

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
A. LA PERGOLA

van 17 december 1998 *

I — Inleiding

1. Enige maanden na het arrest van 22 oktober 1998, Commissie/Duitsland (C-301/95, Jurispr. blz. I-6135), wordt het Hof opnieuw verzocht zich uit te spreken over de juiste omzetting van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: „de richtlijn”).¹ In casu dient te worden vastgesteld, of Ierland de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen om de correcte omzetting van de richtlijn in zijn nationale wetgeving te verzekeren.

3. Na een onderzoek van de Ierse wetgeving zond de Commissie op 7 november 1991 opnieuw een aanmaning aan Ierland, waarop de Ierse regering bij schrijven van 12 mei 1992 antwoordde.

4. Op 28 april 1993 zond de Commissie een met redenen omkleed advies, waarin zij Ierland verweet:

a) artikel 3 van de richtlijn niet te hebben omgezet;

b) artikel 4, lid 2, van de richtlijn alsmede bijlage II niet naar behoren te hebben uitgevoerd;

c) de vrijstellingen waarin artikel 2, lid 3, van de richtlijn voorziet, niet naar behoren te hebben geregeld;

d) de overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn door de opdrachtgever te ver-

II — De precontentieuze fase

2. Op 13 oktober 1989 zond de Commissie overeenkomstig de procedure van artikel 169 EG-Verdrag een eerste aanmaning aan Ierland. In antwoord daarop deed Ierland aan de Commissie de tekst toekomen van de Ierse wetgeving betreffende de omzetting van de richtlijn: S.I. nr. 349 van 1989 en S.I. nr. 25 van 1990.

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

¹ — PB L 175, blz. 40.

strekken informatie niet naar behoren te hebben gespecificeerd;

Commissie en Ierland gecorrespondeerd over klacht nr. P 95/4724 betreffende herbobossing, en klacht nr. P 95/4219 betreffende turfwinning.

- e) de overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de richtlijn aan het publiek te verstrekken inlichtingen niet naar behoren te hebben gespecificeerd;

Juridische analyse

6. De onderhavige procedure betreft de door Ierland genomen maatregelen om richtlijn 85/337 in zijn rechtsorde om te zetten.

- f) de overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn aan de andere lidstaten te verstrekken inlichtingen niet naar behoren te hebben gespecificeerd;

7. Zoals ik hieronder zal uiteenzetten, betwist Ierland niet de op de onjuiste uitvoering van de artikelen 2, lid 3, 5 en 7 van de richtlijn gebaseerde grief. De grieven die ik in deze conclusie zal behandelen, betreffen de voorschriften waarmee Ierland gebruik heeft gemaakt van de bij artikel 4, lid 2, van de richtlijn aan de lidstaten geboden mogelijkheid om criteria en drempelwaarden vast te stellen om te bepalen welke projecten die behoren tot de in bijlage II opgesomde typen (of categorieën), moeten worden onderworpen aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van die richtlijn. Volgens de Commissie overschrijden de betrokken maatregelen de grenzen van de aan de verwerende staat toegekende beoordelingsmarge.

- g) de richtlijn niet te hebben uitgevoerd binnen de in artikel 12 ervan vastgestelde termijn.

5. De vaststelling van het met redenen omkleed advies heeft geleid tot een briefwisseling tussen Ierland en de Commissie. Bij schrijven van 20 augustus 1993 verweerde Ierland zich tegen sommige in het met redenen omkleed advies geformuleerde klachten. Bij schrijven van 7 december 1994 deelde het de tekst mee van de Local Government Regulations 1994, en bij schrijven van 7 mei 1996 de tekst van S.I. nr. 101 van 1996. Voorts is tussen de

8. De thans aan de orde zijnde grieven betreffen in wezen slechts drie categorieën

van projecten: bestemming van woeste gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw; eerste herbebossingen of rooïingen; turfwinning. Voor haar conclusie, dat de door de Ierse autoriteiten vastgestelde drempelwaarden in strijd zijn met de voorschriften van de richtlijn, formuleert de Commissie algemene argumenten betreffende deze drie categorieën van projecten die door het Hof dienen te worden onderzocht, en zij voegt daar bovendien argumenten aan toe ten betoge dat de verschillende aan Ierland gemaakte verwijten in alle opzichten gegrond zijn.

Die algemene argumenten kunnen als volgt beknopt worden samengevat.

voor de voorafgaande beoordeling van projecten die beneden de drempelwaarde blijven.

De Ierse autoriteiten hebben evenmin voldoende rekening gehouden met het feit, dat de ten processe bedoelde projecten uit hoofde van hun voortschrijdende effecten aanzienlijke invloed op het milieu kunnen hebben, ook wanneer zij beneden de vastgestelde drempelwaarden blijven. Wanneer verschillende partijen een aantal afzonderlijke projecten, die telkens beneden de drempelwaarden blijven, tegelijkertijd en in aangrenzende gebieden realiseren, kunnen de cumulatieve of voortschrijdende effecten daarvan namelijk milieuschade veroorzaken, zodat zij niet van de voorafgaande beoordeling, als in de richtlijn voorgeschreven, mogen worden vrijgesteld.

9. De Commissie stelt, dat Ierland bij de vaststelling van de drempelwaarden geen onderscheid heeft gemaakt tussen gebieden die uit het oogpunt van natuurbehoud belangrijk en waardevol zijn, en gebieden die dit niet zijn; Ierland is voorbijgegaan aan het feit, dat gebieden die van belang zijn vanuit het oogpunt van het natuurbehoud (of wegens hun archeologisch of geomorfologisch belang, of andere milieubelangen, naar gelang van het geval) vaak een veel kleinere oppervlakte hebben dan de voor de projecten vastgestelde drempelwaarden, en aan het feit, dat er in Ierland geen andere passende procedures zijn — formeel bij wet (statutory instrument) vastgesteld en beantwoordende aan de doeleinden en voorschriften van de richtlijn —

10. Ierland voert aan, dat geen enkel argument van de Commissie gerechtvaardigd is uit hoofde van de voorschriften van de richtlijn inzake drempelwaarden of van de uitlegging die het Hof daaraan heeft gegeven. Bovendien heeft de Commissie niet aangetoond, dat de drempelwaarde zoals die voor de ten processe bedoelde categorieën van projecten is vastgesteld, in concreto heeft geleid tot milieuschade wegens de in het beroep vermelde gronden. Ierland voert de niet-ontvankelijkheid aan van de argumenten van de Commissie inzake de mogelijke cumulatieve en voortschrijdende gevolgen van projecten die beneden de drempelwaarde blijven. De door Ierland

opgeworpen niet-ontvankelijkheid vormt een voorvraag ten opzichte van bepaalde aspecten van de zaak ten gronde, en moet dus terstond worden onderzocht.

en die thans door de Commissie afzonderlijk worden onderzocht.

De gestelde niet-ontvankelijkheid van bepaalde grieven en de daarmee verband houdende bewijselementen

11. Ierland betoogt, dat de Commissie laatstbedoelde grief noch in de administratieve procedure noch in het met redenen omkleed advies heeft aangevoerd. Dit nieuwe middel is dus niet-ontvankelijk, nu gelet op de vaste rechtspraak van het Hof, in procedures tegen een lidstaat op grond van artikel 169 van het Verdrag, de Commissie voor de communautaire rechter geen andere middelen mag aanvoeren dan die welke zij in de precontentieuze fase reeds heeft aangevoerd. Eveneens niet-ontvankelijk is volgens Ierland het door de Commissie aangevoerde bewijs voor de gestelde milieugevolgen van de cumulatieve en voortschrijdende effecten van de projecten, welk argument de Commissie, volgens Ierland, heeft aangevoerd teneinde in dit stadium nieuwe grieven te kunnen formuleren. Bovendien heeft de Commissie zich bij het verzamelen van de bewijselementen hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend, verlaten op klachten van particulieren, die niet zijn vermeld in het met redenen omkleed advies

12. Van haar kant voert de Commissie aan, dat zij zich heeft beroepen op het probleem van de cumulatieve en voortschrijdende effecten met het enige en voor de hand liggende doel het in het met redenen omkleed advies reeds genoemde argument te preciseren en uit te werken, te weten dat door het drempelwaardensysteem zoals dit door Ierland is gehanteerd, de richtlijn niet naar behoren is omgezet, juist omdat Ierland verzuimd heeft naast de factor „size-capacity”, ook andere kenmerken van de projecten in de beschouwing te betrekken; het probleem van de cumulatieve en voortschrijdende effecten dient daarom te worden beoordeeld in samenhang met het aspect „sensitivity of location”, dat wil zeggen de ligging van projecten in gebieden die potentieel van belang zijn vanuit het oogpunt van de milieueffecten, een onderwerp dat de Commissie in de precontentieuze fase reeds te berde heeft gebracht.

13. Betreffende Ierlands stelling, dat bepaalde bewijselementen niet-ontvankelijk zijn, preciseert de Commissie, dat zij feitelijke voorbeelden heeft gegeven van de gevolgen van de aan Ierland verweten niet-nakoming van de voorschriften inzake de vaststelling van de drempelwaarden. Bovendien zijn deze gegevens, althans gedeeltelijk, openbaar gemaakt („on the public record”), en houden zij slechts incidenteel verband met informatie die de Commissie heeft verkregen uit andere onderzoeken waar zij nog mee bezig is, die buiten het kader van de onderhavige zaak vallen, en in ieder geval ook buiten het

kader van die onderzoeken ter beschikking staan, nu het gaat om vaststaande feiten („established facts”) waarvan de Ierse autoriteiten op de hoogte zijn en waartegen zij zich in de loop van de administratieve procedure ter ondersteuning van hun eigen standpunt hebben kunnen verweren.

Ierland niet de gelegenheid is ontnomen om in de precontentieuze procedure doeltreffend verweer te voeren met betrekking tot de verweten inbreuk in de zin van artikel 169 van het Verdrag.² Deze bewijselementen kunnen derhalve vanuit het oogpunt van de artikelen 40 en 42 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof rechtmatig in de procedure bij het Hof worden ingebracht.

14. Ik ben geneigd mij bij het standpunt van de Commissie aan te sluiten. Het door haar voor het Hof aangevoerde argument inzake het probleem van de „cumulation” (het cumulatieve effect) en de „incremental effects” (voortschrijdende effecten), houdt zonder twijfel verband met het in de precontentieuze fase reeds geformuleerde bezwaar, dat de drempelwaarden geen rekening houden met de ligging van projecten in milieugevoelige gebieden, doch zonder dat die projecten aan een milieueffectbeoordeling zijn onderworpen. Ierlands stelling in dupliek, dat logischerwijs het probleem van de cumulatieve en voortschrijdende effecten los staan van de „sensitivity of location”, of van de aard en de omvang van het project, is irrelevant voor de ontvankelijkheid van de grief. Mijns inziens doet dit argument niet af aan het feit, dat de Commissie de gevolgen van de cumulatieve en voortschrijdende ontwikkeling van projecten uitsluitend beschouwt in verband met hun mogelijke uitwerking op milieugevoelige gebieden. De feitelijke gegevens die de Commissie in dit verband heeft aangevoerd, vormen bewijselementen die steun verlenen aan de argumentatie in het met redenen omkleed advies, zonder het voorwerp van het geschil als afgebakend in de precontentieuze procedure te wijzigen of uit te breiden: in wezen is de aan Ierland verweten niet-nakoming, zowel rechtens als feitelijk, dezelfde in het met redenen omkleed advies én in het beroep, zodat

Ten gronde. Voorafgaande beschouwingen over de door de richtlijn aan de beoordelingsvrijheid bij de vaststelling van de omstreken litigieuze drempelwaarden gestelde grenzen

15. Alvorens op de grond van de zaak in te gaan, zou ik enige voorafgaande opmerkingen willen maken over de aard van het

2 — Zie de juridische argumenten die zijn toegelicht in de conclusie van advocaat-generaal Cosmas van 26 november 1996 bij het arrest van 23 oktober 1997, Commissie/Nederland (C-157/94, Jurispr. blz. I-5699): „Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, heeft de precontentieuze procedure tot doel de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen of verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven. Het met redenen omkleed advies waarmee deze procedure wordt besloten, dient derhalve het onderwerp van het geschil met de grootst mogelijke duidelijkheid en volledigheid te definiëren: het moet daarom alle gegevens bevatten die nodig zijn om de betrokken lidstaat te doen begrijpen op welke feitelijke en juridische gronden de Commissie van mening is dat die lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Wanneer het met redenen omkleed advies aan die vereisten voldoet, is het beroep van de Commissie ontvankelijk, ook wanneer de motivering daarin ten aanzien van de feiten (de feitelijke omstandigheden die de toestand of gedraging die de Commissie als niet-nakoming van de betrokken lidstaat beschouwt) dan wel in juridisch opzicht (de uitlegging van de bepalingen van gemeenschapsrecht die volgens de Commissie niet zijn nagekomen) is aangevuld ten opzichte van de motivering in het met redenen omkleed advies. Uiteraard mag deze aanvulling van de motivering geen verandering of uitbreiding van de juridische en feitelijke grondslag van het geschil inhouden, zoals deze is vastgelegd in het met redenen omkleed advies.”

criterium dat het Hof bij de beoordeling van de grieven kan toepassen.

Wederom wordt het Hof geconfronteerd met het probleem van de grenzen die door de lidstaten in acht moeten worden genomen bij de vaststelling van de drempelwaarden krachtens artikel 4, lid 2. Ter ondersteuning van hun respectieve standpunten, hebben zowel de Commissie als Ierland een beroep gedaan op de arresten van het Hof waarin de bepalingen van artikel 4, lid 2, zijn verduidelijkt. Het Hof heeft consequent geoordeeld, dat de lidstaten met betrekking tot de opties van artikel 4, lid 2, een beoordelingsmarge hebben doch dat zij niettemin moeten blijven *binnen de grenzen* van artikel 2, lid 1, dat als volgt luidt: „De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.”

16. Dit vereiste is mijns inziens van fundamentele betekenis voor de correcte toepassing en uitvoering van de richtlijn in haar geheel. Het is klaarblijkelijk ingegeven door beleidsoverwegingen gericht op het voorkomen van milieuschade (zie de zevende overweging van de considerans), en het bevat daarom de algemene *verplichting* om tijdig, dus *vóór* de afgifte van een vergunning over te gaan tot een passende *beoordeling* van alle projecten, openbare en particuliere, die onder de thans aan de orde zijnde communautaire bepalingen vallen. Aangezien artikel 2, lid 1, een centrale rol speelt in het systeem van de richtlijn, moet

het worden gelezen in nauwe samenhang niet slechts met artikel 4, lid 2, doch ook met talrijke andere bepalingen. Zo bijvoorbeeld artikel 3: telkens dient bij de milieueffectbeoordeling een beschrijving en beoordeling te worden gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op een serie van factoren die gezamenlijk het te beschermen milieu vormen (mens, plant en dier, bodem, water, lucht, klimaat en landschap, hun interactie, materiële goederen en het culturele erfgoed).

17. Het Hof heeft overwegingen gewijd aan „absolute drempelwaarden”, te weten de drempelwaarden die definitief zijn vastgesteld voor eenzelfde categorie van projecten die, zoals het Hof heeft verklaard, niet overeenkomen met de grote genummerde groepen maar met de ondergroeperingen in alfabetische volgorde.³ De aldus gedefinieerde drempelwaarde vormt een automatisch blokkade-criterium. De projecten die groter zijn dan de vastgestelde omvang zijn onderworpen aan een voorafgaande beoordeling en vergunning. De andere niet. Het Hof heeft speciale aandacht gewijd aan die consequentie, die projecten beneden de drempelwaarde aan beoordeling doet ontsnappen, en het heeft in de zaak Kraaijeveld e.a. een criterium gepreciseerd om vast te stellen, of een staat in dit opzicht zijn beoordelingsmarge heeft overschreden. Krachtens artikel 4, lid 2, is het volgens het Hof noodzakelijk niet slechts de kenmerken van één enkel project in de overweging te betrekken, maar alle kenmerken van de projecten die men wenst te realiseren en die behoren tot de betrokken categorie. Op grond hiervan was het

3 — Zie de arresten van 2 mei 1996, Commissie/België (C-133/94, Jurispr. blz. I-2323), en 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403).

Hof van oordeel, dat de drempelwaarde niet aldus mag worden vastgesteld, dat in de praktijk alle projecten van dezelfde categorie en van dezelfde aard bij voorbaat aan de verplichting tot milieueffectbeoordeling ontsnappen.

In het arrest Kraaijeveld e.a. voegde het Hof hieraan toe, dat een dergelijke maatregel slechts binnen de grenzen van de beoordelingsmarge blijft wanneer redelijkerwijs mag worden aangenomen, dat naar alle waarschijnlijkheid alle vrijgestelde projecten tezamen geen negatief milieueffect van betekenis zullen hebben.

18. De vraag rijst echter, of dit de enige beperking is die krachtens artikel 2, lid 1, gezien het doel ervan, aan de lidstaten wordt gesteld, te weten het nemen van preventieve maatregelen ter bescherming van het milieu. Mijns inziens is dit niet het geval. Het door het Hof in het arrest Kraaijeveld e.a. en in de andere daarin genoemde arresten neergelegde criterium, betekent dat de drempelwaarden dienen te worden beoordeeld op grond van het *uitsluitingseffect* dat zij kunnen hebben op de voorafgaande beoordeling van een *gehele* categorie van projecten. Geen enkele referentiecategorie mag al *bij voorbaat* worden onttrokken aan de milieueffectbeoordeling. De categorieën zijn immers vooraf door de richtlijn vastgesteld en ingedeeld in bijlage I of II, al naargelang de daarin genoemde projecten (zie de zesde en de zevende overweging van de considerans) die *in ieder geval* geacht worden van belang te zijn wegens hun milieueffect, *rechtstreeks* vallen onder de beoordelingsprocedure van de artikelen 5 tot en met 10 (bijlage I) dan wel *onrechtstreeks* (bijlage II), op grond van de keuzen die de

lidstaten mogen maken, zoals de vaststelling van drempelwaarden. De lidstaten kunnen ook de in bijlage II ingedeelde projecten onderwerpen aan de in de richtlijn bepaalde voorafgaande beoordelingsprocedure, wanneer de *specifieke kenmerken* van de projecten die tot die categorieën behoren zulks vereisen. Artikel 2, lid 1, preciseert met zoveel woorden met *welke kenmerken* rekening dient te worden gehouden: in de eerste plaats de aard, de omvang en de *ligging* van het project. Het is dit laatste kenmerk dat in de onderhavige zaak de voornaamste rol speelt.

19. De richtlijn geeft derhalve een *classificatie* van zowel de *categorieën* als de *kenmerken* van de projecten. Dit zijn de *parameters* of *referentiecriteria* die de nationale wetgever bij de omzetting van de richtlijn in acht moet nemen. Voor het onderhavige geval zijn de gevolgen daarvan als volgt. De voorafgaande beoordeling is een algemene verplichting, voorgeschreven door een dwingende bepaling met rechtstreekse werking.⁴ Het opleggen van een dergelijke beoordeling wanneer de kenmerken van de projecten, zoals in artikel 2, lid 1, gedefinieerd, zulks vereisen, vormt derhalve wat ik zou willen noemen een *resultaatsverplichting*, die voor de lidstaten verbindend is, welke modaliteiten zij ook hebben gekozen ter omzetting van artikel 4, lid 2. Om het voor het onderhavige geval nog duidelijker te zeggen: wanneer voor het drempelwaardensysteem is geopteerd, moeten de lidstaten bij de uitvoering daarvan alle noodzakelijke maatregelen treffen om te verzekeren dat de milieueffectbeoordeling steeds plaatsvindt wanneer een project op grond van zijn ligging in een milieugevoelig gebied, in combinatie

4 — Zie het arrest Kraaijeveld e.a., aangehaald in voetnoot 3, punt 43.

met andere kenmerkende factoren, waarschijnlijk een belangrijk effect op het milieu zal hebben.

20. Bovendien bestaan er, zoals het Hof in het arrest Kraaijeveld e.a. aangaf, bepaalde normen waaraan ter verantwoording van de drempelwaarden steeds moet worden voldaan. Daarvoor zijn er verschillende redenen. Handelende op grond van artikel 2, lid 1, genieten de nationale autoriteiten bij de toepassing van het drempelwaardensysteem zeker niet een *ruimere beoordelingsvrijheid* dan wanneer zij op grond van artikel 4, lid 2, *andere* uitvoeringsmethoden toepassen. Zij beschikken inderdaad over andere opties, doch op voorwaarde, dat de resultaatsverplichting van artikel 2, lid 1, niet wordt omzeild of geschonden. Laat ons als voorbeeld nemen het geval dat een lidstaat beslist dat het niet nodig is de drempelwaarde op een zodanig niveau vast te stellen, dat voldoende rekening wordt gehouden met de milieugevoeligheid van de ligging (sensitivity of location), omdat dit hetzij technisch moeilijk dan wel wegens de een of de andere reden onpraktisch zou zijn. De betrokken staat zou dan met de gebieden die het meest gevaar lopen milieuschade te ondergaan rekening kunnen houden door middel van specifieke projecten waarvoor wel een milieueffectbeoordeling geldt, echter niet een drempelwaardecriterium maar een andere, geschiktere, methode van voorafgaande beoordeling.

21. Overigens is de drempelwaarde een abstract en globaal criterium, op grond waarvan alle beneden de vastgestelde omvang liggende projecten voor de doeleinden van een milieueffectbeoordeling zonder belang worden geacht. Het is een

methode die inherent minder bescherming biedt aan milieufactoren en minder betrouwbaar is dan een individuele projectcontrole, hetgeen precies de reden is waarom de „beoordelingsmarge” — om de woorden van het Hof te gebruiken — die aan de lidstaten toekomt, aan de hand van specifieke *normen* moet worden beoordeeld. Het is juist, dat het Hof in het arrest Kraaijeveld e.a. het standpunt van de Commissie heeft verworpen, volgens hetwelk het feit dat de betrokken lidstaat een drempelwaarde heeft vastgesteld, hem niet ontslaat van de verplichting elk project aan een concrete beoordeling te onderwerpen om te controleren of het voldoet aan de criteria van artikel 2, lid 1.⁵ De vaststelling van een drempelwaarde is, aldus het Hof, uitdrukkelijk toegestaan door artikel 4, lid 2, en het ware onlogisch dat, nadat de betrokken lidstaat voor deze methode heeft geopteerd, ieder project toch onderworpen zou moeten worden aan een individuele toetsing aan de criteria van artikel 2. Dit is een duidelijke conclusie die geen uitzondering toelaat. Indien het echter om een categorie van projecten gaat waarvoor de drempelwaarde *niet* is vastgesteld (of wanneer een drempelwaarde aldus is vastgesteld dat zij in strijd is met de voorschriften van de richtlijn), moet ingevolge artikel 2, lid 1, ieder individueel project opnieuw worden onderzocht om te bepalen of het, vanwege zijn eigen kenmerken, al dan niet aan een onderzoek moet worden onderworpen. Aldus advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie van 12 maart 1998.⁶

22. De opvatting van advocaat-generaal Mischo vindt bevestiging in de nieuwe versie van artikel 4, lid 2, van richtlijn

5 — Zie punt 49 van het arrest Kraaijeveld e.a., reeds aangehaald.

6 — Zie punt 57 van de conclusie van advocaat-generaal Mischo van 12 maart 1998 bij het arrest van 22 oktober 1998, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald.

85/337/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG.⁷ Volgens de nieuwe tekst van dit artikel, moeten de lidstaten door middel van een onderzoek per geval, aan de hand van drempelwaarden of andere criteria, dan wel door gezamenlijke toepassing van beide procedures, bepalen of een in bijlage II genoemd project moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10. De *abstracte* methode van de drempelwaarde of die van de *concrete* controle worden als *gelijkwaardig* beschouwd en kunnen zelfs gecombineerd worden toegepast. Het betreft een beperkte beoordelingsvrijheid, zoals eveneens geldt voor de tekst die in casu op de feiten moet worden toegepast. Artikel 2, lid 1, in de versie van richtlijn 97/11/EG is in essentie dezelfde als in de oorspronkelijke versie van richtlijn 85/337/EEG. Ingeval een drempelwaarde is vastgesteld, *vervangt* zij het *anders van toepassing zijnde* vereiste, dat ieder individueel project moet worden beoordeeld. Dit bevestigt, dat volgens beide versies de instelling van een drempelwaarde niet tot gevolg mag hebben, dat wezenlijk wordt afgeweken van de doeleinden van een *specifieke* beoordeling of dat wordt voorbijgegaan aan factoren op grond waarvan krachtens artikel 2 milieueffectbeoordelingen verplicht zijn.

23. Wanneer aan deze voorwaarde niet wordt voldaan, resulteert het uitsluitings-effect van de drempelwaarde in schending van de criteria van artikel 2, lid 1: de lidstaat heeft dan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid overschreden, zoals het geval is wanneer toepassing van de drempelwaarde in de praktijk een gehele categorie van projecten van voorafgaande beoordeling vrijstelt. Het betreft hier als het ware een grensgeval, omdat de drempel-

waarde aldus ingaat tegen haar eigen doelstelling — zowel in theorie als in de praktijk — die erin bestaat om voor elke categorie van projecten te bepalen welke projecten moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling en welke niet. Het effect van de drempelwaarde is echter dat zij a priori letterlijk de *gehele* categorie waartoe de betrokken projecten behoren, vrijstelt. In de onderhavige zaak is het echter niet de vraag *of* maar *hoe* het drempelwaardensysteem de projecten die voor het milieueffect van betekenis zijn, onderscheidt van de andere projecten in dezelfde categorie, waarvoor dit niet geldt. Dat probleem heeft ook betrekking op de beoordelingsvrijheid van de lidstaten, en er moet volledig rekening mee worden gehouden bij de vaststelling of die vrijheid op de juiste wijze is uitgeoefend. Ik heb hierop reeds gewezen. Ik wil dit aspect nog vanuit een ander oogpunt bezien: wanneer de drempelwaarde in strijd met de criteria van artikel 2, lid 1, is vastgesteld, zal mijns inziens aan de voorschriften met betrekking tot projecten (en tot de daarbij behorende „opdrachtgevers”, genoemd in artikel 1, lid 2, van de richtlijn) afbreuk worden gedaan door ten onrechte een onderscheid te maken naargelang een voorafgaande beoordeling wordt uitgesloten of toegestaan. Met het oog op de doeleinden van een voorafgaande beoordeling behandelt de richtlijn in beginsel alle daarin genoemde projecten *op dezelfde wijze*: lidstaten mogen vrijelijk gebruik maken van drempelwaarden (of soortgelijke systemen) teneinde tussen projecten onderscheid te maken, *doch alleen wanneer deze criteria verenigbaar zijn* met de tekst en de doelstelling van artikel 2, lid 1.

24. Welk criterium beantwoordt nu het best aan de bijzonderheden van het onderhavige geval? Dat criterium, dat onderzoekt of het in casu geldende drempelwaardensysteem er al dan niet toe leidt dat de richtlijn niet is nagekomen, hetgeen had

⁷ — Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 73, blz. 5).

kunnen worden *vermeden* door gebruik te maken van *andere* methoden waarvoor de lidstaten *kunnen opteren* op grond van hun beoordelingsmarge, uiteraard mits deze *verenigbaar* zijn met artikel 2, lid 1. Dit is het criterium dat ik mij voorneem toe te passen op het onderzoek van de verschildende grondslagen van het beroep.⁸

25. Nu het probleem aldus is gepreciseerd, is het van cruciale betekenis om in het kader van deze inleidende opmerkingen vervolgens de vraag inzake de bewijskwestie aan de orde te stellen, die voor alle geschilpunten relevant is. Is de Commissie verplicht concreet te bewijzen dat het milieuerfgoed inderdaad aanzienlijke schade heeft geleden als gevolg van het feit, dat de verwerende staat drempelwaarden heeft vastgesteld en toegepast, waardoor, als gevolg van de gekozen omvang, projecten van milieueffectbeoordeling werden vrijgesteld?

26. Zoals ik al zei, stelt Ierland dat de Commissie inderdaad daartoe verplicht is. Het belangrijkste punt dat de Commissie in haar reactie heeft genoemd is het volgende: de onderzoeken welke zij heeft ingesteld betreffen de verenigbaarheid van de Ierse maatregelen met de richtlijn, en het aan de

verwerende staat gemaakte verwijt niet de nodige voorschriften te hebben uitgevaardigd om te voldoen aan de verplichting van *voorafgaande* beoordeling; die verplichting bestaat met betrekking tot projecten waarvan *te verwachten is* dat zij een milieueffect van betekenis met zich brengen, hetgeen naar het oordeel van de Commissie de projecten zijn die betrekking hebben op „milieugevoelige” gebieden in de zin zoals hierboven overwogen. Als dat de strekking van de onderhavige grieven is — hetgeen mijns inziens het geval is — mag alleen van de Commissie worden verlangd, dat zij aantoont dat er door haar te identificeren gebieden zijn, waarin de uitvoering van de bedoelde projecten, gezien hun kenmerken, nadelige uitwerkingen op het milieu kan hebben. De Commissie behoeft niet aan te tonen, dat het nadelig effect dat volgens de richtlijn voor de doeleinden van de beoordeling slechts een *potentiële factor is, zich daadwerkelijk heeft voorgedaan*. Wanneer de Commissie ook dit zou aantonen, zou zulks eventueel de zienswijze kunnen bevestigen dat er gebieden beneden de omstreken drempelwaarde zijn, die het risico lopen ernstige milieuschade te ondergaan, zodat de aldaar plaatsvindende activiteiten van de betrokken categorie op grond van hun *waarschijnlijke* effecten aan een voorafgaande beoordeling hadden moeten worden onderworpen.

8 — In zekere zin kan het Kraaijeveld-criterium ook in het onderhavige geval worden toegepast. Het Hof ontwierp een „ultiem criterium”, dat gebruikt kan worden wanneer de drempelwaarde onwettig is omdat zij een gehele categorie van projecten van milieueffectbeoordeling vrijstelt: de drempelwaarde kan toch aanvaardbaar zijn wanneer het onwaarschijnlijk is dat de vrijgestelde projecten, in hun geheel beschouwd, een significante uitwerking op het milieu hebben. Daarentegen is het in het onderhavige geval de vraag, of de drempelwaarde onwettig is omdat zij werd vastgesteld zonder acht te slaan op het criterium van de ligging van het project: aan het ultieme criterium voor de rechtvaardiging van het project is daarom voldaan wanneer uit een globale beoordeling van de kenmerken van de vrijgestelde projecten blijkt, dat *geen enkele* daarvan is gelegen in een *milieugevoelig gebied*, hetgeen, anders, ertoe zou hebben geleid dat zij aan een milieueffectbeoordeling onderworpen zouden moeten worden.

Projecten met betrekking tot de bestemming van woeste gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw (bijlage II, punt 1, sub b)

27. De drempelwaarde voor deze categorie van projecten is vastgesteld in artikel 24, First Schedule, Part II, 1, sub a, van S.I. nr. 349 van 1989. Deze bepaling schrijft

een milieueffectbeoordeling (EIA, Environmental Impact Assessment) voor wanneer woeste gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw worden bestemd, voor zover het betrokken gebied groter is dan 100 ha. Eenzelfde drempelwaarde is in artikel 24, First Schedule, in samenhang met andere bepalingen *vastgesteld*, voor de herbestemming van gronden („land reclamation”).

In wezen stelt de Commissie, dat activiteiten hebben plaatsgehad in kleinere gebieden dan 100 ha, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurbehoud en die derhalve niet van effectbeoordeling hadden mogen worden vrijgesteld. De Commissie verwijst naar het geval van de Burren in het graafschap Clare, waar de cumulatieve effecten van de activiteiten een bijzonder waardevolle en uitgestrekte kalkhoudende bodem („limestone pavement”) dreigen te wijzigen of te vernietigen, met inbegrip van zeldzame planten die daar groeien. Het betrokken gebied wordt ook gekenmerkt door belangrijke archeologische vindplaatsen.

28. De Commissie heeft ook bezwaar tegen de vrijstelling van milieueffectbeoordeling van ongeveer 60 000 ha semi-natuurlijke gebieden, bestemd voor beweiding (met name voor schapenteelt) en aldus gewijzigd in intensieve landbouw. Overmatige beweiding („overgrazing”) heeft reeds aanzienlijke milieuschade berokkend, en kan deze nog verergeren op vele plaatsen, waarvan de Ierse autoriteiten zelf erkennen dat zij van een dermate groot belang zijn voor het beheer van het ecosysteem, dat zij ze op de lijst van gebieden die tot het natuurlijk

erfgoed („Natural Heritage Areas”, NHA) behoren, willen laten plaatsnemen.

29. Ierland antwoordt hierop, dat in deze klachten ten onrechte geen rekening is gehouden met de volledige categorie van de betrokken projecten. De Commissie heeft in wezen haar argumenten beperkt tot de sector „land reclamation”. Ten aanzien van de klachten met betrekking tot de semi-natuurlijke gebieden die voor beweiding worden bestemd, heeft de Commissie zelfs niet het in haar aanmaning genoemde geografisch gebied aangegeven en evenmin gepreciseerd, dat de gestelde conversie voor intensieve landbouw plaatsvond in gebieden die kleiner zijn dan 100 ha, en dus niet aan een voorafgaande beoordeling zijn onderworpen. In geen van die gevallen is bewezen dat daadwerkelijk activiteiten zijn verricht met nadelige gevolgen voor het natuurbehoud. Ierland voegt daar het radicaal argument aan toe, dat de woorden „bestemming voor intensieve landbouw” in bijlage II, punt 1, sub b, in de richtlijn onvoldoende zijn gedefinieerd, wat in strijd is met het beginsel van rechtszekerheid. Bijgevolg mogen de lidstaten het voorschrift van de bijlage waarop de Commissie zich verlaat, als non-existent beschouwen. Bovendien valt het weiden van schapen („sheep grazing”) buiten de werkingssfeer van de richtlijn, welke ook de strekking moge zijn die men aan het begrip intensieve landbouw wil toeschrijven. Schapenteelt impliceert geen ingreep in het natuurlijk milieu of het landschap, die is aan te merken als een project in de zin van artikel 1. Dit volgt hieruit, dat de activiteit van de landbouwer vrij en individueel is, alsmede uit het feit dat die activiteit in Ierland traditioneel plaatsvindt volgens het systeem van de „commonage” (weiderecht), dat in de prak-

tijk ongeschikt is voor het door de richtlijn ingevoerde systeem.

30. Ik begin met dit laatste punt. Ierland stelt in de eerste plaats de vraag aan de orde, hoe de categorie intensieve landbouw (en de desbetreffende projecten) moet worden gedefinieerd; Ierland betoogt in dit opzicht dat het weiden van schapen of de schapenteelt daar niet toe kunnen worden gerekend. Nochtans is mijns inziens de uit de lijst voortvloeiende definitie duidelijk genoeg om in het onderhavige geval op de juiste wijze te worden uitgelegd en toegepast. De aldaar genoemde woeste grond en semi-natuurlijke gebieden zijn gebieden die een fundamentele verandering ondergaan teneinde te worden gebruikt voor de doeleinden van intensieve landbouw. Door beweiding wordt de bodem intensief geëxploiteerd, zodat deze activiteit een project is, dat aan een voorafgaande beoordeling dient te worden onderworpen (zie artikel 1, lid 2). Er zijn intensieve vormen van beweiding die kunnen worden gemeten, bijvoorbeeld met de veedichtheid („stocking density”) per hectare als criterium, zoals de Commissie heeft opgemerkt. Het is voor mij duidelijk, dat overbeweiding een nadelig effect kan hebben op het milieu evenals iedere andere activiteit vermeld onder punt 1, sub b, van bijlage II, en zulks in het bijzonder wanneer het vee wordt gestald in gebouwen die voor dat doel zijn ontworpen, en die zijn vermeld in andere subtitels (zie punt 1, sub e en sub f van bijlage II). Voorts heeft de Commissie pertinente en serieuze bezwaren gemaakt tegen het verweer van Ierland dat de onderhavige activiteit niet aangepast zou zijn aan, of

zelfs niet zou kunnen worden beoordeeld aan de hand van de vereisten en technische aspecten van de beoordelingsprocedure als in de richtlijn voorzien. Het is bovendien, anders dan Ierland aanvoert, niet onredelijk te stellen, dat voor beweiding een voorafgaande vergunning nodig is, als in de richtlijn genoemd; het is eerder een eenvoudige en verantwoorde consequentie van de bescherming die de richtlijn aan het milieu verleent en die betrekking heeft op alle vormen van intensieve landbouw, en in het algemeen op de in de bijlage vermelde en alle als potentieel gevaarlijk beschouwde activiteiten. Evenmin kan de toepassing van de richtlijn — die de verwerende staat moet respecteren en dus naar behoren omzetten — belemmerd worden door de speciale kenmerken van het Ierse weiderecht. Het antwoord is duidelijk. In dit verband behoort het bewijs tot de categorie intensieve landbouw.

31. Daarom rijst de vraag, of de in de Ierse wetgeving vastgestelde drempelwaarde van 100 ha voor deze categorie van projecten verenigbaar is met de grenzen die terzake aan de beoordelingsvrijheid van de lidstaten zijn gesteld. Ter beantwoording van deze vraag stel ik voor het hierboven beschreven beoordelingscriterium toe te passen. De litigieuze drempelwaarde zou de wettelijke beoordelingsgrenzen doorbreken indien zij tot gevolg zou hebben, dat semi-natuurlijke gebieden van minder dan 100 ha, waar de locatie van projecten vermoedelijk van aanzienlijke invloed op het milieu zou zijn, van effectbeoordeling zouden zijn vrijgesteld. De Commissie voert aan, dat overmatige beweiding, daar waar zij in praktijk wordt gebracht, de kenmerken vertoont die volgens de richtlijn

effectbeoordeling noodzakelijk maken. Ierland bestrijdt dit op de hierboven genoemde gronden en voert eveneens aan, dat in Ierland het milieueffect van beweiding wordt gecontroleerd door programma's die op grond van communautaire regelingen zijn vastgesteld en erop gericht zijn intensieve beweiding te voorkomen, omdat de verlening van financiële bijstand geschiedt op voorwaarde, dat de landbouwers betrokken worden bij „Rural Environmental Protection Schemes”, die door de verwerende staat zijn ingesteld.

lijn, dat voorschrijft dat de milieueffectbeoordeling kan worden *geïntegreerd* in bestaande vergunningsprocedures, in andere procedures of in procedures die volgens de rechtsorde van de lidstaten kunnen worden ingesteld. Al deze procedures dienen er dus op te zijn gericht *dezelfde doeleinden* te verwezenlijken als de richtlijn: de verplichting tot voorafgaande beoordeling, als neergelegd in artikel 2, lid 1, verbindt de lidstaten wanneer zij die andere procedures in hun respectieve rechtsorden invoeren, zoals zij ook hun beoordelingsvrijheid beperkt in de gevallen van artikel 4, lid 2.

32. De Commissie heeft aangetoond, dat zij in de loop van de briefwisseling hierover (kopieën daarvan zijn in het dossier opgenomen) van de Ierse autoriteiten zelf informatie ontving, die aantoont dat ongeveer 60 000 ha land door overmatige beweiding ecologische schade hebben geleden of gevaar lopen. Mijns inziens heeft de Commissie daarmee voldoende bewijs voor dit argument geleverd (zie punt 26, supra).

De „niet nader omschreven controle” van het mogelijke milieueffect van intensieve beweiding (en, meer in het algemeen, van de andere activiteiten die in de bijlagen zijn genoemd) moet; welke procedure door welke bevoegde autoriteit ook is opgelegd, het resultaat hebben dat in de context van deze maatregelen van belang is: zij moet daarom georganiseerd worden op grond van wettelijke bepalingen die specifiek zijn ontworpen ter aanvulling van de voorafgaande beoordeling, en dus een dergelijke beoordeling voorschrijven wanneer deze in de richtlijn is vereist doch door de drempelwaarde is uitgesloten.

33. Hoe dienen dan de in Ierland van toepassing zijnde maatregelen voor de controle van het milieueffect van beweiding, los van het in casu aan de orde zijnde drempelwaardensysteem, te worden beoordeeld? Mijns inziens moeten deze worden *aangepast* aan artikel 2, lid 2, van de richt-

34. De Commissie beklagt zich erover, dat niet is verzekerd dat het gewenste resultaat kan worden verwezenlijkt. Het komt mij voor, dat Ierland geen enkel argument heeft aangevoerd om steun te verlenen aan de tegenovergestelde conclusie. Hieruit moet ik afleiden, dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de controle op het

milieueffect in gebieden beneden de drempelwaarde een ruime beoordelingsvrijheid hebben, die in ieder geval groter is dan de beoordelingsvrijheid die bij artikel 4, lid 2 aan de lidstaten is verleend.

Als dit het geval is, dan verlenen die andere interne procedures geen enkele steun aan de op dit punt bestaande gemeenschapsrechtelijke voorschriften, integendeel. In ieder geval kan Ierland zich er niet op beroepen, dat het zulke procedures heeft ingevoerd om de grief van de Commissie te weerleggen.

35. De gronden voor de conclusie dat de drempelwaarde van 100 ha niet verenigbaar is met de richtlijn, houden stand en winnen juist aan overtuigingskracht wanneer wij de argumenten van de Commissie inzake de Burren erbij betrekken.

Dat de Burren een milieugevoelig gebied is, zoals de Commissie aanvoert, vindt bevestiging in het rapport dat in 1996 door de Heritage Council is uitgegeven, getiteld *A Survey of Recent Reclamations in the Burren*. Talloze ontwikkelingen hebben in de Burren plaatsgemaakt (opbreken en nivelleren van de kalkhoudende bodem), vaak in gebieden die door de Ierse autoriteiten zelf zijn aangewezen als NHA (Natural Heritage Areas). Verschillende belangrijke historische en archeologische vindplaatsen zijn vernietigd. Naast „land reclamation” heeft dit geval betrekking op omploeging van de bodem, dat het onderwerp is van een ander aspect van het beroep. De drempelwaarde

van 100 ha geldt voor beide typen van interventies, en het is in de context van beide activiteiten dat de Commissie de kwestie van de cumulatieve en voortschrijdende effecten van de projecten aan de orde stelt. In overeenstemming met de volgorde van mijn argumenten in deze conclusie, zal ik dit onderwerp terstond behandelen.

36. Voor het Hof beroept de Commissie zich nogmaals op Ierlands verplichting om de drempelwaarde vast te stellen met inachtneming van de kenmerken van de projecten. Meer in het bijzonder echter, brengt dit de noodzaak met zich mede om na te gaan hoe de projecten in hun onderlinge samenhang dienen te worden beoordeeld. Dit is het wezenlijke element van deze grief. Voor de beoordeling daarvan dient dus te worden uitgegaan van de kenmerken van de projecten die in de onderhavige zaak relevant zijn.

37. De *omvang* van een project dat naar zijn aard de bestemming wijzigt van woeste gronden of semi-natuurlijke gebieden, is voor de vaststelling van een drempelwaarde, uitgedrukt in termen van oppervlakte: 100 ha. Volgens de Commissie *houdt* die drempelwaarde *geen verband* — of, in ieder geval, *geen logisch verband*, zoals het geval moet zijn bij een juist gebruik van een beoordelingsmarge — met de ligging van het project, waarmede rekening moet worden gehouden in het geval van gebieden die bijzonder vatbaar zijn voor de nadelige effecten van dit soort activiteiten. De Commissie betoogt, dat de

vastgestelde drempelwaarde slechts dan op passende wijze verband houdt met de factor van de kwetsbaarheid van de ligging, wanneer *zij wordt toegepast* met inachtneming van hetzij

- i) de *afzonderlijke* projecten die voor het betrokken gebied zijn voorzien, en die betrekking kunnen hebben op relatief beperkte gebieden, veel kleiner dan 100 ha, zoals in het geval van de Burren, waar rooiing en herbestemming zijn verdeeld over een aantal activiteiten; uitgevoerd door verschillende projectontwikkelaars;

hetzij

- ii) alle projecten die *gezamenlijk* van invloed zijn op hetzelfde gebied: in deze context komt het derhalve met het oog op de voorafgaande beoordeling aan op het *totale effect* van de activiteit waaraan de projecten, afzonderlijk dan wel tezamen, een segment van het milieu, waarvan is vastgesteld dat het bijzondere bescherming behoeft, blootstellen.

38. De beoordelingsprocedure moet daarom in werking treden telkens wanneer de oppervlakte van 100 ha wordt overschreden door exploitatieprojecten behorende tot de betrokken categorie en met de beschreven kenmerken, onverschillig of dit

een of *meer* projecten betreft. Daarom houdt de Commissie staande, dat rekening moet worden gehouden met zowel de voortschrijdende effecten — de effecten die ontstaan gedurende de uitvoering van een afzonderlijk project — als met de effecten die het gevolg zijn van de cumulatie van vastgestelde projecten, die door afzonderlijke projectontwikkelaars tegelijkertijd worden uitgevoerd in aangrenzende gebieden die tezamen de vastgestelde 100 ha beslaan. Steeds wanneer een project wordt gekenmerkt door kwetsbaarheid van de ligging, moet daarom zijn voorafgaande beoordeling worden overwogen, waarbij steeds moet worden nagegaan, of de oppervlakte van het betrokken gebied, wanneer deze minder dan 100 ha bedraagt, niet toch die drempelwaarde overschrijdt wanneer het tezamen met andere gebieden door aangrenzende soortgelijke projecten wordt bedreigd.

39. Strikt genomen wordt met deze grief niet het *niveau* van de in Ierland aangenomen drempelwaarde betwist, maar de *toepassing* ervan in het onderhavige geval, die volgens de Commissie in strijd is met de richtlijn, juist omdat geen rekening is gehouden met voortschrijdende en cumulatieve effecten. De vraag is dus, of uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, volgt dat de toepassing van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden in het onderhavige geval moet plaatsvinden volgens het specifieke criterium dat door de Commissie is ontwikkeld?

40. Voorafgaande beoordeling betreft vanzelfsprekend de kenmerken van projecten met het oog op hun *effecten*. Het betreft een verificatieprocedure in concreto, en de effecten moeten daarom worden gerela-

teerd aan de *individuele* projecten. Dat betekent echter niet, dat de richtlijn de onderhavige cumulatieve en voortschrijdende effecten niet als relevant beschouwt. Integendeel. Artikel 3 bepaalt immers, dat de milieueffectbeoordeling ertoe strekt, de *directe* en *indirecte* effecten van elk project op alle milieufactoren te *identificeren*. Voortschrijdende effecten zijn uiteraard het effect van het individuele project en wel het *directe effect*, omdat zij rechtstreeks verband houden met de voortgang van de door de projectontwikkelaar voorgenomen activiteit. Mijns inziens moeten ook cumulatieve effecten in een milieueffectbeoordeling worden betrokken, omdat zij aan het individuele project kunnen worden toegerekend wanneer het voorzienbare effect, gelet op de kenmerken van het project, wordt *versterkt* door een samenloop van omstandigheden die vanuit het oogpunt van milieubescherming van belang is, zoals de samenvoeging van het individuele project met andere projecten in het kwetsbare gebied waarin het is gelegen. Daarom is het verantwoord — en mijns inziens noodzakelijk — met cumulatieve effecten rekening te houden voor de vaststelling of een project de drempelwaarde overschrijdt en een milieueffectbeoordeling daarvan nodig is.

41. In zijn verweerschrift voert Ierland aan, dat de lidstaten eerst ingevolge richtlijn 97/11 verplicht zijn rekening te houden met de cumulatieve effecten van projecten. Richtlijn 85/337, die op het onderhavige geval van toepassing is, bevatte dienaangaande geen voorschriften. Welnu, de relevante bijlage bij richtlijn 97/11 bevat *een reeks selectiecriteria*, gericht op de kenmerken van de projecten en hun potentiële effecten. Cumulatie is genoemd als een van de kenmerken van een project. Samen met andere toepassingscriteria die in de bijlage

bij de richtlijn zijn genoemd, is cumulatie speciaal vermeld als een *onvermijdelijk gevolg* van de verplichting om bij de beoordeling van hun kenmerken ook rekening te houden met de *indirecte* effecten van projecten op het milieu. Zowel richtlijn 85/337 als de recentere richtlijn brengen deze verplichting in nagenoeg dezelfde bewoordingen tot uitdrukking (zie de artikelen 2 en 3 van beide richtlijnen).

42. Bijgevolg concludeer ik, dat de stellingen van de Commissie juist zijn: de niet-nakoming door Ierland bestaat hierin, dat het de litigieuze drempelwaarde niet combineerde met de noodzakelijke voorschriften om bij de toepassing daarvan rekening te houden met de voortschrijdende en cumulatieve effecten van de projecten, zulks met het oog op de hierboven uiteengezette omstandigheden. Het is daarom noodzakelijk dat zulke aanvullende voorschriften alsnog worden gegeven, voor zover Ierland de reeds vastgestelde drempelwaarde handhaaft en er niet toe besluit de richtlijn om te zetten door andere maatregelen vast te stellen die verenigbaar zijn met de juiste uitoefening van zijn beleidsvrijheid.

Bijlage II, punt 1, sub d: eerste herbebossing, wanneer deze negatieve ecologische veranderingen met zich kan brengen, en rooijing met het oog op herbestemming van de gronden

43. Artikel 24, First Schedule, Part II, 1, sub c-i, van S.I. nr. 349 van 1989 vereist een milieueffectbeoordeling voor de eerste herbebossing wanneer de oppervlakte van

het betrokken gebied groter is dan 200 ha, of groter dan 10 ha voor de vervanging van een bos van hoogstammige loofbomen door naaldbomen. S.I. nr. 101 van 1996 wijzigde die drempelwaarden, en schreef in samenhang met andere Ierse wettelijke bepalingen voor dat in de volgende gevallen een milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd: met betrekking tot eerste herbebossing, wanneer het betrokken gebied — op zichzelf beschouwd of tezamen met andere aanpalende beboste gebieden — over een periode van drie jaar meer dan 70 ha beslaat. De drempelwaarde is 10 ha wanneer bestaande bossen vervangen moeten worden door naaldbomen. Artikel 24, First Schedule, Part II, 2, sub c-ii, van S.I. nr. 349 van 1989 stelt echter een drempelwaarde van 100 ha vast voor projecten in het kader waarvan het gebied bestemd is om te worden geconverteerd tot een ander type van bodemexploitatie.

44. De Commissie staat afwijzend tegenover deze voorschriften voor zover zij betrekking hebben op herbebossingsprojecten voor gebieden van actief bedekkingsveen of in de nabijheid van waterlopen, die beneden de drempelwaarde blijven en derhalve vrijgesteld zijn van milieueffectbeoordeling. Zij heeft eveneens bezwaar tegen de drempelwaarde van 100 ha voor projecten bestemd voor rooiing met het oog op herbestemming. Deze grondslagen van het beroep moeten afzonderlijk worden onderzocht.

a) Herbebossing van gebieden van actief bedekkingsveen

45. Bij schrijven van 6 mei 1996 bevestigde Ierland aan de Commissie, dat verschil-

lende subsidies waren verleend voor de uitvoering van herbebossingsprojecten: in februari 1994 met betrekking tot een gebied van 76 ha in Dunragh Loughs en Pettigo Plateau; in december 1994 met betrekking tot een gebied van 44,1 ha in Tullytresna Bog, en in maart 1994 met betrekking tot een gebied van 190 ha in Tamur Bog. Voor deze projecten vond geen milieueffectbeoordeling plaats. Volgens de Commissie houdt herbebossing van gebieden van actief bedekkingsveen in, dat de bodem wordt omgeploegd, gedraineerd en met kunstmest bewerkt, leidende tot een geheel andere vegetatie, activiteiten waardoor het ecosysteem in de veengebieden zo grondig wordt gewijzigd dat het in feite wordt vernietigd. Ten bewijze van deze stelling toonde de Commissie aan, dat in vele gebieden die door de Ierse autoriteiten zelf als National Heritage Areas waren aangewezen (Dunragh Loughs, Pettigo Plateau, Tullytresna Bog, Tamur Bog), ongecontroleerd herbebossingsactiviteiten plaatsvonden. De Commissie citeerde wetenschappelijke studies, die bevestigen dat zulke activiteiten aanzienlijke en zelfs onomkeerbare effecten kunnen hebben op de betrokken gebieden⁹, en vestigt speciaal de aandacht op het herbebossingsproject in Dunragh Loughs en Pettigo Plateau, gebieden van ongeveer 2 000 ha, die van groot wetenschappelijk belang worden geacht wegens het ongerepte bedekkingsveen. De Commissie voegt hieraan toe, dat het belang van dat gebied in milieuopect internationaal is erkend (900 ha van het Pettigo Plateau vallen onder de Ramsar Conventie van 1986), alsmede in richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1), in het kader waarvan Ierland zelf 619,2 ha van het Pettigo Plateau heeft aangewezen als speciale beschermingszone.

⁹ — De Commissie verwijst in dit verband naar de publicatie van Stroud, Reeds e.a.: *Birds, bogs and forestry, The peatlands of Caitness and Sutherland*, Nature Conservancy Council.

Voorts worden het Pettigo Plateau en Dunragh Loughs genoemd in een overeenkomst van de Europese Commissie met de Ierse National Parks and Wildlife Service van 28 december 1995 uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1973/92 van de Raad van 21 mei 1972 inzake de oprichting van een financieel instrument voor het milieu, op grond waarvan financiële steun is verleend voor verschillende beheers- en actieprogramma's bestemd voor de bescherming en het behoud van het milieu. In dit verband verwijst de Commissie naar het rapport *Survey of Breeding Birds at Pettigo Plateau, County Fermanagh*¹⁰, dat verklaart waarom het onderhavige type van herbebossing een serieuze bedreiging vormt voor de bescherming van het milieu: de aanplant van naaldbomen kan een vernietigend effect hebben op de waterhuishouding in zulke gebieden, waardoor zij niet langer geschikt zijn als natuurlijke habitat voor verschillende inheemse diersoorten, zoals de wittekraagganzen van Groenland, de blauwe kiekendief en de goudpluvieren. Andere vogelsoorten en landzoogdieren worden kwetsbaarder doordat nieuwe soorten roofvogels zich in de aanplantingen vestigen.

46. Ierland voert aan, dat als gevolg van het met redenen omkleed advies van de Commissie, de effectbeoordelingsdrempelwaarde van 200 ha bij wet van 1 oktober 1996 werd verlaagd tot 70 ha. Ierland heeft derhalve zijn uit dat advies voortvloeiende

verplichtingen vervuld, en de Commissie heeft niet aangetoond, dat projecten beneden deze nieuwe drempelwaarden een belangrijk effect op het milieu hebben. In ieder geval staan de voor de National Heritage Areas ontworpen herbebossingsprojecten onder controle van de National Parks and Wildlife Service. De door de Ierse autoriteiten vastgestelde Habitat Regulations verlenen aan de betrokken gebieden een doelmatigere bescherming dan de verplichte milieueffectbeoordeling: voor de verlening van een vergunning tot herbebossing is nodig dat wordt voldaan aan milieubeschermingscriteria die gelijkwaardig zijn aan of hogere eisen stellen dan de criteria die van toepassing zijn op projecten die de Ierse wettelijke drempelwaarde overschrijden. Bovendien zijn de herbebossingskosten zo hoog dat in de praktijk die activiteit niet zonder financiële ondersteuning kan worden uitgevoerd en daarom in het geval van Natural Heritage Areas niet aan controle kan ontsnappen.

47. Ter beoordeling van de stellingen van de Commissie, moet, zoals in verband met het hierboven onderzochte middel, steeds in het oog worden gehouden, dat verzoekster deze heeft betrokken op bedreigde gebieden waarvoor met betrekking tot herbebossingsprojecten geen milieueffectbeoordeling is vereist. De wetenschappelijke rapporten en de andere bewijzen die door de Commissie zijn verschaft, tonen aan dat de door de herbebossing van veengebieden veroorzaakte nadelige milieueffecten aanzienlijk zijn. De hier aan de orde zijnde rechtsvraag is dezelfde als die met betrekking tot woeste gronden en semi-natuurlijke gebieden bestemd voor intensieve landbouw. Wanneer de drempelwaarde riskante gebieden van milieueffectbeoordeling uitsluit, kan

10 — Rachel Bain and Clive Mellon, Summary Report, 1995, Royal Society for the Protection of Birds (RSPB).

niet gezegd worden dat de verwerende staat bij de vaststelling van die drempelwaarde een correct gebruik van zijn beoordelingsvrijheid heeft gemaakt. Een dergelijk geval doet zich hier voor. Mijns inziens wordt de grief van de Commissie daarom terecht voorgedragen. Weliswaar betoogt Ierland, dat het — ook met betrekking tot beneden de drempelwaarde liggende projecten — voorschriften heeft uitgevaardigd om het effect van herbebossing te controleren, zowel in het algemeen, bij wege van wettelijke voorschriften (S.I. nr. 94/97, European Communities Regulation 1997) als door middel van administratieve procedures: het verlenen van subsidies voor dit soort activiteiten hangt derhalve af van een nauwkeurige controle van hun verenigbaarheid met de bescherming van het milieu. Dat verweer berust grotendeels op de praktische noodzaak voor financiële bijstand. Ierland wijst erop, dat herbebossing oorspronkelijk door de Staat plaatsvond en alleen later op privé-initiatief, soms gesubsidieerd door de Europese Commissie: en wanneer subsidies worden betaald, vinden controles plaats. Echter is het beschikbaar zijn van subsidies of enige andere financiële ondersteuning die door de lidstaat aan projectontwikkelaars wordt verleend op voorwaarde dat zij de milieubeperkingen in acht nemen, niet van betekenis voor de doelstellingen van artikel 1 van de richtlijn: artikel 1 voorziet in de afgifte van een vergunning, die onvoorwaardelijk is gebonden aan de milieueffectbeoordeling van een project, *telkens wanneer* dit betrekking heeft op de onderwerpen die in bijlagen I en II zijn vermeld. Milieueffectbeoordeling maakt alleen deel uit van interne procedures wanneer de voorwaarden die ik hierboven heb beschreven (zie punt 33), zijn vervuld, en de lidstaten daaraan niet kunnen voorbijgaan. Anders gezegd, de stimulans voor de particuliere projectontwikkelaar om subsidie aan te vragen is niet van invloed op de door de richtlijn vereiste controles: en wel in die mate, dat de verplichting om

een milieueffectbeoordeling uit te voeren zowel geldt voor particuliere projecten als voor projecten die door de Staat worden gesubsidieerd.

Evenmin is het argument relevant, dat de Commissie in het kader van haar met redenen omkleed advies bezwaren had tegen de drempel van 200 ha, waarop deze door de verwerende Staat is verlaagd tot 70 ha. De Commissie is van oordeel, dat ook de lagere drempelwaarde die sedert 1 oktober 1996 van toepassing is, tekortschiet en zij stelt, dat de Ierse wetgever bij de vaststelling van dat niveau geen rekening heeft gehouden met het voortschrijdend effect, omdat hij projecten van milieueffectbeoordeling heeft vrijgesteld die dat niveau niet binnen een tijdspanne van drie jaar bereiken; de betrokken projectontwikkelaar kan, wanneer de termijn van drie jaar is verstreken, een nieuw project aanbieden dat steeds aan effectbeoordeling ontsnapt indien het geen betrekking heeft op een oppervlakte van meer dan 70 ha. Bij de berekening van het totale effect van het reeds uitgevoerde project en van het nieuwe project, moet steeds het cumulatieve effect na verloop van jaren in acht worden genomen, zoals ik hierboven heb uiteengezet (zie de punten 40 en 41) en hiermede moet steeds rekening worden gehouden bij de toepassing van de drempelwaarde, op welk niveau deze ook is gesteld.

Ik zal niet ingaan op de stelling dat Ierland artikel 7 van de richtlijn heeft geschonden omdat het zijn verplichting om het Verenigd Koninkrijk — een belanghebbende derde, omdat sommige projecten, zoals het Pettigo Plateau, aan beide zijden van de grens zijn gesitueerd — te informeren en te consulteren, niet is nagekomen. Dat is

immers het voorwerp van een andere grondslag voor het beroep, die door Ierland niet wordt betwist.

b) Herbebossing van gebieden naast waterlopen

48. Ook verwijzing naar de rapporten *Aquafor* en *The Trophic Status of Lough Conn*, heeft de Commissie aangetoond dat herbebossing in bepaalde gebieden een aanzienlijk effect heeft op het milieu, wegens de verzuring en de eutrofiëring van het water. Ierland stelt dat deze rapporten buiten beschouwing moeten blijven, omdat de onderzoeken waarop zij zijn gebaseerd werden uitgevoerd vóór de richtlijn in werking trad. Daarom ontbreekt het bewijs voor de gegrondheid van dit argument van de Commissie. Deze stelling kan niet worden aanvaard. Het is nuttig om te preciseren, dat die twee onderzoeken alleen, in wetenschappelijke termen, het oorzakelijk verband definiëren tussen herbebossing en het aanzienlijk effect op het milieu als gevolg van verzuring en eutrofiëring van het water in bepaalde delen van Ierland. Zij vormen een belangrijke bijdrage voor het onderzoek van het Hof, niet omdat zij de milieuschade *feitelijk* aantonen, hetgeen te deze niet aan de orde is (zie punt 26 supra), maar omdat zij wetenschappelijke voorlichting verschaffen over de specifieke aard van de betrokken gebieden en over het mogelijke effect van de aldaar gesitueerde herbebossingsprojecten.

49. Zowel het *Aquafor*-rapport als de andere wetenschappelijke onderzoeken getuigen overigens van de schade die het gevolg is van herbebossing bij waterlopen.¹¹ De grief is in ieder geval verantwoord omdat de Commissie gebieden heeft geïdentificeerd die vatbaar zijn voor verzuring van het water, zoals de graafschappen Galway, Wicklow, Donegal en Kerry; de wetenschappelijke waarde van de rapporten die door de Commissie in het geding zijn gebracht en in dit verband door haar geciteerd, verschaffen mijns inziens het duidelijke bewijs, dat de herbebossing onderworpen had moeten zijn aan milieueffectbeoordeling, hetgeen echter niet is gebeurd: de drempelwaarde belet dit en er zijn geen passende alternatieven waarmee het milieueffect van de omstreden projecten kan worden geverifieerd.

c) Rooiingsprojecten met het oog op herbestemming van de bodem

50. De hierboven vermelde argumenten zijn ook relevant voor de beoordeling van de drempelwaarde van 100 ha, vastgesteld voor rooiingsprojecten met het oog op een ander type van bodemexploitatie, door toepassing van artikel 24, First Schedule, Part II, 2, sub c-ii, van S.I. nr. 349 van 1989. In dit opzicht is het voornaamste voorbeeld dat van de Burren, dat reeds is onderzocht. Ik moge verwijzen naar mijn desbetreffende opmerkingen (zie punt 35 supra). Er zijn goede redenen om aan te

11 — Zie *Evaluation of the Effects of Forestry on Surface-Water Chemistry and Fishery Potential in Ireland*, EOLAS Contract ER/90/76; N. Allott, e.a.: „Stream Chemistry and Forest Cover in Ten Small Western Irish Catchments” in *Ecological Effects of Afforestation, Studies in the history and ecology of afforestation in Western Europe, 1993*; N. Allott en M. Brennan: „Impact of Afforestation on Inland Waters”, in *Water of Life*, Dublin, 1992.

nemen, dat rooiing niet een geringere bedreiging voor het ecosysteem vormt dan de conversie van land voor intensieve landbouw. Projecten die tot die activiteit leiden in gebieden als de Burren dienen daarom te worden onderworpen aan milieueffectbeoordeling, ook als zij betrekking hebben op een gebied van minder dan 100 ha.

Projecten genoemd in bijlage II, punt 2, sub a: turfwinning

51. Analoge overwegingen pleiten voor de aanvaarding van de volgende grief, die betrekking heeft op de milieueffecten van projecten voor turfwinning. Zulke activiteiten kunnen — volgens de Commissie, en ik heb geen reden het niet met haar eens te zijn — een van de aanzienlijkste bedreigingen vormen voor de integriteit van het milieu, met name in het geval van de omstreken veengebieden. Turfwinning in veengebieden brengt drainering met zich mee, met als gevolg uitdroging van de vegetatie waaruit het veen bestaat. De verlaging van de waterstand veroorzaakt inklinking van het veen; de helling in het veen wordt groter en doet het water nog sneller afvloeien, wat het uitdrogingseffect versterkt. In dit verband noemt de Commissie het voorbeeld van Ballyduff-Clonfinane Bog, in het graafschap Tipperary, dat zij naar aanleiding van klacht nr. P. 95/4218 aan een gedetailleerd onderzoek heeft onderworpen. Dit gebied van 312 ha omvat twee veengebieden, en werd in 1995 aangewezen als een Natural Heritage Area. Op 28 december 1995 werd

tussen de Commissie en de National Parks and Wildlife Service een overeenkomst gesloten inzake een subsidie van 344 000 ECU voor de financiering van het behoud en de bescherming van deze venen.

52. De drempelwaarde voor turfwinningprojecten werd op 50 ha vastgesteld bij artikel 24, First Schedule, Part II, 2, sub a, van S.I. nr. 349 van 1989. Het verweer van Ierland — ik laat de hierboven reeds behandelde argumenten, die ook in dit kader weer worden aangevoerd, buiten beschouwing — is in wezen tweeledig: i) de Commissie baseert haar klachten haast bij uitsluiting op het uitzonderlijke geval van Ballyduff-Clonfinane Bog, daarbij voorbijgaande aan het criterium van het arrest Kraaijeveld e.a., te weten dat rekening moet worden gehouden met de kenmerken van alle projecten van de omstreken categorie, en nooit alleen met die van een individueel geval; ii) de drempelwaarde werd vastgesteld op 50 ha omdat de Ierse wetgever onderscheid wenste te maken tussen commerciële turfwinning en het traditionele turfsteken, dat eeuwenlang op het Ierse platteland is uitgeoefend, te weten de handmatige extractie van turf door een particulier voor de behoeften van zijn familie („turf-cutting”).

53. Mijns inziens kan geen van deze argumenten van Ierland worden aanvaard. Zoals ik reeds heb verklaard (zie punt 24 supra), wordt het criterium van de ligging van het project veronachtzaamd wanneer de drempelwaarde daadwerkelijk de milieueffectbeoordeling uitsluit, ondanks het aanzienlijke potentiële effect van de betrokken activiteit wegens de ligging van het project. Het aantal projecten dat door het uitsluitingseffect van de drempelwaarde

wordt getroffen is niet relevant, in het licht van het door de Commissie gehanteerde criterium.

54. Ierlands benadering van dit probleem kan mijns inziens evenmin worden gerechtvaardigd op grond van het argument, dat de activiteiten die de drempelwaarde overschrijden van industriële aard zijn, terwijl een activiteit die beneden de drempelwaarde blijft als handwerk wordt aangemerkt en van traditionele aard is, zodat het niet gerechtvaardigd is ze aan een effectbeoordeling te onderwerpen. In replek¹² blijft de Commissie erbij, dat er voor dit onderscheid geen rechtvaardiging bestaat omdat handmatig turfsteken inmiddels grotendeels is gemechaniseerd, met als gevolg dat kleine en middelgrote commerciële exploitatie thans op uitgebreide schaal plaatsvindt.

55. Het enige in dit opzicht relevante gegeven is het mogelijke effect van turfwinning op de betrokken gebieden. Niet moet worden vergeten dat, zoals de Commissie aanvoert, turfwinning *onomkeerbare* veranderingen in het ecosysteem van veengebieden kan veroorzaken. De Commissie erkent anderzijds, dat het in de Ierse traditie¹³ verankerde handmatige turfsteken buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt. Het gaat er derhalve om, dat rekening had moeten worden gehouden met de commerciële exploitatie van gebieden van minder dan 50 ha, en voorzover ik kan nagaan, is dit niet gebeurd. Met toepassing

van het criterium als hierboven verklaard (zie punt 23 supra), zou ik daarom willen concluderen, dat de vastgestelde drempelwaarde leidt tot ongerechtvaardigde verschillen in behandeling tussen projecten van de omstreden categorie (en tussen de respectieve projectontwikkelaars). Evenmin moet worden vergeten, dat de Ierse wetgeving turfwinning op een andere wijze behandelt dan analoge extractie-activiteiten (winning van stenen, grind, zand of klei), die elders in bijlage II zijn genoemd, waarvoor een veel lagere drempelwaarde is vastgesteld (5 ha). Het is echter nog lang niet bewezen, dat projecten die onder die andere categorieën vallen, een groter milieueffect kunnen hebben dan turfwinning in riskante gebieden; daarom kunnen de voorschriften van de Ierse wetgeving met betrekking tot de verschillende winningsactiviteiten die onder aparte afdelingen in bijlage II zijn opgesomd, heel wel leiden tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling, nu al deze activiteiten het milieu ongunstig kunnen beïnvloeden. Bijgevolg is ook dit middel mijns inziens gegrond.

Schending van artikel 2, lid 3, en van de artikelen 5 en 7 van de richtlijn

56. S.I. nr. 349 van 1989 bepaalt, dat de bevoegde minister een project aan effectbeoordeling kan onttrekken wanneer dit door bijzondere omstandigheden wordt gerechtvaardigd. De Commissie betoogt, dat deze mogelijkheid niet verenigbaar is met artikel 2 van de richtlijn, omdat: a) de minister niet verplicht is vast te stellen of een andere

12 — Zie met name punt 19 van de replek van de Commissie.

13 — En zelfs in de Ierse literatuur; zie punt 106 van Ierlands memorie van antwoord.

beoordelingsmodaliteit zich opdringt dan wel of de verzamelde inlichtingen moeten worden gepubliceerd; b) de minister niet gehouden is de Commissie op de hoogte te stellen.

57. Artikel 2 van S.I. nr. 349 van 1989 bepaalt alleen dat een effectonderzoek inlichtingen kan bevatten. De Commissie wijst erop, dat de Ierse wetgeving, anders dan artikel 5 van de richtlijn voorschrijft, niet bepaalt, dat projectontwikkelaars, in het geval van projecten die aan een milieu-effectbeoordeling moeten worden onderworpen, op passende wijze de informatie moeten verstrekken die in bijlage III van de richtlijn is voorgeschreven.

58. De Commissie wijst er ook op, dat artikel 17 van S.I. nr. 25 van 1990 geen passend systeem bevat voor de omzetting in de nationale rechtsorde van de voorschriften betreffende de verplichting van de lidstaten om informatie, die zij krachtens artikel 5 van de richtlijn hebben verzameld, mede te delen aan een andere lidstaat waar, naar mag worden verwacht, een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu van die staat en die volgens artikel 7 van de richtlijn daarom heeft verzocht.

59. Ierland ontkent niet, dat het in gebreke is gebleven de artikelen 2, 5 en 7 van de richtlijn naar behoren in nationaal recht om te zetten. Het heeft te kennen gegeven zijn

wetgeving te willen verduidelijken door maatregelen die nog in behandeling zijn.

60. Ook deze grondslagen van het beroep moeten daarom als gegrond worden aangemerkt. Ierland is zijn verplichtingen om de artikelen 2, 5 en 7 van de richtlijn in nationaal recht om te zetten binnen de periode die door de Commissie in haar met redenen omkleed advies is vastgesteld, niet nagekomen.

61. De conclusie dient derhalve te luiden als volgt: het onderhavige geschil doet de vraag rijzen, die ongetwijfeld door het arrest van het Hof zal worden beantwoord, op welke wijze de keuze van de drempelwaarde — de „absolute” drempelwaarde (zie punt 17 supra) — kan worden ingepast *in de context* van de modaliteiten waarover de lidstaten krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, in onderlinge samenhang beschouwd, beschikken voor de omzetting van de richtlijn in nationaal recht. Zoals ik heb aangegeven, kan Ierland zijn niet-nakoming verhelpen door wijzigingen aan te brengen in het drempelwaardensysteem of door de toepassing van andere maatregelen die binnen zijn beoordelingsmarge vallen. Echter moet de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten steeds, en uitsluitend, worden uitgeoefend binnen de grenzen die door het Hof in eerdere arresten zijn getrokken en die het thans wordt verzocht ook voor het onderhavige geval te definiëren. In wezen is de betrokken richtlijn vergelijkbaar met een verordening, gezien de directe werking van haar voornaamste bepaling (artikel 2, lid 1) en het uitputtende karakter van haar normatieve inhoud; bovendien omvat zij voor de bescherming van het milieu het volledige arsenaal van doeleinden, met inbegrip van

natuurbehoud. Zoals Ierland in zijn verweer opmerkt, is natuurbehoud ook het voorwerp van andere communautaire wetgeving, maar mijns inziens beletten zulke voorschriften geenszins dat een lidstaat zijn verplichtingen uit artikel 2, lid 1, in de onderhavige zaak de voornaamste maatstaf voor 's Hof's toetsing, nakomt.

Bij dit alles mag niet uit het oog worden verloren, dat de Commissie zich heeft beperkt tot de klacht, dat Ierland het specifieke, doch fundamentele, criterium van de „sensitivity of location” niet in acht heeft genomen, en gevallen — of liever *voorbeelden* — heeft aangehaald die duidelijk aantonen dat haar algemene kritiek terecht is. De vraag *hoe* het Ierse wettelijk systeem het beste kan worden aangepast opdat voldoende rekening wordt gehouden met die maatstaf, is een kwestie die (zoals voor iedere andere lidstaat geldt) Ierland moet oplossen door middel van evenwichtige en correcte uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid waarover het beschikt. Voorts is Ierland, zoals de Commissie

erkent, behoudens de onderwerpen die in deze procedure aan de orde zijn, niet in gebreke gebleven om de richtlijn naar behoren in zijn nationaal recht om te zetten. Mocht het Hof op grond van de hierboven uiteengezette redenen tot de beslissing komen, dat Ierland zijn verplichtingen niet is nagekomen, dan behoeven de omstreden drempelwaarden niet noodzakelijkerwijs te worden verlaagd — en de Commissie heeft trouwens niet gespecificeerd tot welk ander niveau zij zouden moeten worden verlaagd — alsof dit de enige mogelijkheid zou zijn om, zoals Alice in Wonderland, door een magische poort te treden. Wanneer de grief als gegrond wordt erkend, zullen in de Ierse wetgeving echter in ieder geval voorschriften moeten worden opgenomen, in het algemeen en aldus dat wordt voldaan aan de vereisten van rechtszekerheid, voor situaties waarin projecten in kwetsbare gebieden zijn gelegen, zodat verzekerd wordt dat zij aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen in *volledige en passende overeenstemming* met de richtlijn. Dit geldt ongeacht de modaliteit die wordt gekozen om de voorschriften van artikel 4, lid 2, uit te voeren.

Conclusie

Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Door niet alle maatregelen vast te stellen die nodig zijn om artikel 4, lid 2, naar behoren om te zetten voor de in bijlage II, punten 1, sub b en d, en 2, sub a, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

bedoelde categorieën van projecten, en door geen uitvoering te geven aan de artikelen 2, lid 3, 5 en 7 van die richtlijn, is Ierland de krachtens artikel 12 van die richtlijn en artikel 169 EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Ierland wordt in de kosten verwezen.”