

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 17 december 1998 *

I — Inledning

1. Några månader efter dom av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland, skall domstolen på nytt göra en prövning av hur rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa privata och offentliga projekt (nedan kallat "direktivet")¹ korrekt skall införlivas. Frågan i detta fall är huruvida Irland har vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att direktivet införlivas korrekt med dess nationella lagstiftning.

3. Efter att ha prövat den irländska lagstiftningen, sände kommissionen den 7 november 1991 ett nytt föreläggande, varefter de irländska myndigheterna svarade genom skrivelse av den 12 maj 1992.

4. Den 28 april 1993 avgav kommissionen ett motiverat yttrande, i vilket kommissionen anklagade Irland för att ha underlåtit att

- a) införliva artikel 3 i direktivet,
- b) korrekt införliva artikel 4.2 och bilaga 2 till direktivet,
- c) korrekt införliva undantagen i artikel 2.3 i direktivet,
- d) korrekt definiera de uppgifter som exploitören skall lämna enligt artikel 5 i direktivet,
- e) korrekt definiera de uppgifter som skall göras tillgängliga för allmänheten

II — Det administrativa förfarandet

2. Den 13 oktober 1989 sände kommissionen en formell underrättelse till Irland i enlighet med förfarandet i artikel 169 i EG-fördraget. Efter detta föreläggande över-sände Irland den irländska lagstiftning som antagits för att införliva direktivet, SI nr 349 av år 1989 och SI nr 25 av år 1990, till kommissionen.

* Originalspråk: italienska.

¹ — EGT L 175, s. 40.

enligt artikel 6.2 i direktivet,

skriftväxling ägde rum mellan kommissionen och Irland avseende klagomål nr P 95/4724 om nyplantering av skog och klagomål P 95/4219 om utvinning av torv.

Rättslig bedömning

f) korrekt definiera de uppgifter som skall vidarebefordras till övriga medlemsstater enligt artikel 7 i direktivet,

6. Den aktuella tvisten rör de åtgärder som har vidtagits av Irland för att införliva rådets direktiv 85/337 av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt med den irländska rättsordningen.

g) införliva direktivet inom den tidsfrist som fastställs i artikel 12 i direktivet.

7. Som jag kommer att förklara längre fram, bestrider inte Irland anmärkningen att artikel 2.3 och artiklarna 5 och 7 i direktivet har införlivats felaktigt. De anmärkningar som jag kommer att behandla i det följande avser de åtgärder genom vilka Irland har utnyttjat den valfrihet som tillkommer medlemsstaterna enligt artikel 4.2 i direktivet att fastställa kriterier och gränsvärden för att bestämma vilka av projekten inom de grupper (eller kategorier) som anges i bilaga 2 som skall bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) i enlighet med artiklarna 5—10. Åtgärderna som här är i fråga faller, enligt kommissionen, utanför gränserna för den befogenhet att företa skönmässig bedömning som tillkommer svarandestaten.

5. Efter att det motiverade yttrandet antagits, ägde skriftväxling rum mellan Irland och kommissionen. Genom skrivelse av den 20 augusti 1993, bestred Irland en del av det motiverade yttrandet. Genom skrivelse av den 7 december 1994 sände Irland *Local Government Regulations 1994*, och i en skrivelse av den 7 maj 1996 översände Irland SI nr 101 av år 1996. En annan

8. De anmärkningar som här är i fråga avser i huvudsak endast tre projektgrupper:

projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk, nyplantering av skog och röjning samt utvinning av torv. Som stöd för att de gränsvärden som har fastställts av de irländska myndigheterna strider mot direktivet, gör kommissionen vissa generella anmärkningar avseende de tre projektgrupper som domstolen skall pröva, och framför sedan argument på grundval av vilka den kritik som har riktats mot Irland bör betraktas som berättigad.

Dessa generella anmärkningar kan i korthet sammanfattas enligt följande.

9. Irland har underlåtit att, då gränsvärden fastställdes, skilja mellan områden som har erkänts vara värdefulla eller viktiga av miljöskyddsskäl och områden som inte har erkänts vara det. Irland har inte beaktat att områden som är värdefulla eller viktiga av miljöskyddsskäl (eller arkeologiskt eller geomorfologiskt betydelsefulla områden eller områden med andra miljövärden) ofta är relativt små i förhållande till den yta som projektet omfattar vilken fastställts genom gränsvärdena, och har inte heller beaktat att det på Irland inte finns något annat lämpligt system fastställt genom lag (*statutory instrument*), och som överensstämmer med direktivets syfte och bestämmelser, för

att i förväg bedöma miljöpåverkan vad avser projekt som inte når upp till gränsvärdet.

De irländska myndigheterna har inte heller tagit vederbörlig hänsyn till att projekt inom de grupper som är föremål för denna tvist kan medföra betydande miljöpåverkan, även om de inte uppnår det uppställda gränsvärdet, på grund av att projekt kan medföra miljöpåverkan i ökande utsträckning. Om flera berörda parter företar separata projekt i angränsande områden, kan, trots att inte något av projekten överstiger gränsvärdet, projektens kumulativa eller med tiden ökande inverkan på miljön medföra skada på miljön, och kan därför inte undantas från den förhandsbedömning av miljöpåverkan som stadgas i direktivet.

10. Irland bestrider, å sin sida, samtliga argument som har anförts av kommissionen och hävdar att de saknar grund i såväl direktivets bestämmelser om gränsvärden som i domstolens tolkning av bestämmelserna. Kommissionen har inte heller bevisat att det gränsvärde som fastställts för de projektgrupper som här är i fråga i praktiken har lett till skada på miljön, i enlighet med någon av grunderna för talan. Den anmärkning som särskilt grundas på en möjlig kumulativ inverkan av projekt som inte överskrider gränsvärdet, eller på projektens med tiden ökande inverkan på miljön, bör vidare avvisas. Denna fråga

om avvisning som Irland tar upp ska prövas före vissa anmärkningar i sakfrågan.

fristående undersökningar, och pågår fortfarande.

Invärdningen att vissa anmärkningar inte kan upptas till prövning och därmed sammanhängande bevis

11. Irland hävdar att sistnämnda anmärkning varken har tagits upp under det administrativa förfarandet eller i det motiverade yttrandet. Det skulle således röra sig om en ny anmärkning som således inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det av domstolens fasta rättspraxis följer att kommissionen enligt artikel 169 i fördraget inte kan återropa andra grunder än dem som under det administrativa förfarandet har gjorts gällande för att hävda att någon medlemsstat underlåtit att uppfylla någon skyldighet enligt fördraget. Inte heller kan de bevis som har åberopats av kommissionen avseende den påstådda miljöpåverkan beroende på projektens kumulativa eller med tiden ökande inverkan upptagas till sakprövning. Detta argument är enligt Irland ett sätt för sökanden att kunna göra nya anmärkningar på detta stadium. För att insamla det omtvistade bevismaterialet har kommissionen vidare, om än inte utslutande, till stora delar förlitat sig på klagomål som inkommit från privatpersoner. Dessa klagomål, som inte nämnts i det motiverade yttrandet, är föremål för andra

12. Kommissionen, å sin sida, svarar att man har hänvisat till projektens kumulativa eller med tiden ökande miljöpåverkan i syfte att, som för övrigt är uppenbart, precisera och utveckla den tes som kommissionen har gjort gällande i det motiverade yttrandet, enligt vilken det system med gränsvärden som antagits av Irland utgör ett felaktigt införlivande av direktivet, i det att Irland har underlåtit att, förutom faktorn *sizecapacity*, värdera även projektens övriga karakteristiska egenskaper. Problemet med kumulativ eller med tiden ökande miljöpåverkan, som redan under det administrativa förfarandet tagits upp av kommissionen, skall således anses ha ett samband med faktorn *sensitivity of location*, det vill säga projektets lokalisering i områden av potentiellt stor betydelse för bedömningen av miljöpåverkan.

13. Vad avser de bevis som enligt Irland inte kan upptas till sakprövning, anför kommissionen att den har lagt fram faktiska omständigheter som illustrerar konkreta återverkningar av det fördragsbrott angående fastställande av gränsvärde som svarandestaten anklagas för. Kommissionen tillägger att dessa uppgifter, som åtminstone delvis förekommer *on public record*, endast tillfälligtvis har ett samband med uppgifter som har erhållits i andra undersökningar som för närvarande görs av kommissionen, utanför ramen för detta förfarande, och kan i varje fall erhållas oberoende av sådana undersökningar, där det är fråga om allmänt kända omständig-

heter (*established facts*) som således är kända av de irländska myndigheterna själva, vilka i detta avseende hade varit i stånd att försvara sin tes under det administrativa förfarandet.

och i sak, är detsamma i det motiverade yttrandet och i talan. Irland har inte berövats möjligheten att under det administrativa förfarandet effektivt kunna förbereda sitt försvar avseende det åsidosättande Irland anklagats för med stöd av artikel 169 i EG-fördraget.² Även dessa bevismedel är således tillättna i det rättsliga förfarandet med stöd av artiklarna 40 och 42 i domstolens rättegångsordning.

14. Jag är benägen att hålla med kommissionen. Argumentet som kommissionen framför till domstolen angående problemet med "cumulation" (kumulativ inverkan) och "incremental effects" (med tiden ökande inverkan på miljön), hänger utan tvekan samman med kommissionens anmärkning som sedan det administrativa förfarandet grundar sig på att gränsvärdena inte överensstämmer med kriteriet att projektens lokalisering i känsliga områden som är undantagna från bedömning av miljöpåverkan skall beaktas. Att uppmärksamma, vilket Irland gör i sin sista skriftliga inlägga, att problemet med projektens kumulativa eller med tiden ökande inverkan på miljön uppstår på det logiska planet oberoende av "sensitivity of location" eller av projektets karaktär och storlek, påverkar inte frågan huruvida målet kan upptas till prövning. Enligt min mening påverkar inte denna anmärkning den omständigheten att kommissionen betraktar konsekvenserna av projektens eventuella kumulativa eller med tiden ökande inverkan på miljön i förhållande till deras möjliga inverkan på miljö känsliga områden. De faktiska omständigheter som har framställts av kommissionen i detta avseende utgör bevis för de argument som framförs i det motiverade yttrandet, men de varken ändrar eller utvidgar föremålet för tvisten, såsom det definierats inom ramen för förfarandet. Det huvudsakliga innehållet i det fördragsbrott som Irland anklagas för, både rättsligt

Anmärkningarna i sak — Inledande anmärkningar om de gränser som anges i direktivet beträffande skönmässigt fastställande av de omtvistade gränsvärdena

15. Innan anmärkningarna prövas i sak, vill jag göra några anmärkningar avseende

2 — Se de rättsliga argument som framförs i generaladvokat Cosmas förslag till avgörande av den 26 november 1996 i dom av den 23 oktober 1997, i mål C-157/94, kommissionen mot Nederländerna (REG 1997, s I-5699): "Som det upprepade gånger har fastslagits är syftet med det administrativa förfarandet, enligt artikel 169 i fördraget, att ge den berörda medlemsstaten tillfälle att antingen uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter eller att verkningfullt framlägga sina påståenden för att försvara sig mot kommissionens anmärkningar. Det motiverade yttrandet med vilket detta förfarande avslutas måste således med största möjliga klarhet och fullständighet fastställa tvistens föremål. Med andra ord måste det innehålla alla de omständigheter som är nödvändiga för att den berörda medlemsstaten skall förstå den faktiska och rättsliga grunden på vilken kommissionen stöder sin uppfattning att denna stat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Om det motiverade yttrandet uppfyller dessa krav kan kommissionens talan upptas till prövning även om den argumentation som det innehåller antingen faktiskt (genom att referera till de faktiska omständigheterna i fallet eller till det uttalande som kommissionen betecknar som underlåtenhet från den svarande medlemsstatens sida att uppfylla sina skyldigheter) eller rättsligt (som rör tolkningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser som kommissionen anser har åsidosatts) har utökats i förhållande till den argumentation som utvecklats i det motiverade yttrandet. Det förutsätts naturligtvis att denna utökning av argumentationen inte döjer en ändring eller utvidgning av tvistens rättsliga och faktiska grund, såsom den har utkristalliserats i det motiverade yttrandet."

det *controlling test* som domstolen kan komma att ta hjälp av i sin prövning.

I detta fall, liksom i tidigare beslut, rör den aktuella frågan de gränser som medlemsstaterna måste ta hänsyn till när de fastställer gränsvärden enligt artikel 4.2. Både kommissionen och Irland har, till stöd för sina respektive teser, åberopat rättspraxis i vilken domstolen förtydligat artikel 4.2. Enligt rättspraxis kan medlemsstaterna visserligen göra skönsmässiga val, men dessa val har de *begränsningar* som följer av artikel 2.1, som har följande lydelse: "Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges."

16. Denna regel är enligt min mening av grundläggande betydelse för att hela direktivet skall kunna tillämpas och införlivas korrekt. Den avspeglar det politiska målet att förhindra att ekologiska värden skadas (se sjunde övervägandet) och stadgar således en generell *skyldighet* att göra en skyndsam och lämplig *bedömning* som skall *föregå* tillstånd för samtliga projekt, privata och offentliga, som avses i de gemenskapsrättsliga bestämmelser som här är i fråga. Artikel 2.1 bör, i enlighet med dess centrala roll i direktivets upp-

byggnad, läsas i nära samband med många andra bestämmelser utöver dem som finns i artikel 4.2. Man behöver endast beakta artikel 3. Vid bedömning av miljöpåverkan skall de direkta och indirekta effekterna av ett projekt i varje enskilt fall identifieras, beskrivas och bedömas beträffande ett antal omständigheter som tillsammans bidrar till definitionen av den miljö som skall skyddas (människor, fauna och flora, mark, vatten, luft, klimat och landskap, samt samspelet mellan dessa faktorer, materiella tillgångar och kulturarv).

17. Domstolen har prövat "absoluta gränsvärden," det vill säga sådana gränsvärden som slutligt har fastställts för en och samma projektgrupp, som enligt domstolen inte är de stora, numrerade grupperna, utan de dithörande undergrupperna, uppräknade i bokstavsordning.³ En sådan typ av gränsvärde utgör i vårt fall en automatisk brytningspunkt. För projekt som faller över den fastställda nivån krävs en förhandsbedömning av miljöpåverkan och tillstånd. För övriga projekt krävs inte detta. Denna effekt, att projekt som faller under detta gränsvärde undandras från bedömning av miljöpåverkan, har uppmärksammats av domstolen, och i Kraaijeveld m.fl. uttalas ett lämpligt kriterium för att fastställa om staten i detta avseende har överskridit gränserna för sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning. Vid tolkningen av artikel 4.2 måste, enligt domstolen, inte endast ett enda projekts karakteristiska egenskaper beaktas, utan samtliga karakteristiska egenskaper hos de projekt som skall verkställas och som faller under den aktu-

3 — Se dom av den 2 maj 1996 i mål C-133/94, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-2323), och av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m. fl. (REG 1996, s. I-5403).

ella projektgruppen. Domstolen har bedömt att gränsvärdet inte skall bestämmas till en sådan nivå att samtliga projekt i samma projektgrupp och av samma karaktär i praktiken redan i förväg är undantagna från skyldigheten att göra en miljöbedömning.

Domstolen tillägger i målet Kraaijeveld m. fl. att en åtgärd av detta slag endast faller inom utrymmet för medlemsstaternas befogenhet att företa skönmässiga bedömningar om det kan anses att inte någon av de undantagna projekten kan ha betydande påverkan på miljön.

18. Man bör dock fråga sig om detta är den enda gräns som kan anses ålliga medlemsstaterna enligt artikel 2.1 med beaktande av det underliggande målet att skydda miljön i förebyggande syfte. Enligt min mening är detta inte fallet. Det kriterium som domstolen har fastställt i målet Kraaijeveld m. fl., och i andra mål som det hänvisas till i det målet, innebär att gränsvärdets nivå skall fastställas på grundval av den *uteslutande* effekt som gränsvärdet kan få vad gäller förebyggande bedömning av en *hel* projektgrupp. Ingen referensgrupp kan *a priori* undantas från bedömning av miljöpåverkan. Grupperna är bestämda i förväg i direktivet, och finns redovisade i bilaga 1 eller 2 beroende på vilka projekt som avses (se sjätte och sjunde övervägandena). Projekten, som i *vilket fall* anses ha betydelse för påverkan på miljön, är underställda bedömning av miljöpåverkan enligt artiklarna 5—10, antingen *direkt* (bilaga 1) eller *indirekt* (bilaga 2) beroende på vad medlemsstaterna väljer, även vad

avser fastställande av gränsvärden. Medlemsstaterna kan bestämma att de projekt som anges i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning av miljöpåverkan när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektens *speciella karakteristiska egenskaper*. Vilka av projektens *karakteristiska egenskaper* som skall beaktas definieras uttryckligen i artikel 2.1. Det är bland annat fråga om projektets art, storlek och *lokalisering*. Det är främst projektets lokalisering som här är av intresse.

19. I direktivet har projekten således *klassificerats* både i grupper och efter *karakteristiska egenskaper*. Det är således fråga om *parametrar* eller *rättsliga referenskriterier* som den nationella lagstiftaren måste följa när direktivet införlivas med den nationella lagstiftningen. Vilka konsekvenser medför detta för förevarande mål? Bedömning av miljöpåverkan på förhand är en allmän skyldighet enligt en tvingande regel som dessutom har direkt effekt.⁴ Att en sådan bedömning måste företas när projektets karakteristiska egenskaper, såsom de definieras i artikel 2.1, så kräver, utgör således en skyldighet vad avser så att säga det *resultat* som skall uppnås, och som är bindande för medlemsstaterna, oberoende av vilket tillvägagångssätt dessa har valt för att införliva föreskrifterna i artikel 4.2. För att förtydliga detta, kan följande sägas. Om det tillvägagångssätt som har valts är att använda sig av gränsvärden, måste medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att bedömning av miljöpåverkan alltid företas när det kan antas att projektet kommer att ha en betydande inverkan på miljön på grund av projektets lokalisering i

4 — Domen i målet Kraaijeveld m. fl., (ovan fotnot 3), punkt 43.

ett känsligt område och av dess övriga karakteristiska egenskaper.

20. Såsom framgår av domen Kraaijeveld m.fl., finns det vissa regler som alltid måste följas vid fastställande av gränsvärden. Detta har flera orsaker. De nationella myndigheterna har i fråga om föreskrifterna i artikel 2.1 inte en *större befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar* när de väljer att använda systemet med gränsvärden än när de väljer *andra* införlivningsmetoder enligt artikel 4.2. Det finns andra metoder än gränsvärden som de nationella myndigheterna kan använda sig av, självfallet under förutsättning att skyldigheten att uppnå det resultat som anges i artikel 2.1 inte kringgås eller åsidosätts. Låt oss exempelvis anta att en medlemsstat anser att den inte behöver fastställa gränsvärdet till en nivå varvid *sensitivity of location* beaktas, eftersom detta skulle medföra tekniska svårigheter eller vara opraktiskt av någon annan anledning. Staten i fråga kan då skydda de områden som är mest utsatta för risk för miljöskada genom att ta bort vissa speciella projekt som är underställda bedömning av miljöpåverkan från gränsvärdets tillämpningsområde och i stället använda en annan lämplig metod för förhandsbedömning.

21. Ett gränsvärde är för övrigt ett abstrakt och generellt kriterium, som till sin art gör att inga av de projekt som befinner sig under gränsvärdet kommer i fråga för bedömning av miljöpåverkan. Det är fråga

om en metod för att skydda miljön som är mer begränsad och mindre säker än bedömning från fall till fall. Det är av denna anledning som "gränserna" — för att citera domstolen — för medlemsstaternas befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar måste bestämmas med hänsyn till särskilda *kriterier*. I domen i målet Kraaijeveld m. fl. ogillade domstolen visserligen kommissionens tes enligt vilken det förhållandet att gränsvärden finns inte befriar medlemsstaterna från att företa en faktisk granskning av varje projekt för att fastställa om det uppfyller kriterierna i artikel 2.1.⁵ Domstolen påpekade att det enligt artikel 4.2 är uttryckligen tillåtet att fastställa gränsvärden och att det, när en medlemsstat valt denna metod, inte finns någon anledning att varje projekt ändå skall bli föremål för enskild bedömning i enlighet med kriterierna i artikel 2. Detta är en tydlig slutsats utan undantag. Om det emellertid är fråga om en projektgrupp för vilken något gränsvärde *inte* har fastställts (eller om ett gränsvärde har fastställts, men är oförenligt med direktivet), blir det åter fråga om att, med stöd av artikel 2.1, pröva varje enskilt projekt för att avgöra om det, på grund av dess karaktär, skall bli föremål för en bedömning. Detta påpekades av generaladvokat Mischo i dennes förslag till avgörande av den 12 mars 1998.⁶

22. Generaladvokaten Mischos tes vinner stöd genom den nya versionen av arti-

5 — Domen i målet Kraaijeveld m.fl. (ovan), punkt 49.

6 — Se generaladvokaten Mischos förslag till avgörande av den 12 mars 1998 i mål C-301/95 kommissionen mot Tyskland (dom av den 22 oktober 1998, REG 1998, s. I-6135), punkt 57.

kel 4.2 i direktiv 97/11/EG som ersatt direktiv 85/337.⁷ Enligt den nya lydelsen skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga 2 bestämma genom granskning från fall till fall, eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställts av medlemsstaten, eller båda förfarandena, om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5—10. Den *abstrakta* metoden med gränsvärden och metoden med *konkret* kontroll betraktas såsom *likvärdiga* och kan även kombineras. Det är fråga om en begränsad befogenhet att företa en skönsmässig bedömning, liksom fallet är med bedömningen av den bestämmelse som skall tillämpas på de faktiska omständigheterna i målet. Lydelsen av artikel 2.1 i direktiv 97/11 är i huvudsak densamma som i direktiv 85/337. När ett gränsvärde har fastställts *ersätter* detta värde kravet — *som annars skulle vara tillämpligt* — på att en bedömning skall ske för varje enskilt projekt. Detta bekräftar att det, enligt båda versionerna, inte kan fastställas gränsvärden som påtagligt strider mot den konkreta bedömningens syften eller som inte tar hänsyn till någon av de karakteristiska egenskaper på vars grund en bedömning av miljöpåverkan skall vidtas enligt artikel 2.

23. Om detta villkor inte uppfylls, medför gränsvärdets utslutande effekt att kriterierna i artikel 2.1 åsidosätts. Även i det fallet, liksom fallet är då gränsvärdet i praktiken undantar en hel projektgrupp från bedömning av miljöpåverkan, överstrider medlemsstaterna gränserna för sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning. Det är i viss mening fråga om ett gränsfall, eftersom gränsvärdet till slut,

både logiskt och praktiskt, motsäger sitt syfte, vilket är att inom varje projektgrupp göra en åtskillnad mellan projekt som skall underställas bedömning av miljöpåverkan och sådana projekt som skall undandras en sådan bedömning. Genom gränsvärdet undantas i förväg praktiskt taget *hela* den projektgrupp till vilken de projekt som är i fråga hör. I förevarande fall är frågan däremot inte att kontrollera *om, utan hur* mekanismen med gränsvärdet skiljer mellan projekt som har betydelse vad avser miljöpåverkan och andra projekt inom samma projektgrupp. Även detta problem rör gränserna för medlemsstaternas befogenhet att vidta skönsmässiga bedömningar och är av stor betydelse för att kunna kontrollera att denna befogenhet utövas korrekt. Jag har redan påpekat detta. Låt mig upprepa det, men nu ur en annan synvinkel. Om gränsvärdet fastställs utan att kriterierna i artikel 2.1 beaktas följer, enligt min mening, att det görs en olaglig åtskillnad mellan projekt för vilka bedömning av miljöpåverkan antingen är utsluten eller tillåten enligt de regler som är tillämpliga för projekten (och för "exploatörerna," i enlighet med artikel 2 i direktivet). Alla projekt behandlas i direktivet i princip *på samma sätt* vad avser bedömning av miljöpåverkan. Medlemsstaterna får skönsmässigt fastställa gränsvärden eller liknande kriterier endast om de är *i enlighet med* ordalydelsen av och syftet med artikel 2.1.

24. Vilken metod är då bäst att använda i detta fall? Den att besvara frågan huruvida gränsvärdet, såsom detta har utformats, är oförenligt med direktivet på ett sätt som skulle ha kunnat *undvikas* genom att använda *andra* metoder som är *tillåtna* inom gränserna för medlemsstaternas befogenhet att företa en skönsmässig bedöm-

7 — Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG (EGT L 73, s. 5).

ning, naturligtvis under förutsättning att de är *förenliga* med artikel 2.1. Jag föreslår att detta kriterium skall användas i den följande prövningen av de olika grunderna för talan.⁸

25. Efter det att problemet sålunda definierats, är det absolut nödvändigt att redan på detta stadium göra ett tillägg avseende bevisfrågan, som är ständigt återkommande i detta mål. Är kommissionen förpliktad att faktiskt bevisa att miljön har skadats betydligt till följd av att svarandestaten har fastställt och tillämpat gränsvärden som undantar projekt från bedömning av miljöpåverkan vid den nivå som denna stat har fastställt?

26. Som jag nämnde ovan, anser Irland att kommissionen har en sådan skyldighet. Den viktigaste anmärkningen från kommissionen i detta avseende är följande. Det förfarande som kommissionen har inlett rör de irländska åtgärdernas förenlighet med direktivet, och det fördragsbrott som tillskrivs svarandestaten är att den inte har vidtagit sådana åtgärder som krävs för att uppfylla skyldigheten att företa en bedömning i *förväg*. Denna skyldighet gäller för

projekt som *kan antas* medföra en betydande miljöpåverkan och det är dessa projekt som, enligt kommissionen, rör "känsliga" områden i den ovannämnda betydelsen av detta begrepp. Om det är detta som är föremål för denna prövning — vilket det är, enligt min mening — är det enda bevis som kan krävas av kommissionen att den måste visa att det finns områden, som den har identifierat, på vilka genomförandet av projekten i fråga kan, med beaktande av deras karakteristiska egenskaper, få negativa återverkningar på miljön. Det är emellertid inte nödvändigt att visa att den påverkan på miljön, som i direktivet endast anges som *potentiell, verkligen har skett*. Om kommissionen skulle företa även sådan bevisning, skulle den på sin höjd tjäna som bekräftelse på att det finns områden under det tvistiga gränsvärdet som utsätts för betydande risk för miljökada, och där verksamheter i den projektgrupp som här behandlats på grund av deras *förutsebara* effekter bör bli föremål för en föregående bedömning.

Projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk (bilaga 2, punkt 1b)

8 — På sätt och vis kan det gränsvärde varom det var fråga i Kraajeveld m. fl. tillämpas även i detta fall. Domstolen utvecklade ett "test" så att säga "som sista utväg" för fall då gränsvärdet är olagligt eftersom det undantar en hel projektgrupp från bedömning av miljöpåverkan. Fastställelandet av gränsvärdet kan vara befogat om det framgår att samtliga de projekt som har undantagits kan anses vara sådana att de inte har någon betydande inverkan på miljön. I förevarande fall är det däremot fråga om hurvida fastställandet av gränsvärdet är olagligt eftersom det har fastställts utan att kriteriet om projektets lokalisering tillämpats. I förevarande fall skulle därmed gränsvärdet vara befogat om det vid en samlad bedömning av projektens karakteristiska egenskaper framgår att *inte något* av dem är lokaliserat i ett sådant *känsligt område* som skulle ha krävt en bedömning av miljöpåverkan.

27. Gränsvärdet för ovannämnda projektgrupper stadgas i artikel 24 i den irländska lagen (SI nr 349 av 1989, First Schedule, del 2, 1a). I denna lagbestämmelse anges att en bedömning av miljöpåverkan, EIA

(Environmental Impact Assessment) skall företas för projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda områden för intensivjordbruk, när det aktuella området överstiger 100 hektar. Gränsvärdet fastställdes till denna nivå med stöd av artikel 24 i First Schedule och andra bestämmelser avseende omvandling av mark för att använda den för annat ändamål, "land reclamation".

Kommissionen har anmärkt i huvudsak följande. Det har förekommit verksamheter på områden mindre än 100 hektar, som kan skada bevarande av naturen och som därför inte borde ha undantagits från bedömning av miljöpåverkan. Så är fallet med verksamheten i Burren i grevskapet Clare, vars kumulativa inverkan hotar att förändra eller förstöra en särskilt värdefull och vidsträckt kalkstenshällmark ("limestone pavement") och den sällsynta vegetation som finns där. Området i fråga karaktäriseras även av betydande arkeologiska lämningar.

28. Kommissionen har även anmärkt på att ungefär 60 000 hektar delvis orörda naturområden som är avsedda för bete (i synnerhet fåruppfödning) har undantagits från bedömning av miljöpåverkan och har omvandlats till intensivjordbruk. "Overgrazing" (överexploatering av gräsmarker) har orsakat, och kan komma att orsaka, allvarlig skada på miljön på många platser som av de irländska myndigheterna själva har bedömts vara av så stor vikt för förvaltningen av ekosystemet att man har

föreslagit att de skall ingå i NHA (*Natural Heritage Areas*).

29. Irland har svarat att kommissionen i sina anmärkningar inte beaktar, vilket den borde ha gjort, hela den projektgrupp som är i fråga. Kommissionen har begränsat sina anmärkningar till att i huvudsak gälla undergruppen "land reclamation". Vad avser de anmärkningar om delvis orörda naturområden som är avsedda att användas som betesmarker, har kommissionen varken identifierat den geografiska yta som kommissionen hänvisar till i talan eller bevisat att den påstådda omvandlingen till intensivjordbruk har ägt rum på ytor som är mindre än 100 hektar och följaktligen undantagna från bedömning av miljöpåverkan. Det finns inte i något fall bevis för att det gjorts ingrepp som varit skadliga för bevarandet av naturen. Irland framför vidare det grundläggande argumentet att termen "intensivjordbruk" i punkt 1b i bilaga 2 inte är tillräckligt preciserad i direktivet, vilket får till följd att kravet på rättssäkerhet inte uppfylls. Medlemsstaterna är följaktligen tillåtna att betrakta den bestämmelse i bilagan som åberopats av kommissionen såsom ogiltig. "Sheep grazing" (betesmarker för får) faller å andra sidan utanför direktivets tillämpningsområde, oberoende av vilken tolkning begreppet intensivjordbruk ges. Fåruppfödning innebär inte ett sådant ingrepp i den naturliga miljön eller landskapet som kan eller skall vara föremål för projekt enligt artikel 1. Detta följer av såväl den omständigheten att jordbruk till sin art är en fri och enskild verksamhet som av att jordbruk i Irland utövas i den traditionella formen "commonage" (allmän betesmark)

som gör att det inte lämpar sig för direktivets regler.

30. Låt mig börja med den sistnämnda anmärkningen. Irland tar i första hand upp problemet att definiera kategorin intensivjordbruk (och relaterade projekt), ur vilken sökanden vill att fårbeta och fåruppfödning utesluts. Enligt min mening är emellertid den definition som ges i förteckningen tillräckligt tydlig för att man skall kunna tolka den korrekt och tillämpa den i det förevarande målet. De områden av obrukad mark eller delvis orörda naturområden som avses är sådana som genomgår grundläggande förändringar i förhållande till sitt ursprungliga tillstånd för att omvandlas till områden för intensivjordbruk. Bete leder till att markens resurser exploateras, och utgör därför en verksamhet som kan utgöra projekt som skall undergå en bedömning (se artikel 1.2). Det finns, såsom kommissionen påpekar, intensiva former, som kan värderas exempelvis i termer av "stocking density" (boskapens täthet) och antal får per hektar. Det förefaller dessutom uppenbart att "overgrazing" kan medföra miljöpåverkan på samma sätt som de övriga verksamheter som avses i punkt 1b i bilaga 2, och inte minst, uppfödning på de anläggningar för intensiv djuruppfödning som finns uppräknade under andra rubriker i förteckningen (se punkterna 1e och 1f i bilaga 2). Kommissionen har för övrigt gjort tydliga och allvarliga invändningar mot svarandens tes enligt vilken verksamheten i fråga inte lämpar sig, och inte ens är mottaglig, för de krav och tekniska villkor det förfarande för bedömning av miljöpåverkan som avses i direktivet ställer. Att bete, enligt direktivet,

bör vara föremål för förhandstillstånd, är inte, såsom Irland anser, orimligt, utan en enkel och befogad konsekvens av det förhandsskydd som direktivet ger miljön. Detta skydd gäller alla former av intensivjordbruk och generellt för de i bilagorna uppräknade verksamheterna, som alla betraktas som potentiellt skadliga för miljön. Inte heller kan tillämpningen av det direktiv, som Irland måste följa — och införliva — hindras av det som är speciellt för det irländska "commonage" vad avser bete. Slutsatsen framgår tydligt. Det fall som här är i fråga faller under kategorin intensivjordbruk.

31. Frågan är därför huruvida det gränsvärde på 100 hektar som fastställts för denna projektgrupp i enlighet med den irländska lagstiftningen står i överensstämmelse med de begränsningar som i detta fall finns för medlemsstaternas befogenhet att företa en skönmässig bedömning. För att besvara denna fråga, skall jag använda de kriterier som ovan förklarats. Det tvistiga gränsvärdet överskrider de rättsliga gränser för befogenheten att företa en skönmässig bedömning om det fungerar på ett sådant sätt att det undantar delvis orörda naturområden som är mindre än 100 hektar från bedömning av miljöpåverkan, där projektet

på grund av sin lokalisering kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommissionen hävdar att "overgrazing", var det än utövas, har de särdrag som enligt direktivet kräver att bedömning av miljöpåverkan skall ske. Irland bestrider detta på ovannämnda grunder, och gör även gällande att miljöpåverkan av bete på Irland kontrolleras genom program som skapats genom gemenskapsbestämmelser och som har till syfte att avskräcka från intensiva jordbruksformer, och att eventuellt ekonomiskt stöd ges under förutsättning att berörda jordbrukare deltar i förvaltningen av så kallade *Rural Environmental Protection Schemes*, som har upprättats av den svarande staten.

stadgar att bedömning av miljöpåverkan kan integreras i befintliga tillståndsförfaranden för projekt i medlemsstaterna, eller i andra befintliga förfaranden eller i förfaranden som kan upprättas i medlemsstaternas rättsordningar. Det skall i samtliga fall vara fråga om förfaranden som kan uppnå *samma syften* som direktivet. Skyldigheten att företa en förhandsbedömning av miljöpåverkan i enlighet med artikel 2.1 är bindande för medlemsstaterna när de, inom sina respektive rättsordningar, upprättar de övriga förfarandena, precis på samma sätt som deras befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar begränsas i de fall som anges i artikel 4.2.

32. Kommissionen har visat att man från de irländska myndigheterna genom den tidigare skriftväxlingen, som bifogas handlingarna i målet, har erhållit uppgifter som visar att ungefär 60 000 hektar har drabbats — eller i varje fall hotats — av skada på miljön. Enligt min mening har kommissionen härmed uppfyllt sin bevisbörda i fråga om denna anmärkning (se ovan, punkt 26).

Den "spridda kontroll" av den möjliga påverkan på miljön som intensivt bete kan medföra (och allmän påverkan på miljön av de andra verksamheter som uppräknas i bilagorna) skall, oberoende av vilket slags förfarande som stadgas eller vilken myndighet som är behörig, leda till det resultat som är relevant inom ramen för denna prövning. Kontrollen måste därför utföras på grundval av rättsliga bestämmelser som syftar till att komplettera förhandsbedömningen av miljöpåverkan, det vill säga som föreskriver en sådan när det krävs enligt direktivet men undantas genom gränsvärdet.

33. Hur skall då de åtgärder för att bedöma miljöpåverkan av bete, som tillämpas i Irland oberoende av det system med gränsvärden som här behandlats, kunna värderas? Enligt min mening måste åtgärderna stå i *överensstämmelse med* den uttryckliga bestämmelse i direktivet (artikel 2.2) som

34. Kommissionen kritiserar att det inte finns någon garanti för att man lyckas uppnå ett sådant resultat. Det förefaller inte som om Irland har framfört något övertygande argument som stöder motsatsen. Av detta måste slutsatsen bli att de myndigheter som är ansvariga för att kontrollera miljöpåverkan i sådana områ-

den som faller under gränsvärdet har en stor befogenhet att företa en skönmässig bedömning, som i vart fall är större än den som tillkommer medlemsstaterna enligt artikel 4.2.

Om så är fallet, motsäger dessa andra interna förfaranden det gemenskapsrättsliga regelverk som här är i fråga och som de således alls inte kompletterar. Irland kan i varje fall inte återropa dessa förfaranden för att bestrida sökandens anklagelse.

35. Grunderna för slutsatsen att gränsvärdet på 100 hektar inte är i enlighet med direktivet kvarstår och får ytterligare stöd när kommissionens iakttagelser vad avser Burren-området beaktas. Att Burren är ett känsligt område, såsom kommissionen hävdar, beläggs av en rapport från 1996, sammanställd av Heritage Council, med titeln *A Survey of Recent Reclamations in the Burren*. Det har gjorts många ingrepp i Burren (uppodling av jorden och utjämning av kalkstenshällen), många i områden som av de irländska myndigheterna själva har definierats som Natural Heritage Areas. Områden av särskild historisk och arkeologisk betydelse har förstörts. Förutom "land reclamation," är uppodling av jord,

som beaktas i en annan del av talan, av intresse i detta mål. Gränsvärdet på 100 hektar gäller för båda typerna av verksamhet. Det är i förhållande till båda dessa grupper som kommissionen framför frågan om projektens kumulativa och med tiden ökande inverkan på miljön. Det kan, med tanke på ordningsföljden i detta förslag till avgörande, vara lämpligt att på detta stadium ta upp detta problem.

36. När kommissionen framlägger denna fråga för domstolen, återoppar kommissionen åter Irlands skyldighet att fastställa gränsvärdet efter projektens karakteristiska egenskaper. Närmare bestämt är det emellertid fråga om att undersöka hur projekten skall bedömas i förhållande till varandra. Detta är det väsentliga i kritiken. För att göra denna analys krävs att jag uppehåller mig vid de karakteristiska egenskaperna för de projekt som är i fråga i detta mål.

37. *Omfattningen* av projekt, som till sin *art* omvandlar obrukad jord eller delvis orörda naturområden till områden för andra ändamål, beräknas vid fastställande av gränsvärden, genom dess yta: 100 hektar. Enligt kommissionen är inte detta gränsvärde *förbundet* med — eller åtminstone inte *logiskt* förbundet med, i enlighet med direktivets krav — projektets lokalisering, som måste beaktas när det är fråga om områden som är särskilt utsatta för påverkan av verksamheter av sådant slag. Kommissionen anser att det fastställda

gränsvärdet endast är tillräckligt förbundet med faktorn "sensitivity of location" *om man tillämpar det* med beaktande antingen av

- i) de *individuella* projekt som planerats för området i fråga och som kan få betydelse för ett område som är mycket mindre än 100 hektar, såsom i Burren-fallet, där avverkning av skog eller omvandling av jord har uppdelats på flera ingrepp av berörda exploatörer,

eller

- ii) alla projekt som, *betraktade i dess helhet*, påverkar samma område. I detta avseende är det som är betydelsefullt för bedömning av miljöpåverkan därför *hela den påverkan* som projektens verksamhet har haft på ett sådant miljöområde som har erkänts vara i behov av särskilt skydd.

Det är därför som kommissionen framhåller betydelsen av både den med tiden ökande inverkan — de som utvecklas under ett visst projekts hela genomförandefas — och den kumulativa inverkan som kan följa av projekt som planeras och utförs samtidigt av olika exploatörer i intilliggande områden, när ingreppen tillsammans uppgår till fastställda 100 hektar. Bedömning av miljöpåverkan måste alltid beaktas när ett projekt karaktäriseras av "sensitivity of location," men det krävs att det berörda landområdet, om det är mindre än 100 hektar, tillsammans med andra intilliggande områden som berörs av projekt av samma slag, verkligen överskrider detta gränsvärde.

39. Denna anmärkning rör inte *nivån* på det gränsvärde som fastställts på Irland, utan på dess *tillämpning* i detta mål, som kommissionen inte anser överensstämmer med direktivet därför att man vid dess tillämpning inte tar hänsyn till med tiden ökande och kumulativa inverknings på miljön. Det som måste undersökas är därför följande. Följer det av artikel 2.1 jämförd med artikel 4.2 att de gränsvärden som eventuellt fastställts av medlemsstaterna måste tillämpas enligt det speciella kriterium som framförs av kommissionen i detta mål?

38. Bedömningsförfarandet blir följaktligen aktuellt varje gång som de ingrepp i marken, som hör till de grupper och är av det slag som beskrivits ovan, påverkar en yta som är större än 100 hektar, oberoende av om det är fråga om *ett* eller *flera* projekt.

40. Förhandsbedömningen av miljöpåverkan rör projektens karakteristiska egenskaper vad avser deras *effekter*. Det är fråga om ett konkret verifieringsförfarande, och effekterna måste följaktligen hänföras till varje enskilt projekt. Detta innebär

dock inte att direktivet utesluter den med tiden ökande och kumulativa inverkan på miljön projektet kan få — som här är i fråga — från de effekter som är relevanta. Tvärtom. I artikel 3 stadgas faktiskt att bedömningen av miljöpåverkan i varje enskilt fall skall *identifiera de direkta och indirekta effekterna* av ett projekt beträffande samtliga miljöfaktorer. Den med tiden ökande inverkan på miljön härrör uppenbarligen från det enskilda projektet, som får *direkta effekter*, eftersom de är direkt knutna till utvecklingen av ett projekt som planerats av exploatören. Enligt min mening kan den kumulativa inverkan som tillskrivs det enskilda projektet även vara föremål för en bedömning av miljöpåverkan, då den miljöpåverkan som kan förutses genom att projektets karakteristiska egenskaper beaktas *blir större* genom samverkande av omständigheter som i sig är relevanta i miljöskyddshänseende, såsom kumulering med andra projekt i det känsliga miljöområdet där projektet är lokaliserat. Detta berättigar — och, enligt min mening, kräver — att den kumulativa inverkan beaktas vid tidpunkten för fastställandet av om projektet överskrider gränsvärdet och därför bör underställas den bedömning av miljöpåverkan som stadgas i direktivet.

41. Irland gör i sitt svaromål gällande att medlemsstaterna inte hade någon skyldighet att ta projektens kumulativa inverkan i beaktande förrän efter antagandet av direktiv 97/11. I direktiv 85/337, som är tillämpligt i detta mål, stadgas ingenting om detta. Vad som stadgas i direktiv 97/11 är *en rad urvalskriterier*, som uppräknas i en bilaga som tar upp projektens karakteristiska egenskaper och deras potentiella påverkan. Förening med andra projekt uppräknas som en karakteristisk egenskap. Det är tydligt att, liksom vad avser de övriga tillämpningskriterier som anges i

bilagan, den omständigheten att förening med andra projekt särskilt nämns i bilagan är en *oundviklig konsekvens* av skyldigheten att beakta *även projektens indirekta effekter* på miljön vid bedömningen av deras karakteristiska egenskaper. Denna skyldighet stadgas huvudsakligen på samma sätt i direktiv 85/337 och i det senare direktivet 97/11 (se artiklarna 2 och 3 i båda direktiven).

42. Jag drar därför slutsatsen att kommissionens argument är välgrundade. Irlands underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter består i att utöver att fastställa det i frågasatta gränsvärdet, inte ha antagit de föreskrifter som var nödvändiga för att detta skulle kunna tillämpas med beaktande, under ovannämnda omständigheter, av projektens med tiden ökande och kumulativa inverkningsar. Att anta dessa ytterligare bestämmelser är således nödvändigt, för så vitt svarandestaten bibehåller det redan fastställda gränsvärdet och inte beslutar att införliva direktivet på något annat sätt som är förenligt med ett rättsenligt utövande av dess utrymme för skönmässig bedömning.

Bilaga 2, punkt 1d. Nyplantering av skog, där detta kan medföra negativa ekologiska förändringar, samt röjning i syfte att använda marken för annat ändamål

43. Enligt den irländska lagstiftningen (Artikel 24, First Schedule, del 2, 1 c (i) i SI nr 349 av år 1989) krävs en bedömning av miljöpåverkan vid nyplantering av skog

när ytan är större än 200 hektar, eller, om det är fråga om lövskog som ersätts av barrträd, 10 hektar. I SI nr 101 av 1996, varigenom dessa gränsvärden ändrades, stadgas, tillsammans med andra bestämmelser i den irländska lagstiftning som finns till följd av direktivets införlivande, att bedömning av miljöpåverkan skall ske i följande fall: nyplantering av skog, där ytan i fråga, *i sig* eller *tillsammans med* andra, intilliggande ytor, täcker eller inom tre år kommer att täcka, mer än 70 hektar. Gränsvärdet för omvandling av existerande skog till barrträd är 10 hektar. Enligt artikel 24, First Schedule, del 2, 2c (ii) i SI nr 349 av 1989, är gränsvärdet däremot 100 hektar för projekt för röjning i syfte att använda marken för annat ändamål.

44. Kommissionen kritiserar dessa bestämmelser då de innebär att projekt för nyplantering av skog som planerats vid a) torvmossar eller b) nära vattendrag faller under gränsvärdet, och därmed undantas från bedömning av miljöpåverkan. Kommissionen kritiserar även det gränsvärde på 100 hektar som har bestämts för projekt för röjning i syfte att använda marken för annat ändamål. Dessa anmärkningar bör prövas var och en för sig.

a) Nyplantering av skog i torvmossar

45. Genom skrivelse till kommissionen av den 6 maj 1996, bekräftade Irland att olika

stödåtgärder beviljats för verkställande av projekt för nyplantering av skog. I februari 1994 beviljades stöd för en yta av 76 hektar i Dunragh Loughs och Pettigo Plateau, i december 1994 för en yta av 44,1 hektar i Tullytresna Bog, och i mars 1994 för en yta av 190 hektar i Tamur Bog. För dessa projekt krävdes inte någon bedömning av miljöpåverkan. Nyplantering av skog i torvmossar innebär, enligt kommissionen, plöjning, dränering, användning av gödsel och en grundlig förändring av vegetationen. Dessa verksamheter riskerar att skada och till och med förstöra torvmossarnas ekosystem. Som stöd för denna kritik finns bevis som syftar till att visa att det i många områden, som av de irländska myndigheterna själva föreslagits som Natural Habitat Areas (*Dunragh Loughs, Pettigo Plateau, Tullytresna Bog, Tamur Bog*), företas okontrollerade nyplanteringar av skog. Kommissionen åberopar vetenskapliga studier för att bevisa att denna typ av ingrepp kan ha en betydande, eller till och med irreversibel, påverkan på de områden som här är i fråga,⁹ och uppmärksammar särskilt projektet för nyplantering av skog i Dunragh Loughs och Pettigo Plateau, områden om ungefär 2000 hektar som anses vara av stort vetenskapligt intresse på grund av sina orörda torvmossar. Kommissionen tillägger att områdets betydelse ur miljösynpunkt har erkänts både internationellt (en del av Pettigo Plateau, 900 hektar, omfattas av tillämpningsområdet för 1986 års Ramsar-konvention) och inom ramen för rådets direktiv 79/409/EEG, vid tillämpningen av vilken Irland bedömde 619,2 hektar av Pettigo Plateau som ett särskilt skyddsvärt område. Dessutom nämns Pettigo Plateau och Dunragh Loughs i ett avtal som ingicks den 28 december 1995 mellan Europeiska gemenskapernas kommission och irländska

⁹ — Kommissionen hänvisar i detta avseende till publikationen Stroud, Reeds m.fl., *Birds, bogs and forestry. The peatlands of Caithness and Sutherland*, Nature Conservancy Council.

National Parks and Wildlife Service, i enlighet med rådets förordning nr 1973/92, på vars grund det har skapats finansiella instrument för förvaltnings- och verksamhetsplaner som syftar till att skydda och bevara miljön. I detta avseende erinrar kommissionen om rapporten *Survey of Breeding Birds at Pettigo Plateau, County Fermanagh*,¹⁰ som tydligt visar att nyplanteringen i fråga utgör ett allvarligt hot för miljöskyddet. Planteringarna av barrträd påverkar områdenas hydrologi och kan leda till att områdena fragmenteras, vilket gör att de inte längre är lämpliga som naturlig hemvist för olika inhemska djurarter (vithalsad gås, kärrhök och ljungpipare). Andra fågelarter och däggdjur blir mer sårbara vid ankomsten av nya rovfåglar till skogsplanteringarna.

irländska myndigheterna skyddar de områden som är i fråga mer effektivt än den obligatoriska bedömningen av miljöpåverkan. För att få tillstånd för nyplantering av skog krävs, enligt Irland, att regler för miljöskydd följs, som ställer lika höga eller högre krav än de som tillämpas för projekt som överskrider det gränsvärde som fastställts i irländsk lag. Kostnaderna för nyplantering av skog är för övrigt så höga att verksamheten i praktiken kräver ekonomiskt stöd och kan därför inte undgå de kontroller som krävs för att sådant stöd skall kunna erhållas när det är fråga om områden som har klassificerats som NHA.

46. Irland hävdar att gränsvärdet för bedömning av miljöpåverkan i lagen av den 1 oktober 1996, efter det att kommissionen utfärdade sitt motiverade yttrande, minskades från 200 till 70 hektar. Irland uppfyllde därigenom de skyldigheter som följer av detta yttrande, och kommissionen har, å sin sida, inte visat att projekt som faller under det gränsvärde som fastställts enligt den nya irländska lagstiftningen medför betydande miljöpåverkan. I varje fall har de projekt för nyplantering av skog som planerats i områden som är NHA underställt administrativ kontroll av National Parks and Wildlife Service. De *Habitat Regulations* som antagits av de

47. Vid bedömningen av kommissionens argument, måste man beakta, i likhet med den grund som prövats ovan, att kommissionen har försökt att ange de känsliga områden för vilka bedömning av miljöpåverkan av projekt för nyplantering av skog är utesluten. De vetenskapliga rapporterna och de andra bevis som kommissionen framlagt visar att nyplanteringar av skog i torvmossar har en anmärkningsvärd negativ miljöpåverkan. Den rättsliga fråga som det är betydelsefullt att pröva är den som ovan behandlades avseende utnyttjande av

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

obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk. Om gränsvärdet undantar projekt som påverkar känsliga naturområden från bedömning av miljöpåverkan, kan inte gränsvärdet anses ha fastställts av den svarande staten inom dess lagliga befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar. Sådana omständigheter är för handen i detta mål. Enligt min mening är kritiken således välgrundad. Irland hävdar emellertid att man har föreskrivit att kontroll av miljöpåverkan avseende nyplantering av skog skall ske även under gränsvärdet, dels generellt genom lagstiftning (SI nr 94/97, European Communities Regulation 1997), dels genom administrativa förfaranden. Ekonomiskt stöd för detta slag av projekt kan endast erhållas efter en noggrann kontroll att projektet är förenligt med skyddet av miljön. Detta argument grundar sig till stor del på ett praktiskt behov av ekonomiskt stöd. Nyplantering av skog genomfördes, enligt svarandestaten, först av staten, och det blev först senare fråga om privata projekt, vilka även understöddes finansiellt av den Europeiska gemenskapen. Då ekonomiskt stöd ges, vidtas även kontroll. Mot detta kan invändas att beviljande av ekonomiskt stöd eller någon annan form av stödåtgärd som medlemsstaterna ger till exploatörerna på villkor att de respekterar vissa miljökrav enligt artikel 1 inte kan tillmätas någon betydelse. I artikel 1 föreskrivs ett system med tillstånd som, utan att det är möjligt att göra avsteg därifrån, beror av en förhandsbedömning av projektets miljöpåverkan *varje gång* som detta rör någon av de frågor som uppräknas i bilaga 1 och 2. Förhandsbedömningen av miljöpåverkan ingår i de interna förfarandena endast på de villkor som nämnts ovan (se punkt 33), och dessa får inte förbigås av medlemsstaterna. Med andra ord påverkar inte det som får en privatperson att söka det ekonomiska stödet den kontroll som krävs enligt direktivet. Skyldigheten att företa en bedömning av miljöpåverkan

gäller oberoende av om projekten är privata eller offentliga och bekostade av staten.

Man kan inte heller anklaga kommissionen för att den, i det motiverade yttrandet, kritiserade det gränsvärde som ursprungligen fastställdes till 200 hektar och som inte förrän senare sänktes till 70 hektar av svarandestaten. Kommissionen anser att även den lägre nivån, som tillämpas från och med den 1 oktober 1996 är felaktig, av den anledningen att den irländska lagstiftaren vid tidpunkten för fastställandet inte beaktade den med tiden ökande inverkan på miljön, eftersom man från bedömning undantog sådana projekt som inte uppnådde det fastställda gränsvärdet inom tre år. Den berörde exploatören kan efter denna treårsperiod lägga fram ett nytt projekt, som undantas från bedömning av miljöpåverkan om ytan inte överskrider 70 hektar. För att beräkna helhetseffekten av det projekt som redan verkställts och det nya projektet, skall de sammantagna effekter som jag tidigare behandlat (se ovan, punkterna 40 och 41) beaktas vid tillämpningen av gränsvärdet, vilken nivå det än har.

Jag avstår från att vidare behandla frågan huruvida Irland har åsidosatt artikel 7 i direktivet genom att åsidosätta sina skyldigheter att informera och samråda med Storbritannien, som berörs av verkställandet av de projekt som påverkar gränsöverskridande områden såsom Pettigo Plateau.

Detta åsidosättande är föremål för en annan anmärkning, som Irland inte har bestridit.

b) Nyplantering av skog nära vattendrag

48. Med stöd av rapporten *Aquafor* och *The Trophic Status of Lough Conn*, har kommissionen visat att nyplantering av skog i vissa naturområden medför en allvarlig miljöpåverkan beroende på vattnets försurning och eutrofiering. Irland begär att domstolen inte skall beakta de studier över vilken påverkan nyplantering av skog har på livsmiljön som gjordes innan direktivets ikraftträdande. Det skulle i sådant fall inte finnas bevis för kommissionens tes. Denna argumentering kan inte godtas. Det kan vara lämpligt att påpeka att de båda studierna endast vetenskapligt förklarar det orsakssamband som finns mellan nyplantering av skog och allvarlig miljöpåverkan som orsakas av vattnets försurning och eutrofiering i vissa områden i Irland. Studierna är viktiga för domstolen, inte för att de påvisar att miljöskada faktiskt har ägt rum, vilket det här inte är fråga om (se ovan, punkt 26), utan för att de utgör vetenskapliga instrument som påvisar den speciella miljön i de områden som sökan- den åberopar och den möjliga miljöpåverkan som är knuten till de projekt för nyplantering av skog som finns i dessa områden.

49. Rapporten *Aquafor* och andra vetenskapliga studier¹¹ bekräftar, å ena sidan, uppkomsten av miljöskada som förorsakas av nyplantering av skog nära vattendrag. Anmärkningen är i vilket fall berättigad eftersom kommissionen har identifierat områden som är känsliga för försurning av vatten, såsom grevskapen Galway, Wicklow, Donegal och Kerry. Den vetenskapliga auktoriteten i de rapporter som kommissionen gjort och citerat i detta avseende utgör enligt min mening ett tydligt bevis för att nyplanteringen av skog borde ha gjorts föremål för en förhandsbedömning av miljöpåverkan, men att detta inte har gjorts. Gränsvärdet tillåter inte en sådan bedömning, och det finns inga lämpliga alternativ för att göra en bedömning av miljöpåverkan av projekten i fråga.

c) Projekt för röjning i syfte att använda marken för annat ändamål

50. De argument som tagits upp ovan måste utsträckas till att även avse bedömningen av det gränsvärde som fastställts till 100 hektar för projekt för röjning i syfte att använda marken för annat ändamål genom tillämpning av artikel 24, First Schedule, del 2, 2c (ii) i SI nr 349 av 1989. I detta avseende är Burren-fallet, som tidigare behandlats, betydelsefullt. Låt mig hänvisa till mitt tidigare resonemang i detta hänseende (se ovan, punkt 35). Det finns goda

11 — Se *Evaluation of the Effects of Forestry on Surface-Water Chemistry and Fishery Potential in Ireland*, EOLAS Contract ER/90/76; Allott, N., m.fl., "Stream Chemistry and Forest Cover in Ten Small Western Irish Catchments" i *Ecological Effects of Afforestation, Studies in the history and ecology of afforestation in Western Europe*, 1993; Allott, N., och Brennan, M., "Impact of Afforestation on Inland Waters" i *Water of life*, Dublin, 1992.

skäl för att anse att röjning hotar ekosystemet åtminstone i lika hög utsträckning som utnyttjande av obrukad mark för intensivjordbruk. Projekt som innefattar denna verksamhet i områden såsom Burren bör således underställas en bedömning av miljöpåverkan, även om de påverkar en yta mindre än 100 hektar.

Projekt som avses i bilaga 2, punkt 2a. Utvinning av torv.

51. Liknande överväganden talar för godtagande av följande anmärkning, som rör påverkan på miljön av projekt för utvinning av torv. Denna aktivitet kan, enligt kommissionen, och jag ser inget skäl att inte ansluta mig till denna uppfattning, utgöra ett allvarligt hot mot miljön, i synnerhet avseende de torvmossor som är i fråga. Utvinning av torv i leriga områden innebär dränering av vatten. Denna verksamhet leder i sin tur till att den växtlighet som torven består av torkar ut. Sänkningen av vattennivån gör att torvens volym minskar. Torvens lutning ökar vattenflödet, vilket ytterligare förvärrar torkningsprocessen. Kommissionen nämner i detta hänseende exemplet Ballyduff-Clonfinane Bog i grevskapet Tipperary, som kommissionen undersökte i detalj i sin rapport till följd av klagomål P-95/4218. Denna plats, som består av två torvmossor och som upptar en yta av 312 hektar, föreslogs bli NHA år 1995. Den 28 december 1995 slöt kom-

missionen och Natural Parks and Wildlife Service ett kontrakt om beviljande av ett stöd på 334 000 ecu för bevarande och skydd för torvmossor.

52. Gränsvärdet för projekt för utvinning av torv har fastställts till 50 hektar. Detta anges i artikel 24, First Schedule, del 2a i SI nr 349 av år 1989. Irlands argument består, om man utelämnar de argument som redan åberopats ovan men som upprepas i detta sammanhang, i huvudsak av två delar. För det första har kommissionen uteslutande grundat sig på det gränsfall som avsåg Ballyduff-Clonfinane Bog, utan att beakta det kriterium som fastslagits i domen i målet Kraaijeveld m. fl., enligt vilket man måste beakta alla projekts karakteristiska egenskaper i den aktuella kategorin och aldrig beakta endast ett projekts karakteristiska egenskaper. För det andra har gränsvärdet fastställts till 50 hektar eftersom den irländska lagstiftaren har velat skilja mellan kommersiell utvinning av torv och sådan utvinning som utövas sedan sekler tillbaka på landsbygden i Irland ("turf-cutting"), nämligen manuell utvinning av torv av enskilda för familjebehov.

53. Enligt min mening skall varken den ena eller den andra av Irlands invändningar bifallas. Som jag redan har förklarat (se ovan, punkt 24), tillämpas inte kriteriet avseende projektets lokalisering varje gång som gränsvärdet utesluter bedömning av miljöpåverkan, oaktat den omständigheten att verksamheten i fråga medför en betydande potentiell miljöpåverkan med hänsyn till den plats där verksamheten äger

rum. Antalet projekt som berörs av gränsvärdets uteslutande effekt saknar betydelse med hänsyn till det kriterium kommissionen har återoppat.

54. Det förefaller inte heller som om Irlands val är skäligt i det att det skulle finnas en industriell verksamhet som faller ovanför gränsvärdet medan det under gränsvärdet finns en manuell och traditionell verksamhet, för vilken bedömning av miljöpåverkan inte är berättigad. Kommissionen invände i replik¹² att den återopade åtskillnad som skapas genom gränsvärdet inte längre kan upprätthållas, då manuell utvinning till stor del har ersatts av mekanisk utvinning, vilket har lett till en ökning av kommersiell utvinning, även om den sker i liten och medelstor skala.

55. Den enda uppgiften av betydelse är att utvinning av torv kan medföra påverkan på miljön i de områden som här är i fråga. Man skall inte bortse från att utvinning av torv, såsom kommissionen uppmärksammar, riskerar att medföra *irreversibla* förändringar i torvmossarnas ekosystem. Kommissionen medger dock att manuell "turf-cutting", som är väl förankrad enligt den irländska traditionen,¹³ faller utanför direktivets tillämpningsområde. Det är således den kommersiella utvinningen av torv på områden mindre än 50 hektar som borde ha beaktats men det förefaller som om detta inte har skett. Av denna anledning kan jag, genom att tillämpa det kriterium

som tidigare tagits upp (se ovan, punkt 23), dra slutsatsen att den åtskillnad som görs genom gränsvärdet i fråga ger upphov till en oberättigad särbehandling av projekt inom gruppen i fråga (och av exploatörerna). Det kan dessutom erinras om att den irländska lagstiftningen behandlar torv annorlunda än liknande verksamheter för utvinning (utvinning av sten, grus, sand och lera), som stadgas i listan i bilaga 2, och för vilka Irland har fastställt ett mycket lägre gränsvärde (5 hektar). Det är ännu inte bevisat att det är högre sannolikhet att projekt som ingår i dessa andra grupper — alltså vad avser känsliga områden — har mer betydande miljöpåverkan än utvinning av torv. Reglerna i den irländska lagstiftningen om de olika verksamheter för utvinning som uppräknas under olika rubriker i bilaga 2 kan därför ge upphov till en omotiverad särbehandling av de olika verksamheterna, som alla är relevanta på grund av deras potentiella påverkan på miljön. Jag anser således att talan kan vinna bifall även på denna grund.

Huruvida artikel 2.3 och artiklarna 5 och 7 i direktivet har åsidosatts

56. I den irländska lagen (SI nr 349 av 1989) föreskrivs ett system med undantag som ger den minister som är behörig rätt att befria ett projekt från kravet på att en bedömning av miljöpåverkan skall genomföras när han anser att det är berättigat på grund av exceptionella omständigheter. Kommissionen anser att detta system inte överensstämmer med artikel 2 i direktivet

12 — Se i synnerhet punkt 19 i kommissionens replik.

13 — Och i den irländska litteraturen: se punkt 106 i Irlands skriftliga inlägga.

eftersom: a) den berörde ministern inte är tvungen att pröva om en annan form av bedömning skulle vara lämplig och om de uppgifter som därvid erhålls bör göras tillgängliga för allmänheten, och b) den berörde ministern inte är tvungen att informera kommissionen.

57. I artikel 2 i den irländska lagen (SI nr 349 av 1989) föreskrivs endast att en bedömning av miljöpåverkan kan innehålla upplysningar. Kommissionen uppmärksammar att den irländska lagstiftningen inte föreskriver nödvändiga åtgärder för att garantera att exploatören, på ett lämpligt sätt, lämnar de uppgifter som anges i bilaga 3 till direktivet, om projekt som skall underställas bedömning av miljöpåverkan enligt artikel 5 i direktivet.

58. Kommissionen uppmärksammar dessutom att artikel 17 i den irländska lagstiftningen (SI nr 25 av 1990) inte garanterar en lämplig mekanism för införlivande av de bestämmelser som rör medlemsstaternas skyldigheter att lämna erhållna uppgifter enligt artikel 5 i direktivet till en annan medlemsstat då den berörda staten kan komma att utsättas för påverkan på miljön i betydande grad, och begär uppgifter med stöd av artikel 7 i direktivet.

59. Irland bestrider inte anmärkningarna att Irland inte korrekt har införlivat artiklarna 2, 5, och 7 i direktivet. Irland har uttalat att man har för avsikt att förtydliga

lagstiftningen genom åtgärder som håller på att antas.

60. Talan kan således vinna bifall även på dessa grunder, då Irland inte har uppfyllt sin skyldighet att införliva artiklarna 2, 5 och 7 i direktivet inom den tidsfrist som fastställts av kommissionen i det motiverade yttrandet.

61. Slutsats: Den aktuella tvisten aktualiserar problemet — som oundvikligen kommer att uppmärksammas i domstolens beslut — att definiera på vilket sätt valet av gränsvärde — det "absoluta" gränsvärdet (se ovan, punkt 17) — passar inom *ramen* för de olika möjligheter att införliva direktivet som medlemsstaterna har enligt bestämmelser i artikel 2.1 jämförd med artikel 4.2. Såsom jag har uppmärksammat, kan Irland komma till rätta med det fördragsbrott som kommissionen anklagar Irland för genom att ändra systemet med gränsvärden eller vidta andra åtgärder inom ramen för sina skönsmässiga befogenheter. Medlemsstaternas skönsmässiga befogenheter skall emellertid alltid utövas endast inom de gränser som domstolen har fastställt i tidigare avgöranden och som den skall definiera med avseende på förevarande mål. Direktivet i fråga liknar i många avseenden, på grund av att dess huvudsakliga bestämmelse (artikel 2.1) har direkt effekt och att dess innehåll är uttömmande, en förordning och innefattar miljöskydd med många olika syften, bland annat bevarande av naturen. Bevarande av naturen är även föremål för andra gemenskapsrättsliga bestämmelser, som Irland har

påpekat i sitt svaromål, men dessa påverkar enligt min mening inte en medlemsstats uppfyllelse av skyldigheterna enligt artikel 2.1, som är grundläggande för domstolens prövning i förevarande mål.

Man måste komma i håg att kommissionen har inskränkt sig till att påpeka att Irland har åsidosatt det särskilda — även om det är grundläggande — kriteriet *sensitivity of location*, och har angett fall — eller snarare *exempel* — som bevisar att dess generella anmärkning är välgrundad. *Hur* det irländska rättssystemet skall anpassas till detta kriterium är en fråga för svarandestaten (såsom för varje medlemsstat) i enlighet med dess förnuftiga och lagliga utövande av dess skönsmässiga befogenheter. Sökanden själv uppger för övrigt att Irland inte har underlåtit att korrekt inför-

liva direktivet, förutom i de avseenden som är i fråga i detta mål. Om domstolen skulle finna att, på grund av de skäl som jag tidigare framfört, Irland har åsidosatt sina skyldigheter, behöver inte de gränsvärden som är i fråga nödvändigtvis sänkas — och kommissionen har inte angett till vilken nivå de skall sänkas — som om det vore fråga om det enda sättet att komma igenom den magiska porten, som för Alice i Underlandet. Om talan vinner bifall leder detta, i varje fall, till att den irländska lagstiftaren måste definiera, generellt och på ett sådant sätt att kraven på rättssäkerhet uppfylls, miljöns känslighet i de områden där projekten är lokaliserade och garantera att projekten underställs en bedömning av miljöpåverkan som är *fullständigt i överensstämmelse* med direktivet. Detta gäller oavsett vilken metod som väljs för att införliva artikel 4.2.

III — Förslag till avgörande

Mot bakgrund av det ovanstående, föreslår jag att domstolen fastställer följande:

- 1) Genom att inte ha vidtagit alla de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att artikel 4.2 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt införlivas korrekt vad beträffar de projekt som i anges i punkt 1b, 1d och 2a i

bilaga 2 till direktivet, och genom att i vissa delar inte ha införlivat artiklarna 2.3, 5 och 7 i detta direktiv, har Irland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i direktivet och artikel 169 i EG-fördraget.

- 2) Irland förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.