. Berger (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig N. Nanchev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. juni 2010,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 — I sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5) og ved Europa-Parlamentets og

Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 (EUT L 156, s. 17, herefter »direktiv 85/337«), idet Irland — har undladt at gennemføre direktivets artikel 3

- har undladt at sørge for, at betingelserne i direktivets artikel 2-4 overholdes fuldt ud i de tilfælde, hvor de irske myndigheder med ansvar for fysisk planlægning og miljøbeskyttelsesagenturet (herefter »Agenturet«) begge har beslutningskompetence vedrørende et projekt

- har udeladt nedrivningsarbejder fra anvendelsesområdet for den lovgivning, der gennemfører direktivet.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

² Artikel 1, stk. 2 og 3, i direktiv 85/337 bestemmer:

»2. I dette direktiv forstås ved:

Projekt:

- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

[...]

Tilladelse:

Afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet.

3. Den eller de kompetente myndighed(er) er den(dem), som medlemsstaterne udpeger til at udføre de opgaver, der følger af dette direktiv.«

3 Direktivets artikel 1 og 2 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

2. Vurderingen af indvirkningen på miljøet kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektgodkendelse eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.

2a. Medlemsstaterne kan vedtage en fælles procedure for at opfylde kravene i dette direktiv og i Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og kontrol af forurening [...]«

4 Direktivets artikel 3 bestemmer:

»Vurderingen af indvirkningen på miljøet skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4 til 11, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— materielle goder og kulturarv

— [samspejlet] mellem faktorerne i første, andet og tredje led.«

5 Artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 85/337 har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde

eller

b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten,

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.«

6 Direktivets artikel 5-7 vedrører de oplysninger, der skal indhentes, og de høringer, der skal foretages, i forbindelse med vurderingsproceduren. Artikel 5 vedrører de oplysninger, der skal fremlægges af bygherren, artikel 6 vedrører forpligtelsen til at høre dels de myndigheder, der har et særligt ansvar på miljøområdet, dels offentligheden, og artikel 7 fastsætter en forpligtelse til i tilfælde af et grænseoverskridende projekt at informere den anden berørte medlemsstat. Direktivets artikel 8 præciserer, at de

foretagne høringer og indhentede oplysninger skal tages i betragtning i forbindelse med tilladelsesproceduren.

- 7 Direktivets artikel 9-11, der omhandler den ved afslutningen af tilladelsesproceduren truffene afgørelse, vedrører henholdsvis informering af offentligheden og de berørte medlemsstater om retten til forretnings- og fabrikshemmeligheder, om offentlighedens ret til at anlægge sag ved en ret og om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

- 8 Den oprindelige affattelse af artikel 12, stk. 1, i direktiv 85/337 forpligtede medlemsstaterne til at efterkomme direktivets bestemmelser senest den 3. juli 1988. Hvad angår ændringerne til direktivet, som blev foretaget ved direktiv 97/11 og direktiv 2003/35, var medlemsstaterne forpligtede til at iværksætte disse henholdsvis senest den 14. marts 1999 og senest den 25. juni 2005.

Nationale bestemmelser

Lov af 2000 om planlægning og udvikling

- 9 Lov af 2000 om planlægning og udvikling (Planning and Development Act 2000) — som ændret ved lov om strategisk infrastruktur af 2006 (Strategic Infrastructure Act 2006) — (herefter »PDA«) fastlægger de gældende retlige rammer i forbindelse med udstedelse af tilladelser for så vidt angår størstedelen af de i bilag I og II til direktiv

85/337 opregnede projektkategorier. For visse projekter er tilladelsen — den såkaldte »planlægningstilladelse«, der er fastsat i PDA, og som i princippet udstedes af en lokal myndighed — den eneste form for tilladelse, der kræves for at gennemføre et projekt. I sådanne tilfælde fastsætter PDA, at afgørelser, der er truffet af lokale myndigheder, kan indbringes for An Bord Pleanála (Det nationale Råd på planlægningsområdet, herefter »Rådet«).

- 10 PDA's del X, der omfatter section 172-177, vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet. Section 176 fastsætter, at de projekter, hvor en sådan vurdering er nødvendig, fastlægges i en bekendtgørelse. Section 172 bestemmer, at for så vidt angår projekter, der er reguleret af bekendtgørelser, som er vedtaget i medfør af section 176, skal ansøgningerne om tilladelse vedlægges en erklæring om indvirkningen på miljøet. I tilfælde, hvor en planlægningsmyndighed forelægges en ansøgning om tilladelse, der er vedlagt en erklæring om indvirkningen på miljøet, er denne myndighed — og Rådet som klageinstans — i henhold til section 173 forpligtet til at tage hensyn til denne erklæring. Section 177 fastsætter, at de oplysninger, der skal medtages i en sådan erklæring, fastsættes ved bekendtgørelse.

- 11 Gennemførelsesbestemmelserne til PDA er fastlagt i bekendtgørelse af 2001 om fysisk planlægning og udvikling (Planning and Development Regulations 2001), som ændret ved bekendtgørelsen af 2008 om fysisk planlægning og udvikling (herefter »PDR«), der er vedtaget i medfør af bl.a. PDA's section 176 og 177.

- 12 PDR's anden del vedrører de projekter, der er fritaget fra en vurdering af indvirkningen på miljøet. PDR's artikel 6 henviser i denne forbindelse til første del af nævnte bekendtgørelses bilag 2, der i kategori 50 henviser til »nedrivning af en bygning eller

andre konstruktioner«. PDR's artikel 9 og 10 fastsætter betingelserne for, hvornår et projekt, der i princippet er fritaget, alligevel kan underlægges en tilladelsesprocedure.

- 13 PDR's tiende del vedrører udelukkende vurderinger af indvirkningen på miljøet. Dennes artikel 93, sammenholdt med bekendtgørelsens bilag 5, fastlægger de projektkategorier, hvortil der kræves en sådan vurdering. PDR's artikel 94, der opregner de oplysninger, som en erklæring om indvirkningen på miljøet skal indeholde, har følgende ordlyd:

»En erklæring om indvirkningen på miljøet skal indeholde:

(a) oplysninger som angivet i punkt 1 i bilag 6

(b) oplysninger som angivet i punkt 2 i bilag 6, når:

- (i) disse oplysninger er relevante for en given fase af tilladelsesproceduren og for de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller den omhandlede projekttype og for det miljø, som måtte blive berørt, og/eller
- (ii) den eller de personer, der har udfærdiget erklæringen, inden for rimelighedens grænser kan pålægges at indsamle disse oplysninger, under hensyntagen til bl.a. den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder, og

(c) et ikke-teknisk resumé af de i henhold til litra a) og b) krævede oplysninger.«

14 Bilag 6 til PDR angiver de oplysninger, som en erklæring om indvirkningen på miljøet skal indeholde. I henhold til bilagets punkt 2, litra b), skal den indeholde følgende:

»En beskrivelse af de miljøaspekter, som i væsentlig grad kan blive berørt af det foreslåede projekt, herunder navnlig:

— mennesker, fauna og flora

— jordbund, vand, luft, klima og landskab

— materielle goder, herunder arkitektonisk og arkæologisk arv og kulturarv

— samspillet mellem de ovennævnte faktorer.«

15 I henhold til PDR's artikel 108 skal planlægningsmyndigheden sikre, at oplysningerne i erklæringen om indvirkningen på miljøet er forenelige med bekendtgørelsens krav.

Loven af 1992 om oprettelse af agenturet

- 16 Loven af 1992 om oprettelse af Miljøbeskyttelsesagenturet (Environmental Protection Agency Act 1992, herefter »EPAA«) indførte navnlig en ny ordning med integreret formindskelse af forureningen ved at opstille krav om, at adskillige industrielle aktiviteter skal være i besiddelse af en tilladelse, der er udstedt af agenturet. I tilfælde, hvor der er tale om en ny aktivitet og/eller en ny konstruktion, skal der også indhentes en planlægningstilladelse som fastsat i PDA.
- 17 EPAA's section 98, der forbød planlægningsmyndighederne at tage hensyn til forureningsrisici i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om planlægningstilladelse, er blevet ændret ved PDA's section 256 således, at selv om myndighederne ikke må knytte betingelser til de tilladelser, de udsteder til aktiviteter, der i øvrigt kræver en tilladelse fra agenturet, hvorved der påbydes en begrænsning af udledningen af forurenede stoffer, kan myndighederne imidlertid i givet fald afvise at udstede en planlægningstilladelse på grund af miljøhensyn. I den ændrede affattelse af section 98 er der fastsat en mulighed for, at myndighederne kan opfordre agenturet til at fremsætte bemærkninger, navnlig for så vidt angår erklæringen om indvirkningen på miljøet. Agenturet er imidlertid ikke forpligtet til at efterkomme denne opfordring.
- 18 I medfør af bekendtgørelsen af 1994 om Miljøbeskyttelsesagenturet (Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994, herefter »EPAR«) kan agenturet underrette en planlægningsmyndighed om en ansøgning om tilladelse. Myndigheden er imidlertid ikke forpligtet til at besvare denne underretning.

Loven af 1930 om nationale monumenter

- 19 Loven af 1930 om nationale monumenter (National Monuments Act 1930, herefter »NMA«) indeholder bestemmelser om beskyttelse af de fra et kulturelt synspunkt vigtigste irske arkæologiske efterladenskaber, der betegnes »nationale monumenter«. Loven blev ændret ved en lov fra 2004 (National Monuments (Amendment) Act 2004) med henblik på at lempe de i den tidligere lovgivning pålagte begrænsninger i tilfælde af forslag om ændring eller fjernelse af nationale monumenter.
- 20 NMA's section 14 tildeler ministeren for miljø, kultur- og naturarv samt lokalstyre (herefter »ministeren«) et skøn til at træffe beslutninger, der tillader nedrivning af et nationalt monument. Når et nationalt monument findes i forbindelse med udførelsen af et vejprojekt, der har været genstand for en vurdering af indvirkningen på miljøet, fastsætter NMA's section 14 A, at det i princippet er forbudt at udføre enhver form for arbejde på monumentet, så længe ministerens instrukser afventes. Instrukserne kan omhandle »forskellige indgreb på monumentet«, herunder dets nedrivning. Der er ikke krav om en vurdering af indvirkningen på miljøet med henblik på vedtagelsen af disse instrukser. NMA's section 14 B fastsætter imidlertid, at ministerens instrukser skal meddeles Rådet. Hvis instrukserne indebærer, at det godkendte vejprojekt ændres, skal Rådet undersøge, om denne ændring vil kunne have væsentlige indvirkninger på miljøet. Såfremt Rådet finder, at dette er tilfældet, skal det kræve en fremlæggelse af en erklæring om indvirkningen på miljøet.

Den administrative procedure

- 21 Efter at have behandlet en klage vedrørende Irlands gennemførelse af direktiv 85/337 fandt Kommissionen, at denne medlemsstat ikke havde foretaget en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivet, og i åbningsskrivelse af 19. november 1998 opfordrede den Irland til at fremkomme med sine bemærkninger i overensstemmelse med traktatbrudsproceduren. Den 9. februar 2001 blev yderligere en åbningsskrivelse sendt til Irland.

- 22 Efter behandling af de modtagne bemærkninger som svar på åbningsskrivelserne fremsendte Kommissionen den 6. august 2001 en begrundet udtalelse til Irland, hvori den konkluderede, at medlemsstaten ikke havde gennemført nævnte direktivs artikel 2-6, 8 og 9 korrekt. Som svar meddelte Irland Kommissionen, at de nødvendige lovændringer med henblik på at sikre gennemførelsen var under vedtagelse, og anmodede om en udsættelse af sagen.

- 23 Som følge af nye klager fremsendte Kommissionen den 2. maj 2006 en supplerende åbningsskrivelse til Irland.

- 24 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de modtagne svar, sendte den den 29. juni 2007 en supplerende begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at Irland stadig ikke havde gennemført direktiv 85/337 korrekt, navnlig direktivets artikel 2-4, og opfordrede medlemsstaten til at efterkomme udtalelsen inden for en frist af to måneder fra modtagelsen. Som svar fastholdt Irland sit standpunkt, hvorefter den gældende irske lovgivning er udtryk for en passende gennemførelse af direktivet.

- 25 Kommissionen anlagde derfor nærværende sag.

Om søgsmålet

Det første klagepunkt om manglende gennemførelse af direktivets artikel 3

Parternes argumenter

- ²⁶ Ifølge Kommissionen har artikel 3 i direktiv 85/337 en afgørende betydning, eftersom den fastlægger indholdet af vurderingen af indvirkningen på miljøet, og den skal derfor gennemføres på udtrykkelig vis. De bestemmelser, som ifølge Irland udgør en passende gennemførelse af direktivets artikel 3, er imidlertid utilstrækkelige.
- ²⁷ PDA's section 173 — der kræver, at planlægningsmyndigheden tager hensyn til oplysningerne i erklæringen om indvirkningen på miljøet, som fremlægges af bygherren — vedrører således forpligtelsen i artikel 8 i direktiv 85/337 til at tage hensyn til de oplysninger, der indhentes i henhold til direktivets artikel 5-7. Section 173 svarer derimod ikke til den videre forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 3, hvorefter den kompetente myndighed skal sikre udfærdigelsen af en vurdering af indvirkningen på miljøet, som påviser, beskriver og vurderer samtlige de i artikel 3 nævnte faktorer.
- ²⁸ Kommissionen har, for så vidt angår PDR's artikel 94, 108 og 111 samt denne bekendtgørelses bilag 6, anført, at disse begrænser sig til dels at opregne de forhold, hvorom bygherren skal give oplysninger i sin erklæring om indvirkningen på miljøet, dels at

fastsætte de kompetente myndigheders forpligtelse til at undersøge oplysningernes fuldstændighed. De forpligtelser, der er fastsat i disse bestemmelser, adskiller sig fra den forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 3, hvorefter det påhviler den kompetente myndighed at foretage en fuldstændig vurdering af indvirkningen på miljøet.

- 29 Hvad angår relevansen af de irske retters praksis vedrørende anvendelsen af de omhandlede bestemmelser i national ret har Kommissionen anført, at selv om de irske retter kan fortolke tvetydige bestemmelser således, at de er forenelige med et direktiv, kan de ikke udfylde de juridiske huller, der findes i den nationale lovgivning. Under alle omstændigheder angår uddragene fra de afgørelser, som Irland har henvist til, ikke fortolkningen af denne lovgivning, men derimod fortolkningen af direktiv 85/337.
- 30 Irland har bestridt den betydning, som Kommissionen tillægger direktivets artikel 3. Bestemmelsen, der er affattet i generelle vendinger, nævner blot, at vurderingen af indvirkningen på miljøet skal foretages i henhold til direktivets artikel 4-11. Ved gennemførelsen af nævnte artikel 4-11 i national ret sikrer en medlemsstat således også gennemførelsen af artikel 3.
- 31 Irland har gjort gældende, at PDA's section 172, stk. 1, og section 173 såvel som PDR's artikel 94 og 108 samt dennes bilag 6 sikrer en fuldstændig gennemførelse af bestemmelserne i artikel 3 i direktiv 85/337. Irland har fremhævet, at Supreme Court (Irland) i to domme fra 2003 og 2007, i sagerne O'Connell mod Environmental Protection Agency og Martin mod An Bord Pleanála, har fastslået, at den nationale lovgivning pålægger planlægningsmyndighederne og agenturet at vurdere de i artikel 3 nævnte faktorer og samspillet mellem disse faktorer. Disse domme, der bør tages i betragtning ved vurderingen af de omhandlede nationale bestemmelseres rækkevidde, udfylder ikke et retligt hul, men konstaterer blot, at den gældende nationale lovgivning pålægger de kompetente myndigheder en forpligtelse til at foretage en vurdering af et

projekts indvirkninger på miljøet med hensyn til de kriterier, der er anført i artikel 3 i direktiv 85/337.

- ³² Irland har subsidiært henvist til begrebet »hensigtsmæssig planlægning og bæredygtig udvikling« som omhandlet i PDA's section 34. Der er tale om et hovedkriterium, som enhver planlægningsmyndighed skal tage hensyn til i forbindelse med dennes afgørelse af en ansøgning om tilladelse. Dette begreb supplerer de andre kriterier, der er anført i nævnte section 34 og i samme lovs øvrige bestemmelser, heriblandt section 173, som forstærker anvendelsen heraf.
- ³³ Irland har endelig gjort gældende, at Kommissionen ikke overholder det skøn, som er overladt en medlemsstat i medfør af artikel 249 EF for så vidt angår valget af form og midler med henblik på at sikre et direktivs gennemførelse. Idet Kommissionen kræver en ordret gennemførelse af artikel 3 i direktiv 85/337, tilsidesættes det kompleks af love og retspraksis, som er blevet skabt i Irland i løbet af 45 år om begreberne »hensigtsmæssig planlægning« og »bæredygtig udvikling«.

Domstolens bemærkninger

- ³⁴ Det må indledningsvis konstateres, at Kommissionen og Irland underkaster artikel 3 i direktiv 85/337 divergerende fortolkninger og analyserer forholdet til direktivets artikel 4-11 forskelligt. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 3 opstiller forpligtelser, der går ud over, hvad der kræves i medfør af artikel 4-11, mens Irland har anført, at der blot er tale om en bestemmelse, der er affattet i generelle vendinger, og at den

detaljerede proces vedrørende vurderingen af indvirkningen på miljøet er fastsat i artikel 4-11.

- 35 Det bemærkes, at selv om direktivets artikel 3 bestemmer, at vurderingen af indvirkningen på miljøet skal foretages »i overensstemmelse med artikel 4-11«, er de forpligtelser, der er omhandlet i disse bestemmelser, forskellige fra den i artikel 3 fastsatte forpligtelse.
- 36 Artikel 3 i direktiv 85/337 pålægger den kompetente miljømyndighed en forpligtelse til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet, der skal indeholde en beskrivelse af et projekts direkte og indirekte virkninger på de faktorer, der er opregnet i artiklens tre første led, og samspillet mellem disse (dom af 16.3.2006, sag C-332/04, Kommissionen mod Spanien, præmis 33). Som direktivets artikel 2, stk. 1, anfører, skal denne vurdering være foretaget inden udstedelsen af den ansøgte tilladelse med henblik på virkeliggørelsen af et projekt.
- 37 For at den kompetente miljømyndighed kan opfylde den i medfør af artikel 3 pålagte forpligtelse, kan den ikke begrænse sig til at påvise og beskrive et projekts direkte og indirekte virkninger på visse faktorer, men skal endvidere afhængigt af hvert tilfælde vurdere disse på passende måde.
- 38 Denne vurderingspligt adskiller sig fra forpligtelserne i artikel 4-7, 10 og 11, i direktiv 85/337, som primært er forpligtelser om indsamling og udveksling af oplysninger, om høring, om offentlighed og om garantien for domstolskontrol. Der er tale om procedurebestemmelser, som kun tjener til opfyldelse af den væsentlige forpligtelse i direktivets artikel 3.

- 39 I direktivets artikel 8 bestemmes ganske vist, at der skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5-7 foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren.
- 40 Denne forpligtelse til ved beslutningsprocessens afslutning at tage hensyn til de oplysninger, som den kompetente miljømyndighed har indsamlet, må imidlertid ikke forveksles med vurderingspligten i artikel 3 i direktiv 85/337. Vurderingen, der skal foretages meget tidligere i beslutningsprocessen (dom af 4.5.2006, sag C-508/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 3969, præmis 103), indebærer således en realitetsprøvelse af de indsamlede oplysninger og en overvejelse af, hvorvidt disse om nødvendigt bør suppleres med yderligere informationer. Den kompetente miljømyndighed skal således foretage både et undersøgelses- og analysearbejde med henblik på at komme frem til en så fuldstændig vurdering som mulig af et projekts direkte og indirekte virkninger på de faktorer, der er opregnet i artikel 3's tre første led, og samspillet mellem disse.
- 41 Det fremgår således både af ordlyden af de omhandlede bestemmelser i direktivet og af dets overordnede opbygning, at direktivets artikel 3 udgør en grundlæggende bestemmelse. En simpel gennemførelse af direktivets artikel 4-11 kan ikke automatisk anses for at være en gennemførelse af artikel 3.
- 42 Det er på baggrund af disse bemærkninger, at det skal undersøges, om de nationale bestemmelser, som Irland har påberåbt sig, udgør en korrekt gennemførelse af artikel 3 i direktiv 85/337.
- 43 Det følger af ordlyden af PDA's section 172 og PDR's artikel 94 samt dennes bilag 6, at bestemmelserne vedrører bygherrens forpligtelse til at fremlægge en erklæring om de indvirkninger, som projektet kan have på miljøet, hvilket — som Kommissionen

med rette har gjort gældende — svarer til bygherrens forpligtelse i medfør af artikel 5 i direktiv 85/337. PDR's artikel 108 pålægger ikke planlægningsmyndigheden andre forpligtelser end forpligtelsen til at undersøge oplysningernes fuldstændighed.

- 44 For så vidt angår PDA's section 173 — hvorefter planlægningsmyndigheden, når den forelægges en ansøgning om tilladelse, der er vedlagt en erklæring om indvirkningen på miljøet, skal tage hensyn til denne erklæring og enhver supplerende oplysning, som fremlægges for den — fremgår det af artiklens ordlyd, at denne blot fastsætter en forpligtelse af samme art som forpligtelsen i artikel 8 i direktiv 85/337, dvs. forpligtelsen til at tage hensyn til de foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren. Denne forpligtelse svarer ikke til den videre forpligtelse i direktivets artikel 3, hvorved den kompetente miljømyndighed pålægges en forpligtelse til selv at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet med hensyn til de i bestemmelsen nævnte faktorer.
- 45 Det skal på denne baggrund konstateres, at de nationale bestemmelser, som Irland har påberåbt sig, ikke muliggør en opfyldelse af det formål, som direktivets artikel 3 forfølger.
- 46 Selv om det fremgår af fast retspraksis, at det for gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde (jf. bl.a. dom af 16.7.2009, sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6277, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis), forholder det sig ikke desto mindre således, at i overensstemmelse med fast retspraksis skal direktivbestemmelser gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkelig specifikke, bestemte og klare til, at det er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at

de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

- ⁴⁷ Det bemærkes, at Supreme Court i dommen i sagen O’Connell mod Environmental Protection Agency ganske vist, i den af Irland påberåbte passus, foretager en fortolkning af de nationale bestemmelser konformt med direktiv 85/337. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at en sådan direktivkonform fortolkning af bestemmelser i national ret ikke i sig selv kan frembyde den klarhed og præcision, der er nødvendig for at overholde kravet om retssikkerhed (jf. bl.a. dom af 10.5.2007, sag C-508/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 3787, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis). Den passus i samme nationale rets dom i sagen Martin mod An Bord Pleanála, som Irland ligeledes henviser til, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt alle faktorerne i direktivets artikel 3 nævnes i tilladelsesprocedurerne i henhold til den irske lovgivning. Den medfører derimod ikke noget nærmere vedrørende spørgsmålet — der er afgørende med henblik på vurderingen af det første klagepunkt — vedrørende indholdet af den undersøgelse, som faktorerne er genstand for, fra de kompetente nationale myndigheders side.
- ⁴⁸ Hvad angår begreberne »hensigtsmæssig planlægning« og »bæredygtig udvikling«, som Irland ligeledes henviser til, må det konstateres, at selv om disse begreber omfatter kriterierne i artikel 3 i direktiv 85/337, er det ikke godtgjort, at disse kræver, at der tages hensyn til kriterierne i alle tilfælde, hvor en erklæring om indvirkningen på miljøet er påkrævet.
- ⁴⁹ Heraf følger, at hverken den nationale retspraksis eller begreberne »hensigtsmæssig planlægning« og »bæredygtig udvikling« kan påberåbes for at afhjælpe den manglende gennemførelse af artikel 3 i direktiv 85/337 i irsk ret.

- 50 Det må derfor fastslås, at det første klagepunkt fremsat af Kommissionen til støtte for søgsmålet er begrundet.

Det andet klagepunkt om den manglende garanti for, at artikel 2-4 i direktiv 85/337 efterkommes fuldt ud, idet flere myndigheder deltager i beslutningsprocessen

Parternes argumenter

- 51 For Kommissionen er det af væsentlig betydning, at vurderingen af indvirkningen på miljøet foretages i forbindelse med en overordnet procedure. I Irland er visse projekter, som nødvendiggør en sådan vurdering, efter agenturets oprettelse, imidlertid underlagt to særskilte beslutningsprocedurer, den ene vedrører beslutningen fra planlægningsmyndighederne angående forhold om arealanvendelsen, og den anden agenturets afgørelse angående forureningsaspekter. Kommissionen har erkendt, at planlægningstilladelsen og tilladelsen fra agenturet kan opfattes således, som tilfældet er i irsk retspraksis (jf. dommen fra Supreme Court i sagen Martin mod An Bord Pleanála), at disse tilsammen udgør en »tilladelse« i henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, og den har intet at indvende imod, at denne tilladelse udstedes i to på hinanden følgende etaper. Den kritiserer imidlertid den irske lovgivning for at undlade at forpligte planlægningsmyndighederne og agenturet til at koordinere deres arbejde. Denne situation strider ifølge Kommissionen mod direktivets artikel 2-4.
- 52 For så vidt angår direktivets artikel 2 har Kommissionen anført, at bestemmelsen kræver udfærdigelse af en vurdering af indvirkningen på miljøet for de projekter, der nævnes i direktivets artikel 4, »inden der gives tilladelse«. Kommissionen har

imidlertid hævdet, at det i henhold til den irske lovgivning kan hænde, at en del af proceduren forløber uden overholdelse af denne betingelse. For det første kræver lovgivningen ikke, at en ansøgning om tilladelse skal være indgivet til planlægningsmyndighederne, før en ansøgning om tilladelse kan indgives til agenturet, som ikke er kompetent til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet. For det andet er planlægningsmyndighederne ikke forpligtet til i forbindelse med deres vurdering at tage hensyn til forureningspåvirkninger, hvorfor disse risikerer slet ikke at blive inddraget i en vurdering.

- 53 Kommissionen har under henvisning til Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 20.11.2008, sag C-66/06, Kommissionen mod Irland, præmis 59) fremhævet, at den hverken har pligt til at afvente, at gennemførelsesloven får skadelige virkninger, eller at påvise, at sådanne foreligger, når selve lovteksten er mangelfuld eller utilstrækkelig.
- 54 For så vidt angår artikel 3 i direktiv 85/337 har Kommissionen anført, at i tilfælde, hvor flere myndigheder er kompetente, skal de procedurer, de hver især følger, samlet set sikre en fuldstændig gennemførelse af den i artikel 3 krævede vurdering. Den strenge opdeling af de særskilte roller for planlægningsmyndighederne på den ene side og agenturet på den anden side, således som den er fastsat i irsk ret, tager imidlertid ikke formelt hensyn til begrebet »miljø« i forbindelse med beslutningstagningen. Ingen af de myndigheder, der deltager i tilladelsesproceduren, er således pålagt at beskæftige sig med vurderingen af og hensynet til samspillet mellem faktorerne i første til tredje led i artikel 3, som henhører under særskilte kompetenceområder for hver af disse myndigheder.

- 55 Under henvisning til EPAA's section 98, med senere ændringer, og EPAR har Kommissionen i denne henseende bemærket, at der ikke foreligger nogen formel forbindelse — i form af en forpligtelse for de kompetente myndigheder til at konsultere hinanden — mellem den fremgangsmåde, som planlægningsmyndigheden har fulgt i forbindelse med udstedelsen af en tilladelse, og den fremgangsmåde, som agenturet har fulgt i forbindelse med udstedelsen af en tilladelse.
- 56 Med henblik på at illustrere denne analyse har Kommissionen henvist til projekter om indretning af et forbrændingsanlæg i Duleek i grevskabet Meath, og af en træbe-
arbejdningsfabrik i Leap i grevskabet Offaly.
- 57 Irland har under henvisning til dom af 4. maj 2006, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag C-98/04, Sml. I, s. 4003), gjort gældende, at det andet klagepunkt, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sin påstand, ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom Kommissionen ifølge Irland ikke har gjort det tilstrækkelig klart, hvorfor Irlands udpegning af to kompetente myndigheder tilsidesætter kravene i direktiv 85/337. Denne undladelse har haft negative indvirkninger på Irlands forbedelse af sit forsvar.
- 58 Vedrørende realiteten har Irland gjort gældende, at følgen af flere kompetente myndigheders deltagelse i beslutningsproceduren, hvilket i henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/337 er tilladt, er, at disse myndigheders deltagelse og forpligtelser er forskellige og indtræder på særskilte stadier, inden »projekttilladelsen« udstedes. Med støtte i Supreme Courts dom i sagen Martin mod An Bord Plaenála har Irland gjort gældende, at direktivet ingeni lunde antyde, at kun et enkelt kompetent organ må udføre en »overordnet vurdering« af indvirkningen på miljøet.
- 59 Irland har bestridt, at der foreligger en streng opdeling af de to beslutningsorganers kompetencer, og har anført, at der derimod er tale om en overlappning af disse. Begrebet »hensigtsmæssig planlægning og bæredygtig udvikling«, som PDA henviser til,

er et meget vidt begreb, der bl.a. omfatter miljøforurening. Planlægningsmyndighederne er forpligtet til at vurdere en sådan forurening i forbindelse med en afgørelse om en planlægningstilladelse. Desuden tildeler forskellige bestemmelser udtrykkeligt disse myndigheder en beføjelse til at afslå en planlægningstilladelse af miljømæssige årsager.

- 60 Som svar på Kommissionens argument om, at det kan hænde, at en ansøgning om tilladelse indgives til agenturet, inden ansøgningen om tilladelse er blevet forelagt en planlægningsmyndighed, og dermed inden der er foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet, har Irland gjort gældende, at en »projekttilladelse« i medfør af irsk ret kræver både en tilladelse fra den kompetente planlægningsmyndighed og en tilladelse fra agenturet. Under disse omstændigheder vil en byherre ikke opnå nogen praktisk fordel ved at ansøge agenturet om en tilladelse uden samtidigt at indgive en ansøgning om tilladelse til den kompetente planlægningsmyndighed, og derfor opstår et sådan gab mellem ansøgningerne i praksis ikke.
- 61 I modsætning til det af Kommissionen anførte, hvorefter agenturet ikke kan indlede en vurderingsprocedure med hensyn til miljøpåvirkningerne, foreligger der desuden i flere tilfælde navnlig i forhold til ansøgninger om tilladelse til genanvendelse eller bortskaffelse af affald og ansøgninger om tilladelse til integreret kontrol og forebyggelse af forurening, en forpligtelse til at indgive en erklæring om indvirkningen på miljøet til agenturet, uafhængigt af, om en ansøgning om tilladelse tidligere er blevet indgivet til en planlægningsmyndighed. I sådanne tilfælde har agenturet desuden udtrykkeligt beføjelse til at anmode ansøgeren om supplerende oplysninger og kan således forlange oplysninger, der er indholdsmæssigt lig de oplysninger, som er indeholdt i erklæringen om indvirkningen på miljøet.

- 62 Irland har anført, at en konsultationspligt i hvert tilfælde mellem den kompetente planlægningsmyndighed og agenturet er uhensigtsmæssig. Det er mere hensigtsmæssigt at muliggøre en sådan konsultation, samtidig med at beslutningsorganerne overlades et skøn for så vidt angår formålstjenstligheden i hvert enkelt tilfælde af at foretage denne konsultation.
- 63 Dommen af 20. november 2008 i sagen Kommissionen mod Irland, som Kommissionen har henvist til med henblik på at undgå at skulle fremlægge beviser for dens påstande, er irrelevant i forbindelse med den foreliggende procedure. Den påståede overtrædelse i sagen, der gav anledning til den nævnte dom, vedrørte ifølge Irland den måde, hvorpå direktiv 85/337 var blevet gennemført i irsk ret, mens den foreliggende sag vedrører anvendelsen af den lovgivning, der skal sikre gennemførelsen af dette direktiv. Til trods for at den irske lovgivning har indført et omfattende system med henblik på vurdering af indvirkningen på miljøet, påstår Kommissionen, at denne lovgivning i praksis ikke altid kan anvendes hensigtsmæssigt. Bevisbyrden påhviler i denne forbindelse Kommission, som ikke har løftet den. Henvisningerne til projekterne fra Duleek og fra Leap bekræfter på ingen måde Kommissionens påstande.

Domstolens bemærkninger

— Om formaliteten med hensyn til det andet klagepunkt

- 64 Inden for rammerne af et søgsmål i henhold til artikel 226 EF skal den begrundede udtalelse og søgsmålet i henhold til fast retspraksis sammenhængende og præcist

redegøre for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen utvetydigt forstår omfanget af den påståede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at denne stat effektivt kan tage til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud foreligger (jf. bl.a. dommen af 4.5.2006 i sag C-98/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 18, og dommen af 20.11.2008 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 31).

- ⁶⁵ I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne i forbindelse med den administrative procedure, at både punkt 3.2.2-3.2.5 i den begrundede udtalelse af 6. august 2001 og punkt 2.17 og 2.18 i den supplerende begrundede udtalelse af 29. juni 2007 angiver, hvorfor den strenge opdeling af de særskilte roller, som dels planlægningsmyndighederne, dels agenturet er tildelt, ifølge Kommissionen ikke opfylder kravene i direktiv 85/337. Det forklares heri, at denne kompetenceopdeling er uforenelig med den omstændighed, at begrebet »miljø«, således som det skal tages i betragtning i beslutningsproceduren, der er fastsat ved direktivet, indebærer en hensyntagen til samspillet mellem de faktorer, der henhører under begge beslutningsinstansers særskilte kompetenceområder.
- ⁶⁶ Dette klagepunkt er beskrevet i identiske eller lignende vendinger som i stævningens punkt 55 ff., som desuden i dennes punkt 9-20 indeholder et sammendrag af de relevante bestemmelser i den irske lovgivning.
- ⁶⁷ Det følger af det anførte, at de af Kommissionen fremsatte påstande i forbindelse med den administrative procedure og under retsforhandlingerne var tilstrækkeligt klare til, at Irland effektivt kunne sikre sit forsvar.

- 68 Følgelig skal den af medlemsstaten fremsatte formalitetsindsigelse for så vidt angår Kommissionens andet klagepunkt forkastes.

— Realiteten

- 69 Det må indledningsvis konstateres, at Kommissionen med sit andet klagepunkt kritiserer gennemførelsen ved den omhandlede irske lovgivning af artikel 2-4 i direktiv 85/337, da de procedurer, der er iværksat ved denne lovgivning, ikke efterkommer artiklerne fuldt ud, idet adskillige nationale myndigheder deltager i beslutningsprocessen.

- 70 Irlands argumentation, hvorefter Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har klarlagt søgsmålets faktiske grundlag, må følgelig forkastes. Da det således, som Kommissionen har gjort gældende, er måden, hvorpå direktiv 85/337 er blevet gennemført, der er genstand for traktatbrudssøgsmålet, og ikke den konkrete virkning af anvendelsen af den nationale lovgivning vedrørende denne gennemførelse, skal det undersøges, om den utilstrækkelige eller mangelfulde gennemførelse af direktivet beror på selve lovgivningen, som Kommissionen har påstået, uden at det er nødvendigt at fastslå de faktiske virkninger af den nationale gennemførelseslovgivning i forhold til bestemte projekter (jf. dommen af 20.11.2008 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 59).

- 71 I artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 defineres begrebet »tilladelse« som en afgørelse fra den eller de kompetente myndigheder, som giver bygherren ret til at gennemføre projektet. Bestemmelsens stk. 3 fastsætter, at den eller de kompetente myndigheder den/dem, som medlemsstaterne udpeger til at udføre de opgaver, der følger af dette direktiv.

- 72 Inden for rammerne af den frihed, som er overladt medlemsstaterne til at fastlægge, hvilke instanser der skal være kompetente til at udstede tilladelser i medfør af nævnte direktiv, kan de beslutte at tildele denne opgave til flere enheder, hvilket Kommissionen udtrykkeligt har erkendt.
- 73 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/337 tilføjer, at vurderingen af indvirkningen på miljøet kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektdokumentation eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.
- 74 Denne bestemmelse indebærer, at den skønsmargin, der er overladt medlemsstaterne, omfatter fastlæggelsen af procedureregler og betingelser for meddelelse af den omhandlede tilladelse.
- 75 Dette skøn kan imidlertid kun udøves inden for de i medfør af direktivet fastsatte grænser, og forudsat, at medlemsstaternes valg garanterer, at direktivets formål efterkommes fuldt ud.
- 76 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 fastsætter således, at vurderingen af indvirkningen på miljøet skal foretages, »inden der gives tilladelse«. Dette indebærer, at undersøgelsen af et projekts direkte og indirekte virkninger på de i samme direktivs artikel 3 nævnte faktorer og på samspillet mellem disse faktorer skal være foretaget fuldt ud, inden tilladelsen gives.
- 77 Under disse omstændigheder er der således intet til hinder for, at Irland kan vælge at overlade det til to forskellige myndigheder at virkeliggøre direktivets formål, dvs. dels planlægningsmyndighederne, dels agenturet, dog på betingelse af, at myndighedernes respektive kompetencer og reglerne for deres iværksættelse garanterer, at der

foretages en fuldstændig og rettidig vurdering af indvirkningen på miljøet, dvs. inden der gives tilladelse i dette direktivs forstand.

- 78 I denne forbindelse har Kommissionen anført, at den har påvist et hul i den irske lovgivning, der er opstået som følge af kombinationen af to faktorer. Den første faktor er agenturets manglende beføjelser til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet i tilfælde, hvor det forelægges en ansøgning om en projekttilladelse vedrørende forureningsaspekter. Den anden faktor er, at det kan hænde, at agenturet forelægges en ansøgning og udtaler sig om forureningsspørgsmål, inden planlægningsmyndigheden, der som den eneste myndighed kan afkræve bygherren en erklæring om indvirkningen på miljøet, selv har fået forelagt en ansøgning.
- 79 Irland, der generelt ikke bestrider, at agenturet ikke har beføjelser til at anmode bygherren om at fremlægge en sådan erklæring, har til sit forsvar gjort gældende, at bygherren i praksis ikke kan opnå nogen fordel ved at ansøge agenturet om en tilladelse uden samtidig at indgive en ansøgning om tilladelse til planlægningsmyndigheden, eftersom han har brug for en tilladelse fra begge myndigheder. Irland har imidlertid hverken godtgjort eller påstået, at det juridisk er umuligt for en bygherre at opnå en afgørelse fra agenturet, selv om han ikke har indgivet en ansøgning til planlægningsmyndigheden.
- 80 I medfør af EPAR har agenturet ganske vist mulighed for at underrette en planlægningsmyndighed om en ansøgning om tilladelse. Det er imidlertid ubestridt mellem parterne, at der ikke er tale om en pligt, og at myndigheden, der har modtaget underretningen, under alle omstændigheder ikke har pligt til at svare.

- 81 Det kan derfor ikke udelukkes, at agenturet som den myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelser om projekttilladelser med hensyn til forureningsaspekter, vil træffe afgørelser, uden at der er blevet foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet i overensstemmelse med artikel 2-4 i direktiv 85/337.
- 82 Irland har gjort gældende, at i visse tilfælde, bl.a. vedrørende tilladelser til genanvendelse og bortskaffelse af affald og ansøgninger om tilladelse til integreret kontrol og forebyggelse af forurening, har agenturet beføjelser til at kræve en erklæring om indvirkningen på miljøet, som agenturet skal tage hensyn til. Sådanne specifikke regler kan imidlertid ikke udfylde det i den foregående præmis påviste hul i den irske lovgivning.
- 83 Irland har ligeledes anført, at planlægningsmyndighederne siden ændringen af EPAA i medfør af PDA's section 256 har beføjelse til i givet fald at afslå en planlægningstilladelse af miljømæssige årsager, og at begreberne »hensigtsmæssig planlægning« og »bæredygtig udvikling« overordnet set tildeler disse myndigheder en sådan beføjelse.
- 84 En sådan udvidelse af planlægningsmyndighedernes kompetencer kan, som Irland har gjort gældende, skabe visse tilfælde af overlappning af miljømyndighedernes respektive kompetencer. Det skal imidlertid konstateres, at overlappningen ikke kan udfylde det i denne doms præmis 81 nævnte hul, der lader muligheden stå åben for, at agenturet selv kan træffe afgørelse uden vurdering af indvirkningen på miljøet i overensstemmelse med artikel 2-4 i direktiv 85/337 vedrørende projekter med forbindelse til forureningsaspekter.

- 85 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det andet klagepunkt fremsat af Kommissionen til støtte for sit traktatbrudssøgsmål er begrundet.

Det tredje klagepunkt om ikke-anvendelse af direktiv 85/337 på nedrivningsarbejder

Parternes argumenter

- 86 Ifølge Kommissionen kan nedrivningsarbejder udgøre et »projekt« i henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, idet de henhører under begrebet »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber«. I PDR har Irland imidlertid undtaget næsten alle nedrivningsarbejder fra pligten til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet. Efter udløbet af den fastsatte frist på to måneder i den supplerende begrundede udtalelse af 29. juni 2007 underrettede Irland ganske vist Kommissionen om en ny tekst med ændring af PDR, således at anvendelsesområdet for undtagelsen af nedrivningsarbejder begrænsedes betydeligt. I forbindelse med nærværende traktatbrudssøgsmål kan der imidlertid ikke tages hensyn til denne tekst.
- 87 Kommissionen har gjort gældende, at Irlands fortolkning, hvorefter nedrivningsarbejder ikke henhører under direktivets anvendelsesområde, afspejles i NMA, og henviser i denne forbindelse til lovens section 14, 14 A, og 14 B, vedrørende nedrivning af et nationalt monument.

- 88 For at illustrere den måde, hvorpå udelukkelsen af nedrivningsarbejder i strid med direktiv 85/337, i henhold til NMA's section 14 A, har muliggjort nedrivning af et nationalt monument uden udfærdigelse af en vurdering af indvirkningen på miljøet, har Kommissionen henvist til ministeriel afgørelse af 13. juni 2007 om nedrivningen af et nationalt monument med henblik på at muliggøre iværksættelse af projektet vedrørende anlæg af motorvej M3.
- 89 Irland har indledningsvis indvendt, at Kommissionens tredje klagepunkt, i det omfang det omhandler NMA's section 14, ikke kan antages til realitetsbehandling, idet denne bestemmelse ikke var nævnt i den supplerende begrundede udtalelse af 29. juni 2007.
- 90 Ifølge Irland henhører nedrivningsarbejder ikke under anvendelsesområdet for direktiv 85/337, eftersom de ikke er nævnt i direktivets bilag I og II. Det fremgår desuden af PDA's section 10, sammenholdt med PDRs artikel 9, at nedrivningsarbejder kun kan undtages fra pligten til at indhente en planlægningstilladelse, såfremt projektet ikke forventes at have væsentlige indvirkninger på miljøet.
- 91 For så vidt angår pligten til at foretage supplerende vurderinger har Irland gjort gældende, at formålet med direktiv 85/337 indebærer, at vurderingen af indvirkningen på miljøet skal foretages på et så tidligt stadium som muligt, inden projektet påbegyndes. Det eneste tilfælde, hvor det er nødvendigt at foretage en ny vurdering, er i henhold til punkt 13, første led, i bilag II til direktivet, når projektet er blevet ændret eller udvidet.
- 92 Hvad angår rækkevidden af de ministerielle instrukser, der er fastsat i NMA's section 14 A, har Irland gjort gældende, at denne bestemmelse kun finder anvendelse i forbindelse med vejprojekter, der er forhåndsgodkendt af Rådet på grundlag af en vurdering af indvirkningen på miljøet. Det er kun Rådet, der kan træffe beslutning om

en ændring af et vejprojekt, og det skal i et sådant tilfælde vurdere, om ændringen kan medføre negative følger for miljøet. Under sådanne omstændigheder kan ministerens kompetence til at udstede ministerielle instrukser ikke sidestilles med udstedelsen af en tilladelse til et vejprojekt. Instrukserne kan i givet fald først afgives efter påbegyndelsen af arbejdet på projektet og fundet af et nyt nationalt monument, og har kun til formål at regulere, hvorledes dette skal behandles. Irland har desuden bestridt, at en ministeriel afgørelse om ødelæggelse af et nationalt monument er blevet truffet med henblik på iværksættelsen af projektet vedrørende anlæg af motorvej M3.

Domstolens bemærkninger

— Om formaliteten med hensyn til det tredje klagepunkt

⁹³ I henhold til Domstolens faste praksis afgrænses genstanden for et søgsmål i henhold til artikel 226 EF af den administrative procedure, som er fastlagt i denne bestemmelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som dem, der er nævnt i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 14.10.2004, sag C-340/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9845, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

⁹⁴ I den foreliggende sag fremgår det af den supplerende begrundede udtalelse af 29. juni 2007, at Kommissionen i udtalelsens punkt 2.34-2.38 har kritiseret Irland for at have fritaget nedrivningsarbejder fra anvendelsesområdet for den nationale lovgivning, der gennemfører direktiv 85/337. I udtalelsens punkt 2.39 og 2.40 har Kommissionen

anført, at Irlands fortolkning af direktivet ikke alene var afspejlet i PDA, men også i andre mere specifikke retsregler, såsom NMA, og den har som eksempel henvist til iværksættelsen af projektet vedrørende anlæg af motorvej M3.

- 95 Heraf følger, at selv om Kommissionen ikke udtrykkeligt har anført NMA's section 14 i nævnte begrundede udtalelse, har den imidlertid klart henvist til denne bestemmelsses beslutningsmekanisme i forbindelse med Kommissionens analyse af de mangler, som denne lov ifølge Kommissionen udviser.
- 96 Under disse omstændigheder kan Irlands formalitetsindsigelse vedrørende Kommissionens tredje klagepunkt ikke tages til følge.

— Om realiteten

- 97 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt nedrivningsarbejder, som Kommissionen har anført, henhører under anvendelsesområdet for direktiv 85/337, eller om de, som Irland har gjort gældende, er udelukket herfra, skal det umiddelbart bemærkes, at det af definitionen på begrebet »projekt« i direktivets artikel 1, stk. 2, ikke kan udledes, at nedrivningsarbejder ikke kan opfylde denne definitions kriterier. Sådanne arbejder kan således kvalificeres som »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber«.
- 98 Denne fortolkning støttes af den omstændighed, at såfremt nedrivningsarbejder var udelukket fra direktivets anvendelsesområde, ville henvisningerne til »kulturarv« i

direktivets artikel 3, til »vigtige landskaber set ud fra et historisk, kulturelt eller arkæologisk synspunkt« i punkt 2, litra h), i bilag III til samme direktiv og til »den arkitektoniske og arkæologiske arv« i punkt 3 i bilag IV til direktivet være uden genstand.

- 99 I overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 85/337 skal et projekt, for at en vurdering af indvirkningen på miljøet er nødvendig, ganske vist henhøre under en af kategorierne bilag I og II til direktivet. Som Irland imidlertid har gjort gældende, henviser disse ikke udtrykkeligt til nedrivningsarbejder, dog med undtagelse af affald fra atomkraftværker og andre atomreaktorer i punkt 2 i bilag I, hvilket er irrelevant i den foreliggende sag.
- 100 Der bør imidlertid tages hensyn til den omstændighed, at bilagene snarere sigter mod sektoropdelte projektkategorier uden at angive den nøjagtige karakter af disse arbejder. Til belysning heraf er det muligt, som Kommissionen har gjort, at anføre, at »anlægsarbejder i byzoner« i henhold til punkt 10, litra b), i nævnte bilag II meget ofte indebærer nedrivning af eksisterende konstruktioner.
- 101 Heraf følger, at nedrivningsarbejder henhører under direktivets anvendelsesområde, og at de dermed kan udgøre et »projekt« i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2.
- 102 Det følger af fast praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 16.7.2009, Kommissionen mod Irland, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

- 103 Irland har ikke bestridt, at nedrivningsarbejder i medfør af den gældende nationale lovgivning på tidspunktet for den supplerende begrundede udtalelse som hovedregel ikke var underlagt en vurdering af indvirkningen på miljøet, men derimod principielt var fritaget herfra.
- 104 Det fremgår af de i NMA's artikel 14-14 B fastsatte regler for så vidt angår nedrivningen af et nationalt monument, at de, som Kommissionen har gjort gældende, ikke tager noget som helst hensyn til muligheden for, at sådanne nedrivningsarbejder i sig selv kan udgøre et projekt i henhold til artikel 1-4 i direktiv 85/337, og i denne henseende nødvendiggøre en forudgående vurdering af indvirkningen på miljøet. Idet den utilstrækkelige gennemførelse af direktivet i irsk ret imidlertid er godtgjort, er det ikke nødvendigt at undersøge de faktiske virkninger af denne lovgivning i forbindelse med iværksættelsen af et bestemt projekt, såsom projektet vedrørende anlæg af motorvej M3.
- 105 Hvad angår retlige ændringer af forholdene i tiden efter anlæggelse traktatbrudssøgsmålet kan de ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 16.7.2009, Kommissionen mod Irland, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Det må derfor fastslås, at det tredje klagepunkt fremsat af Kommissionen til støtte for søgsmålet er begrundet.

- 107 Det må derfor fastslås, at:

Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 85/337, idet Irland

- har undladt at gennemføre direktivets artikel 3

- har undladt at sørge for, at betingelserne i direktivets artikel 2-4 overholdes fuldt ud i de tilfælde, hvor de irske myndigheder med ansvar for fysisk planlægning og agenturet begge har beslutningskompetence vedrørende et projekt

- har udeladt nedrivningsarbejder fra anvendelsesområdet for den lovgivning, der gennemfører direktivet.

Sagens omkostninger

- ¹⁰⁸ Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Irland har tabt sagen, bør det pålægges Irland at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Irland

- **har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters ind-**

virkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003, idet Irland har undladt at gennemføre direktivets artikel 3

- **har undladt at sørge for, at betingelserne i artikel 2-4 i direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35, overholdes fuldt ud i de tilfælde, hvor de irske myndigheder med ansvar for fysisk planlægning og miljøbeskyttelsesagenturet begge har beslutningskompetence vedrørende et projekt**

- **har udeladt nedrivningsarbejder fra anvendelsesområdet for den lovgivning, der gennemfører direktiv 85/337, som ændret ved direktiv 2003/35.**

2) Irland betaler sagens omkostninger.

Underskrifter