

mogelijkheden heeft deze inmenging aan de (rechterlijke) autoriteiten voor te leggen; en in de vijfde plaats de voorwaarden die het nationale recht stelt om voor compensatie in aanmerking te komen. Uiteindelijk komt het Hof tot de conclusie dat de in het geding zijnde wettelijke maatregelen niet proportioneel zijn vanwege de volgende factoren: (i) de (relatief te korte) overgangperiode van achttien maanden; (ii) het hier gaat om een ondernemersactiviteit waar eerder geen regels voor golden en die niet gevaarlijk was en de klagende ondernemingen daarom niet konden verwachten dat hun bedrijfstak *de facto* zou worden gemonopoliseerd door de staat; (iii) het feit dat de klagende ondernemingen nooit zijn uitgenodigd door de nieuwe staatsonderneming om deel te nemen aan enige besloten tender sinds de inwerkingtreding van de wettelijke maatregelen en zo *de facto* van de distributie van schoolboeken vanaf het jaar 2013/14 werden uitgesloten; (iv) het feit dat geen maatregelen getroffen werden om de klagende ondernemingen te beschermen tegen willekeur (geen rechtsmiddel om maatregelen aan te vechten en ook geen financiële compensatie); (v) het feit dat het onmogelijk was voor de klagende ondernemingen hun business voort te zetten binnen dan wel buiten het segment van schoolboeken; (vi) en het ontbreken van enig profijt bij de leerlingen of hun ouders.

5. Al met al geeft het Hof een soort van 'spoorboekje' dat kan worden gebruikt om na te gaan of een inmenging in het eigendomsrecht al dan niet kan worden gerechtvaardigd. Tegelijkertijd laat de uitspraak ook zien dat diverse factoren en omstandigheden in het concrete geval een rol kunnen spelen en iedere kwestie betreffende regulering van eigendom weer op haar eigen merites moet worden beoordeeld. Bij de hier opgenomen uitspraak kunnen wij ons met rechter Pinto de Albuquerque in zijn hier niet opgenomen concurring opinion niet geheel aan de indruk onttrekken dat de maatregelen in kwestie er toe dienen voor de staat om meer vat te krijgen op het publiceren en distribueren van schoolboeken en dat dit feit de toetsing door het EHRM eveneens inkleurde.

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik

## AB 2020/49

### HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

12 november 2019, nr. C-261/18

(K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Safjan, S. Rodin, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos)  
m.nt. R. Ortlep

Art. 4 lid 3 VEU; art. 260 lid 2 VWEU; Richtlijn 85/337/EEG

ECLI:EU:C:2019:955

### **Verzuim om milieueffectbeoordeling te verrichten: verplichting om betrokken vergunningen in te trekken?**

*Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak een lidstaat zich niet mag beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (arresten van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, ECLI:EU:C:2014:2405, punt 29, en 24 januari 2018, Commissie/Italië, C-433/15, EU:C:2018:31, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hieruit volgt dat Ierland de niet-uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380), niet kan rechtvaardigen door zich te beroepen op nationale bepalingen waarbij de mogelijkheden om een regularisatieprocedure in te leiden worden beperkt, zoals section 177 B en section 177 C van deel XA van de PDAA, die Ierland juist ter uitvoering van dat arrest in zijn nationale wetgeving heeft ingevoerd.*

*Met betrekking tot de stelling dat het voor deze lidstaat onmogelijk is om de bevoegde gemeentelijke autoriteiten te verplichten de in de Ierse wetgeving geregelde regularisatieprocedure in te leiden, moet in elk geval eraan worden herinnerd dat volgens de in punt 75 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak elk orgaan van die lidstaat en met name die gemeentelijke autoriteiten gehouden zijn om in het kader van hun bevoegdheden alle nodige maatregelen te treffen om het verzuim van een milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark te herstellen.*

*Met betrekking tot het argument dat Ierland ontleent aan het feit dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zich verzetten tegen intrekking van de aan de beheerder van het windturbinepark onrechtmatig verleende vergunningen, dient ten eerste eraan te worden herinnerd dat de niet-nakomingsprocedure berust op de objectieve*

vaststelling dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het Verdrag of een handeling van afgeleid recht hem oplegt en ten tweede dat de intrekking van een onwettige handeling weliswaar binnen een redelijke termijn moet plaatsvinden en dat rekening moet worden gehouden met de mate waarin de betrokkene eventueel op de rechtmatigheid van die handeling heeft kunnen vertrouwen, doch dat dit niet wegneemt dat een dergelijke intrekking in beginsel is toegestaan (arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, ECLI:EU:C:2006:287, punten 67 en 68).

Ierland kan zich dus niet beroepen op de rechtszekerheid en op het gewettigd vertrouwen van de betrokken ondernemer in de verworven rechten om zich te verzetten tegen de gevolgen van de objectieve vaststelling dat het zijn verplichtingen niet is nagekomen die richtlijn 85/337 ter zake van de milieu-effectbeoordeling voor sommige projecten oplegt (zie in die zin arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, ECLI:EU:C:2006:287, punt 69).

Opgemerkt zij nog dat het weliswaar niet is uitgesloten dat een beoordeling die na de bouw en de inbedrijfstelling van de betrokken installatie is verricht met het oog op het herstellen van het verzuim om vóór de afgifte van de vergunningen de milieu-effectbeoordeling ervan te hebben verricht, kan leiden tot hetzij de intrekking van de afgegeven vergunningen, hetzij tot de wijziging ervan, maar deze vaststelling doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van een marktdeelnemer die heeft gehandeld in overeenstemming met de regeling van een lidstaat, die in strijd met het Unierecht bleek te zijn, om deze staat op grond van de nationale regeling te verzoeken om vergoeding van de schade die hij door het handelen en nalaten van die staat heeft geleden.

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Noll-Ehlers en J. Tomkin als gemachtigden, verzoekster,

Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door G. Gilmore, B.L. J. Connolly en G. Simons, SC, verweerder.

## Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof: — vast te stellen dat Ierland, door niet de maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 260 VWEU niet is nagekomen; — Ierland te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som van

1 343,20 EUR, vermenigvuldigd met het aantal dagen dat is verstreken tussen de uitspraak van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), en hetzij de datum van de uitvoering door Ierland van dit arrest hetzij de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak is geweest, indien deze laatste datum voorafgaat aan de datum van de uitvoering van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), met een forfaitaire som van minimaal 1 685 000 EUR;

— Ierland te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 12 264 EUR per dag, vanaf de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak is geweest tot en met de datum van de uitvoering door Ierland van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), en

— Ierland te verwijzen in de kosten.

## Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 85/337 vóór de wijziging ervan bij richtlijn 97/11

2 Artikel 2, leden 1 en 2 en lid 3, eerste alinea, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40) bepaalde:

‘1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

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

3. In uitzonderlijke gevallen kunnen de lidstaten voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.’

3 Artikel 3 van deze richtlijn luidde:

‘Bij de milieu-effectbeoordeling wordt op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling, op grond van elk geval afzonderlijk en overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11, gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op de volgende factoren: — mens, dier en plant; — bodem, water, lucht, klimaat en landschap;

- de interactie tussen de in het eerste en tweede streepje genoemde factoren;
- de materiële goederen en het culturele erfgoed.'

4 Artikel 4 van die richtlijn was geformuleerd als volgt:

'1. Projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de lidstaten met name bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, specificeren of criteria en/of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.'

5 In artikel 5 van richtlijn 85/337 stond te lezen:

'1. Bij projecten die krachtens artikel 4 moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, treffen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in passende vorm de in bijlage III bedoelde informatie verstrekt, voor zover:

- a) de lidstaten deze informatie van belang achten in een bepaald stadium van de vergunningsprocedure en voor de specifieke kenmerken van een specifiek project of van een projecttype en van het milieu dat hierdoor kan worden beïnvloed;
- b) de lidstaten, onder meer op grond van de bestaande kennis en beoordelingsmethoden, menen dat redelijkerwijs van een opdrachtgever mag worden verlangd dat hij de gegevens verzamelt.

2. De informatie die de opdrachtgever overeenkomstig lid 1 moet verstrekken, moet ten minste het volgende bevatten:

- een beschrijving van het project met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang;
- een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen;
- de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieueffecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen;

- een niet-technische samenvatting van de in het eerste, tweede en derde streepje bedoelde gegevens.

3. Wanneer zij zulks noodzakelijk achten zorgen de lidstaten ervoor dat de instanties die over passende informatie beschikken deze informatie ter beschikking stellen van de opdrachtgever.'

6 Artikel 6 van richtlijn 85/337 luidde als volgt:

'1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu, met het project te maken kunnen krijgen, de mogelijkheid hebben advies uit te brengen over de aanvraag voor een vergunning. Te dien einde wijzen de lidstaten in het algemeen of per geval bij de indiening van de vergunningsaanvragen de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De wijze waarop deze raadpleging plaatsvindt, wordt door de lidstaten vastgesteld.

2. De lidstaten zien erop toe dat:

- elke aanvraag voor een vergunning en de krachtens artikel 5 verzamelde informatie voor het publiek beschikbaar worden gesteld,
- het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een aanvraag wordt gemaakt met het project.
- [...]

7 Artikel 7 van richtlijn 85/337 bepaalde:

'Wanneer een lidstaat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lidstaat, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden hierom verzoekt, doet de lidstaat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 verzamelde informatie aan de andere lidstaat toekomen op hetzelfde tijdstip als hij deze informatie ter beschikking stelt van zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide lidstaten eventueel noodzakelijk overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid.'

8 Artikel 8 van die richtlijn luidde als volgt:

'In het kader van de vergunningsprocedure wordt rekening gehouden met de overeenkomstig de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie.'

9 Artikel 9 van dezelfde richtlijn was geformuleerd als volgt:

'Wanneer een beslissing is genomen, stelt (stellen) de bevoegde instantie(s) voor het betrokken publiek beschikbaar:

— de inhoud van de beslissing en de eventuele voorwaarden daarvan;

— de redenen en overwegingen waarop de beslissing is gebaseerd, wanneer zulks is voorgeschreven bij de wetgeving van de lidstaten.

De lidstaten stellen vast op welke wijze deze voorlichting geschiedt.

Indien een andere lidstaat overeenkomstig artikel 7 is geïnformeerd, wordt hij ook in kennis gesteld van de betrokken beslissing.'

10 Artikel 10 van richtlijn 85/337 bepaalde: 'De bepalingen van deze richtlijn laten onverlet de verplichting van de bevoegde instanties tot inachtneming van de door de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de vigerende rechtspraak opgelegde beperkingen ter bescherming van de industriële en commerciële geheimen, alsmede van het openbare belang.

Waar artikel 7 van toepassing is, zijn de toezending van informatie aan een andere lidstaat en de ontvangst van informatie van een andere lidstaat onderhevig aan de beperkingen die gelden in de lidstaat waar het project wordt voorgesteld.'

11 Bijlage II bij richtlijn 85/337 noemde de in artikel 4, lid 2, van deze richtlijn bedoelde projecten, dat wil zeggen projecten waarvoor een milieu-effectbeoordeling slechts noodzakelijk was wanneer de lidstaten van oordeel waren dat hun kenmerken dat vereisten. Zo werden in punt 2, onder a), van deze bijlage projecten voor turfwinning genoemd, en in punt 2, onder c), projecten voor de winning van niet-metallische en niet-energetische delfstoffen zoals marmer, zand, grint, schist, zout, fosfaten en kaliumcarbonaat.

#### *Richtlijn 85/337 na de wijziging ervan bij richtlijn 97/11*

12 Artikel 2, leden 1 en 2 en lid 3, eerste alinea, van richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997, L 73, blz. 5), bepaalt:

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

2. De milieu-effectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures

die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

[...]

3. Onverminderd de bepalingen van artikel 7, kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.'

13 Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt: 'Bij de milieu-effectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

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

14 In artikel 4 van die richtlijn staat te lezen: '1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

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

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria, of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.

3. Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria bij de toepassing van lid 2 moet met de relevante selectiecriteria van bijlage III rekening worden gehouden.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de overeenkomstig lid 2 door de bevoegde instanties verrichte bepalingen ter beschikking van het publiek worden gesteld.'

15 Punt 3, onder i), van bijlage II bij richtlijn 85/337 vermeldt de installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie (windturbineparken).

16 Volgens punt 13 van dezelfde bijlage moet een wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu

kunnen hebben, worden beschouwd als een project dat binnen de werkingssfeer van artikel 4, lid 2, van richtlijn 85/337 valt.

17 In bijlage III bij richtlijn 85/337, die betrekking heeft op de in artikel 4, lid 3, van deze richtlijn bedoelde selectiecriteria, is bepaald dat bij de kenmerken van de projecten in het bijzonder verontreiniging en hinder alsook het risico van ongevallen, met name gelet op de gebruikte technologieën, in overweging moeten worden genomen. Volgens dezelfde bijlage moet bij de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn, in het bijzonder het opnamevermogen van het natuurlijke milieu in overweging worden genomen, met in het bijzonder aandacht voor bepaalde typen gebieden, zoals berg- en bosgebieden.

*Arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380)*

18 In zijn arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), heeft het Hof geoordeeld dat Ierland, door niet alle nodige maatregelen te hebben getroffen om ervoor te zorgen dat:

— projecten die vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337, als luidend zowel vóór als na de wijziging bij richtlijn 97/11 (hierna: 'richtlijn 85/337'), voordat zij geheel of gedeeltelijk worden uitgevoerd, worden onderzocht wat de noodzaak van een milieueffectbeoordeling betreft, en vervolgens, wanneer zij een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben gezien hun aard, omvang of locatie, worden onderworpen aan een effectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van deze richtlijn, en

— de afgifte van de vergunningen voor de bouw van een windturbinepark en de daarmee verbonden activiteiten te Derrybrien, County Galway (Ierland), en de uitvoering van de desbetreffende werkzaamheden, werden voorafgegaan door een milieueffectbeoordeling voor het project overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van die richtlijn,

zijn verplichtingen uit hoofde van de artikelen 2, 4 en 5 tot en met 10 van richtlijn 85/337 niet is nagekomen.

19 Met betrekking tot de tweede grief inzake het verzuim om een milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark en de daarmee verbonden activiteiten te Derrybrien (hierna: 'windturbinepark') te verrichten, is het Hof op basis van de overwegingen in de punten 94 tot en met 111 van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), tot de conclusie gekomen dat sprake was van niet-nakoming.

20 Wat met name de eerste twee fasen van de bouw van het windturbinepark betreft, heeft het Hof er in punt 98 van dit arrest op gewezen

dat Ierland deze bouwprojecten op hun milieueffecten diende te beoordelen wanneer zij een aanzienlijk milieueffect konden hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging.

21 Dienaangaande heeft het Hof in punt 103 van hetzelfde arrest geoordeeld dat de locatie en de omvang van de geplande winning van turf en delfstoffen en van de geplande wegeaanleg alsmede de nabijheid van een rivier bij de locatie concrete kenmerken vormden die aantoonde dat deze projecten, die onlosmakelijk waren verbonden met de installatie van 46 windturbines, aanzienlijke milieueffecten konden hebben en dus aan een milieueffectbeoordeling moesten worden onderworpen.

22 Aangaande de vergunningaanvraag voor de derde fase van de bouw van het windturbinepark en de wijziging van de oorspronkelijk goedgekeurde eerste twee bouwfasen heeft het Hof voorts in punt 110 van dat arrest vastgesteld dat de bouw van 25 nieuwe turbines, de aanleg van nieuwe toevoerwegen en de wijziging van het aanvankelijk goedgekeurde windturbine-type ter verhoging van de elektriciteitsproductie, als projecten die een aanzienlijk milieueffect konden hebben, daarom vóór hun goedkeuring moesten worden onderworpen aan een vergunningprocedure en een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de voorwaarden van de artikelen 5 tot en met 10 van richtlijn 85/337.

*Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof*

23 Na de uitspraak van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), verzocht de Commissie Ierland bij brief van 15 juli 2008 om haar binnen twee maanden na de datum van dit arrest informatie te verstrekken over de maatregelen die waren genomen om uitvoering te geven aan dat arrest. Bij brief van 3 september 2008 bevestigde Ierland met name dat het dat arrest volledig aanvaardde en dat een met richtlijn 85/337 overeenstemmende geactualiseerde milieueffectbeoordeling vóór het einde van 2008 zou worden verricht.

24 Bij brieven van 10 maart 2009 en 17 april 2009 deelde Ierland de Commissie, na een bijeenkomst met haar, mee dat het een wetsontwerp voorbereide waarbij een regularisatieprocedure zou worden ingevoerd, waarmee — in uitzonderingsgevallen — in strijd met richtlijn 85/337 verleende vergunningen konden worden geregulariseerd door afgifte van een 'vervangende vergunning' en dat de beheerder van het windturbinepark middels deze procedure een dergelijke vergunning zou aanvragen.

25 Op 26 juni 2009 heeft de Commissie deze lidstaat een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij ten eerste vaststelde dat zij slechts een

voorontwerp had ontvangen van de wetgeving die door Ierland moest worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat uitvoering zou worden gegeven aan het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), en ten tweede dat zij nog steeds geen informatie had ontvangen over de voorgenomen milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark. Op 9 september 2009 heeft Ierland in zijn antwoord op deze aanmaning bevestigd dat de wetswijziging waarbij de vervangingsprocedure zou worden ingevoerd, op korte termijn zou worden vastgesteld, en dat de beheerder van het windturbinepark er in beginsel mee had ingestemd om een vervangende vergunning aan te vragen.

26 De Commissie heeft Ierland op 22 maart 2010 opnieuw een aanmaningsbrief gestuurd, waarbij zij deze lidstaat verzocht om zijn opmerkingen binnen twee maanden na ontvangst van die brief aan haar mee te delen. Die lidstaat heeft daarop geantwoord bij brieven van 18 mei 2010, 22 juli 2010 en 13 september 2010. In de laatste brief hebben de Ierse autoriteiten de Commissie ervan in kennis gesteld dat de Planning and Development (Amendment) Act 2010 [(wijzigings)wet inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling van 2010] (hierna: 'PDAA') in juli 2010 was vastgesteld. Deel XA van de PDAA, met name de sections 177B en 177C ervan, voorziet in een procedure voor de regularisatie van vergunningen die in strijd met de milieueffectbeoordelingsverplichting zijn verleend.

27 Nadat opnieuw informatie was uitgewisseld tussen de Ierse autoriteiten en de Commissie en nadat Ierland kennis had gegeven van aanvullende wettelijke maatregelen die tussen 2010 en 2012 waren vastgesteld, heeft de Commissie, bij brief van 19 september 2012, deze lidstaat met name verzocht om haar mee te delen of de opdrachtgever van het windturbinepark zou worden onderworpen aan deze regularisatieprocedure.

28 Bij brief van 13 oktober 2012 deelde Ierland mee dat de beheerder van het windturbinepark, die voor 100% in handen was van een semi-overheidsbedrijf, weigerde de in deel XA van de PDAA geregelde regularisatieprocedure toe te passen en dat noch op grond van het nationale recht, noch op grond van het Unierecht de toepassing ervan kon worden geëist. In het bijzonder kunnen volgens het Unierecht de voor de bouw van het windturbinepark afgegeven vergunningen, die definitief zijn geworden, niet ter discussie worden gesteld en verzetten het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht van de wet alsook de rechtspraak van het Hof op het gebied van procesautonomie van de lidstaten zich ertegen dat deze vergunningen worden ingetrokken.

29 Bij brief van 16 december 2013 brachten de Ierse autoriteiten de Commissie ervan op de hoogte dat de beheerder van het windturbinepark zich bereid had verklaard een 'niet-officiële' milieueffectbeoordeling voor dat park te verrichten, die niettemin aan de vereisten van richtlijn 85/337 zou voldoen.

30 In 2014 heeft Ierland de Commissie een 'ontwerpdocument' toegezonden waarin melding werd gemaakt van een 'stappenplan' voor de procedure betreffende de 'niet-officiële' milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark. Deze lidstaat heeft zich, naar aanleiding van een bijeenkomst met de Commissie die op 13 mei 2014 had plaatsgevonden, ook ertoe verbonden haar in kennis te stellen van het ontwerp van 'memorandum van overeenstemming', dat zou worden gesloten tussen de beheerder van het windturbinepark en de Ierse minister voor Milieuzaken en dat een akkoord over de uitvoering van een niet-officiële milieuanalyse bevatte. Dat ontwerp was op 11 maart 2015 aan de Commissie meegedeeld, en de Ierse autoriteiten hebben haar op 7 maart 2016 een nieuwe versie toegezonden.

31 De Commissie heeft herhaaldelijk erop gewezen dat die documenten Ierland niet in staat stelden om aan zijn verplichtingen te voldoen. Naar aanleiding van een bijeenkomst van 29 november 2016 hebben de diensten van de Commissie de Ierse autoriteiten bij e-mail van 15 december 2016 meegedeeld dat indien de Commissie de definitieve tekst van het memorandum van overeenstemming niet vóór eind 2016 ontving, zij begin 2017 mogelijk rechtstreeks opnieuw beroep zou instellen bij het Hof.

32 Op 22 december 2016 heeft Ierland de Commissie een nieuwe versie van het 'ontwerpdocument' en een 'achtergrondnota' van 2 december 2015 toegezonden. De Ierse autoriteiten verklaarden in de begeleidende brief dat de twee documenten naar verwachting eind januari 2017 zouden worden ondertekend.

33 Na verdere uitwisselingen van informatie met de Ierse autoriteiten maakte de Commissie Ierland bij brief van 26 januari 2018 erop attent dat zij ondanks de ondertekening van het 'ontwerpdocument' van mening was dat deze lidstaat nog steeds niet had voldaan aan zijn verplichting om het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), volledig ten uitvoer te leggen. Negen jaar na de uitspraak van dat arrest was er ten aanzien van de milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark geen wezenlijke vooruitgang geboekt.

34 Bij brief van 1 februari 2018 erkende Ierland dat de besprekingen om de zaak op te lossen reeds verschillende jaren aansleepten. In dezelfde

brief stelde het evenwel te hebben gewacht op de opmerkingen van de Commissie betreffende de documenten die het haar bij zijn brief van 22 december 2016 had toegezonden, alvorens de acties voort te zetten die voor die tenuitvoerlegging noodzakelijk zijn.

35 Aangezien volgens de Commissie nog steeds geen uitvoering was gegeven aan punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

36 Na de sluiting van de schriftelijke behandeling in de onderhavige zaak heeft de Commissie het Hof bij brief, neergelegd ter griffie op 1 april 2019, meegedeeld dat zij op 29 maart 2019 een brief van de Ierse autoriteiten had ontvangen (hierna: 'brief van 29 maart 2019'), waaruit blijkt dat de beheerder van het windturbinepark had aanvaard om de in de PDAA bedoelde 'vervangingsprocedure' van de PDAA 'zo snel mogelijk in te leiden, zodat een volgens de regels uitgevoerde milieueffectbeoordeling achteraf wordt gegarandeerd'. Op 1 april 2019 hebben de Ierse autoriteiten deze brief ook aan de griffie van het Hof toegezonden.

#### *Niet-nakoming*

37 De Commissie herinnert eraan dat het Hof in zijn arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), met name heeft geoordeeld dat Ierland, doordat het niet alle nodige maatregelen had getroffen om ervoor te zorgen dat de afgifte van de vergunningen voor de bouw van het windturbinepark en de daarmee verbonden activiteiten alsmede de uitvoering van de desbetreffende werkzaamheden werden voorafgegaan door een milieueffectbeoordeling voor het project, zijn verplichtingen uit hoofde van richtlijn 85/337 niet was nagekomen. Volgens de Commissie betwist Ierland niet dat het concrete maatregelen moet nemen om deze niet-nakoming te verhelpen.

38 De Commissie is van mening dat het niet aan het Hof stond om in dat arrest de specifieke maatregelen te bepalen waarmee een einde kan worden gemaakt aan de vastgestelde niet-nakoming. Uit de rechtspraak van het Hof (arresten van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punten 64 en 65, en 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punten 42, 43 en 46) blijkt integendeel dat Ierland gehouden is de onwettige gevolgen van het verzuim van de milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark ongedaan te maken en alle nodige maatregelen dient te treffen om dit verzuim te herstellen. Louter voorbereiden de maatregelen als die welke in casu zijn genomen, zijn hoe dan ook ontoereikend.

39 Ter ondersteuning van haar betoog beroept de Commissie zich ook op de arresten van 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 35), en 28 februari 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, punt 30), die volgens haar bevestigen dat het aan de bevoegde nationale autoriteiten staat om, in het kader van hun bevoegdheden, alle nodige maatregelen te treffen om het verzuim van een milieueffectbeoordeling te herstellen, bijvoorbeeld door een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten, ten einde een dergelijke beoordeling alsnog te verrichten. Het Unierecht verzet er zich niet tegen dat een milieueffectbeoordeling bij wijze van regularisatie wordt verricht, mits bepaalde voorwaarden in acht worden genomen.

40 Ierland heeft tijdens de precontentieuze procedure twee verschillende – in de punten 24 en 29 van het onderhavige arrest genoemde – voorstellen gedaan om het verzuim van een beoordeling van het effect van het windturbinepark te herstellen, zonder evenwel concreet uitvoering te geven aan die voorstellen.

41 Deze lidstaat heeft gewag gemaakt van de mogelijkheid om een niet-officiële beoordeling te verrichten. Hij heeft evenwel geen enkele concrete maatregel vastgesteld om die beoordeling uit te voeren.

42 Voorts voert de Commissie aan dat Ierland zijn wetgeving heeft gewijzigd om een procedure op te zetten waarmee vergunningen kunnen worden geregulariseerd die in strijd met de uit het Unierecht voortvloeiende milieueffectbeoordelingsverplichting zijn verleend. Deze lidstaat stelt thans dat deze procedure, die in deel XA van de PDAA staat, slechts in de toekomst kan worden toegepast en dat de beheerder van het windturbinepark, ondanks het feit dat het om een 100%-dochteronderneming van een semi-overheidsbedrijf gaat, niet gehouden is om haar toe te passen.

43 De Commissie is evenwel van mening dat Ierland verplicht is om de betrokken vergunningen in te trekken of op te schorten en een corrigerende beoordeling achteraf te verrichten, ook al doen deze maatregelen afbreuk aan de verworven rechten van de beheerder van het windturbinepark. De mogelijkheid voor een lidstaat om zich in dit verband te beroepen op het beginsel van procesautonomie, wordt volgens het arrest van 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 40), beperkt door het doeltreffendheids- en het gelijkwaardigheidsbeginsel.

44 Voorts volgt uit het arrest van 14 juni 2007, Medipac-Kazantzidis (C-6/05, EU:C:2007:337, punt 43), dat de beheerder van het windturbinepark is

onderworpen aan de uit de Unierichtlijnen voortvloeiende verplichtingen, aangezien het om een dochteronderneming gaat die voor 100% in handen is van een door de overheid gecontroleerde entiteit.

45 De Commissie stelt daarenboven dat de verdraging bij de tenuitvoerlegging van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), niet kan worden gerechtvaardigd. Volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 9 december 2008, Commissie/Frankrijk, C-121/07, EU:C:2008:695, punt 21) bepaalt artikel 260 VWEU weliswaar niet binnen welke termijn uitvoering moet worden gegeven aan een arrest, maar moet onverwijld met die uitvoering worden begonnen en moet zij zo snel mogelijk worden voltooid. In casu kan noch de complexiteit van de betrokken problematiek, noch de vermeende communicatiestoring tussen Ierland en de Commissie aan het einde van het jaar 2016 het langdurige stilzitten van deze lidstaat rechtvaardigen. De Commissie herinnert er trouwens aan dat zij erop had geattendeerd dat uiterlijk in december 2016 uitvoering moest zijn gegeven aan het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380).

46 De Commissie voert in haar repliek aan dat Ierland nog steeds niet bij wijze van regularisatie een milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark heeft verricht. Deze lidstaat heeft dus niet de vereiste minimummaatregelen genomen om uitvoering te geven aan het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380).

47 Ierland concludeert tot verwerping van het beroep van de Commissie.

48 Deze lidstaat stelt dat uit het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), en de processtukken van de zaak die tot dat arrest heeft geleid, blijkt dat de twee streepjes van punt 1 van het dictum van dat arrest in werkelijkheid slechts betrekking hadden op één en dezelfde niet-nakoming, namelijk het verzuim om richtlijn 85/337 volledig om te zetten. Buiten de omzetting van deze richtlijn hoefden dus geen specifieke maatregelen met betrekking tot het windturbinepark te worden vastgesteld.

49 Bovendien heeft de Commissie verzuimd om in haar verzoekschrift aan te geven welke specifieke maatregelen Ierland moet nemen om uitvoering te geven aan punt 1, tweede streepje, van het dictum van dat arrest.

50 Voorts zijn de tussen 1998 en 2003 verleende vergunningen voor de bouw van het windturbinepark bij hetzelfde arrest niet nietig of ongeldig verklaard. Een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, thans artikel 258 VWEU, kan geen afbreuk doen aan de door

derden verworven rechten, met name wanneer die derden niet zijn gehoord in het kader van dat beroep.

51 De voorwaarden waaronder een nationaal bestuursrechtelijk besluit nietig kan worden verklaard, vallen onder de procesautonomie van de lidstaten. Het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380, punt 59), bevestigt dat de verplichting tot het herstellen van het verzuim om een milieueffectbeoordeling te verrichten, wordt begrensd door het procedurele kader dat binnen elke lidstaat van toepassing is. Een bouwvergunning kan in Ierland slechts nietig worden verklaard bij een uitspraak van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) op een daartoe ingesteld rechtstreeks beroep.

52 Dienaangaande blijkt volgens Ierland uit het arrest van 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882), dat de lidstaten termijnen voor beroepen tegen besluiten ter zake van stedenbouw kunnen vaststellen, mits zij bepaalde voorwaarden eerbiedigen. Overeenkomstig het Ierse procesrecht dat vóór de vaststelling van de PDAA van kracht was, gold een termijn van twee maanden voor de indiening van verzoeken tot nietigverklaring van een stedenbouwkundige vergunning. Bij de PDAA was die termijn vastgesteld op acht weken. Bijgevolg waren de voor de bouw van het windturbinepark verleende vergunningen definitief geworden.

53 Ierland stelt dat de situatie in de onderhavige zaak daardoor verschilt van die in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589), en 28 februari 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129), waarnaar de Commissie verwijst. Uit het feitenrelaas in deze arresten blijkt dat de betrokken vergunningen daadwerkelijk nietig zijn verklaard door een nationale rechter. In het kader van de na die nietigverklaringen ingeleide procedure betreffende de verlening van nieuwe vergunningen voor de betrokken projecten, waren vragen gerezen over de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren.

54 De onderhavige zaak verschilt ook van die welke ten grondslag lag aan het arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), dat het Hof heeft gewezen na een prejudiciële verwijzing in het kader van een geding betreffende een binnen de gestelde termijn aangevochten nationale vergunning. Het Hof heeft daarin verklaard dat het aan de nationale rechter staat om na te gaan of een reeds verleende vergunning volgens het nationale recht kan worden ingetrokken of opgeschort. Voorts heeft het Hof, in het arrest van 12 februari 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78), ten aanzien van een definitief bestuursrechtelijk besluit bevestigd dat het Unierecht niet vereist dat een



nationale autoriteit principieel verplicht is om op dat besluit terug te komen.

55 Voorts moeten volgens Ierland ten aanzien van stedenbouwkundige vergunningen die niet meer voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, het rechtszekerheidsbeginsel en het eigendomsrecht van de houders van dergelijke vergunningen geëerbiedigd worden.

56 In de onderhavige zaak zou de intrekking van de verleende vergunningen, die definitief waren geworden, in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Ierland hoeft die vergunningen dus niet nietig te verklaren of in te trekken. A fortiori is deze lidstaat evenmin verplicht om achteraf, op basis van de relevante bepalingen van de PDAA, een milieueffectbeoordeling te verrichten.

57 Subsidiair voert Ierland aan dat het thans heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), aangezien het maatregelen heeft genomen die ervoor moeten zorgen dat te Derrybrien een niet-officiële beoordeling wordt uitgevoerd die buiten het bestaande rechtskader valt. De goede trouw van de Ierse regering dienaangaande blijkt uit de geschiedenis van de samenwerking tussen Ierland en de Commissie, zoals die in het verzoekschrift is beschreven.

58 Ter ondersteuning van dit argument voert Ierland onder meer aan dat de Ierse regering in overleg met de opdrachtgever van het windturbinepark een 'ontwerpdocument' heeft opgesteld. Volgens dit document moet de opdrachtgever, met inachtneming van een achtergrondnota, een milieuvorslag opstellen, dat eventuele mitigerende maatregelen moet bevatten. In dit document wordt ook bepaald dat het milieuvorslag zal worden onderworpen aan een openbare raadpleging.

59 Het opstarten van een dergelijke procedure zou een toereikende uitvoering van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), vormen, aangezien voor de uitvoering van een milieueffectbeoordeling, anders dan voor de volledige omzetting van richtlijn 85/337/EEG — die volledig onder de controle van de Ierse autoriteiten viel —, de participatie van derden effectief is vereist.

60 Meer subsidiair stelt Ierland dat het uiterlijk op de datum van een eventuele hoorzitting voor het Hof in de onderhavige zaak aan zijn verplichtingen zal hebben voldaan.

61 Bovendien houdt de duur van de procedure die nodig is om de milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark uit te voeren, verband met de omstandigheid dat een reactie van de Commissie is uitgebleven nadat Ierland op 22 de-

cember 2016 een nieuwe versie van het 'ontwerpdocument' had toegezonden, dat diende ter voorbereiding van de uitvoering van de milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark. De Ierse autoriteiten hebben gewacht op de formele goedkeuring van dit document. Hoe dan ook kan een lidstaat niet worden bestraft omdat hij de nodige tijd heeft genomen om te bepalen welke maatregelen adequaat zijn ter uitvoering van een arrest van het Hof, of omdat hij daarin niet is geslaagd.

62 Ter terechtzitting heeft Ierland bevestigd dat het niet langer voornemens was een niet-officiële milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark te verrichten. Zoals uit de brief van 29 maart 2019 blijkt, stelt Ierland thans dat de beheerder van het windturbinepark ermee heeft ingestemd om mee te werken aan de inleiding van een regularisatieprocedure overeenkomstig deel XA van de PDAA. In het kader van deze procedure zou zo spoedig mogelijk een met richtlijn 85/337 overeenstemmende milieueffectbeoordeling worden verricht.

63 Ierland heeft in antwoord op de door het Hof ter terechtzitting gestelde vragen gepreciseerd dat de beheerder van het windturbinepark zijn formele akkoord nog steeds niet had gegeven. Voorts was niet beslist of laatstgenoemde zelf een vervangende vergunning zou aanvragen, overeenkomstig section 177 C van de PDAA, dan wel of de bevoegde autoriteiten de regularisatieprocedure ambtshalve zelf zouden inleiden, op grond van section 177 B van de PDAA.

#### *Beoordeling door het Hof*

##### *Opmerkingen vooraf*

64 In het kader van het onderhavige beroep krachtens artikel 260, lid 2, VWEU stelt de Commissie dat Ierland zich niet heeft gevoegd naar het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), doch enkel ten aanzien van de tweede grief, die is vervat in punt 1, tweede streepje, van het dictum van dat arrest. Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat Ierland, door niet alle nodige maatregelen te hebben getroffen om ervoor te zorgen dat de afgifte van de vergunningen voor de bouw van dit windturbinepark en de daarmee verbonden activiteiten, alsmede de uitvoering van de desbetreffende werkzaamheden, werden voorafgegaan door een milieueffectbeoordeling voor het project overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van richtlijn 85/337, zijn verplichtingen uit hoofde van de artikelen 2, 4 en 5 tot en met 10 van deze richtlijn niet is nagekomen.

*Ontvankelijkheid van het beroep*

65 Aangezien Ierland in wezen aanvoert dat de Commissie heeft nagelaten om het voorwerp van haar beroep te omschrijven en te bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), moet worden aangenomen dat deze lidstaat in feite de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep betwist.

66 Dienaangaande stelt de Commissie in haar verzoekschrift dat Ierland slechts uitvoering kan geven aan punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), door de onwettige gevolgen van de niet-nakoming van de verplichting tot uitvoering van een voorafgaande milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark ongedaan te maken en daartoe een procedure voor de regularisatie van het betrokken project in te leiden. Deze regularisatieprocedure moet een milieueffectbeoordeling voor dat project bevatten, die aan de vereisten van richtlijn 85/337 voldoet.

67 Ierland verwijt de Commissie dus ten onrechte dat zij de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), niet heeft omschreven en dat zij daardoor het voorwerp van haar beroep onvoldoende heeft gepreciseerd.

68 Derhalve moet worden geconcludeerd dat de stellingen van Ierland geen invloed hebben op de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep.

*Ten gronde*

69 Ierland betwist de gegrondheid van het onderhavige beroep door te stellen dat buiten de omzetting van richtlijn 85/337, geen specifieke maatregelen met betrekking tot het windturbinepark hoeven te worden vastgesteld en dat met name de aan de beheerder van dit park verleende vergunningen, die definitief zijn geworden, volgens het nationale recht niet kunnen worden ingetrokken.

70 De Commissie is daarentegen van mening dat Ierland, zoals in punt 66 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, de onwettige gevolgen van de vastgestelde niet-nakoming ongedaan dient te maken en in het kader van een regularisatieprocedure een milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark moet verrichten, die aan de eisen van deze richtlijn voldoet.

71 In die omstandigheden moet worden onderzocht welke verplichtingen op een lidstaat rusten wanneer de vergunning voor een project is verleend in strijd met de in richtlijn 85/337 opgelegde verplichting om een voorafgaande be-

oordeling van de milieueffecten ervan uit te voeren, in het bijzonder in het geval waarin de vergunning niet is aangevochten binnen de in de nationale wet gestelde termijn en dus definitief is geworden in de nationale rechtsorde.

72 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 bepaalt dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben in de zin van artikel 4 van deze richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage I of II bij die richtlijn, aan een beoordeling van die effecten moeten worden onderworpen voordat de vergunning wordt verleend (arrest van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punt 42).

73 De omstandigheid dat een dergelijke beoordeling vooraf dient te worden uitgevoerd, vindt haar rechtvaardiging in de noodzaak dat de bevoegde instantie in het besluitvormingsproces zo vroeg mogelijk rekening houdt met de milieueffecten van alle technische plannings- en beslissingsprocessen om het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, in plaats van later de gevolgen ervan te bestrijden (arresten van 3 juli 2008, Commissie/Ierland, C-215/06, EU:C:2008:380, punt 58, en 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a., C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 33).

74 Richtlijn 85/337 bevat daarentegen geen bepalingen betreffende de gevolgen die moeten worden verbonden aan niet-naleving van deze verplichting tot voorafgaande beoordeling (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a., C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 34).

75 Krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking zijn de lidstaten evenwel verplicht de onwettige gevolgen van deze schending van het Unierecht ongedaan te maken. Deze verplichting geldt ten aanzien van elk orgaan van de betrokken lidstaat en met name ten aanzien van de nationale autoriteiten die in het kader van hun bevoegdheden verplicht zijn alle nodige maatregelen te treffen om het verzuim van een milieueffectbeoordeling te herstellen, bijvoorbeeld door een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten, teneinde een dergelijke beoordeling alsnog te verrichten (zie in die zin arresten van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punt 64, en 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a., C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 35).

76 Wat de mogelijkheid betreft om dat verzuim achteraf te regulariseren, verzet richtlijn 85/337 zich er niet tegen dat verrichtingen of handelingen die naar Unierecht onregelmatig zijn, ingevolge nationale regels in bepaalde gevallen kunnen worden geregulariseerd, mits de belanghebbenden daardoor niet in de gelegenheid worden gesteld om de Unierechtelijke regels te omzeilen of buiten toepassing te laten, en de regularisatiemogelijkheid uit-

zonderlijk blijft (arrest van 26 juli 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punten 37 en 38).

77 Een beoordeling die, in het kader van een dergelijke regularisatieprocedure, na de bouw en de ingebruikneming van een installatie wordt uitgevoerd, mag niet beperkt blijven tot de toekomstige milieueffecten van die installatie, maar dient ook de milieueffecten in aanmerking te nemen die zich sinds de verwezenlijking ervan hebben voorgedaan (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 41).

78 Richtlijn 85/337 staat daarentegen in de weg aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de nationale autoriteiten, zelfs zonder bewezen buitengewone omstandigheden, een regulariserende vergunning kunnen afgeven die dezelfde gevolgen heeft als die welke zijn verbonden aan een voorafgaande vergunning die is verleend na een milieueffectbeoordeling die overeenkomstig artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn is verricht (zie in die zin arresten van 3 juli 2008, *Commissie/Ierland*, C-215/06, EU:C:2008:380, punt 61; 17 november 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882, punt 36, en 26 juli 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 39).

79 Die richtlijn verzet zich ook tegen een wettelijke maatregel die zou toestaan dat een project dat had moeten worden onderworpen aan een beoordeling van zijn effect op het milieu in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, moet worden geacht aan een dergelijke beoordeling te zijn onderworpen zonder dat ook maar is voorzien in een beoordeling achteraf en zonder dat sprake is van enige buitengewone omstandigheid (zie in die zin arrest van 17 november 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882, punt 38).

80 Richtlijn 85/337 verzet er zich tevens tegen dat projecten met een vergunning waartegen geen rechtstreeks beroep meer kan worden ingesteld omdat de in de nationale wetgeving bepaalde beroepstermijn verstreken is, zonder meer worden geacht rechtmatig te zijn vergund conform de eisen van de milieueffectbeoordelingsverplichting (arrest van 17 november 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882, punt 43).

81 In de onderhavige zaak staat vast dat Ierland, middels een in juli 2010 doorgevoerde wetwijziging, een procedure in zijn wetgeving heeft ingevoerd om projecten te regulariseren die in strijd met de milieueffectbeoordelingsverplichting zijn vergund. Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt dat de modaliteiten van deze procedure zijn vastgelegd in deel XA van de PDAA,

waarvan de bepalingen zijn vastgesteld om te voldoen aan de uit het arrest van 3 juli 2008, *Commissie/Ierland* (C-215/06, EU:C:2008:380), voortvloeiende vereisten.

82 Section 177B, lid 1 en lid 2, onder b), van deel XA van de PDAA bepaalt dat wanneer met name bij 'definitief arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie' is geoordeeld dat de vergunning voor een project waarvoor een milieueffectbeoordeling vereist is onrechtmatig is verleend, de bevoegde autoriteit de beheerder van het project schriftelijk daarvan kennis geeft en hem gelast om een vervangende vergunning aan te vragen. In section 177B, lid 2, onder c), wordt gepreciseerd dat de beheerder volgens deze kennisgeving samen met de vergunningaanvraag een corrigerende milieueffectbeoordeling ('remedial environmental impact statement') moet indienen.

83 Voorts staat section 177 C van deel XA van de PDAA onder dezelfde omstandigheden toe dat de beheerder van een project dat in strijd met de verplichting van een voorafgaande milieueffectbeoordeling is vergund, verzoekt om de regularisatieprocedure in te leiden. Indien zijn verzoek wordt ingewilligd, moet de beheerder overeenkomstig section 177 D, lid 7, onder b), van deel XA van de PDAA een corrigerende milieueffectbeoordeling overleggen.

84 Dat neemt niet weg dat op de referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van een niet-nakoming overeenkomstig artikel 260, lid 2, VWEU, te weten het einde van de termijn die is gesteld in de aanmaningsbrief die krachtens deze bepaling is verzonden (zie in die zin arrest van 11 december 2012, *Commissie/Spanje*, C-610/10, EU:C:2012:781, punt 67), met andere woorden eind mei 2010 volgens de in punt 26 van het onderhavige arrest genoemde aanmaning van 22 maart 2010, Ierland ervan had afgezien om in het kader van de regularisatie van de betrokken vergunningen een nieuwe milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark te verrichten en dus handelde in strijd met het gezag dat toekomt aan punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, *Commissie/Ierland* (C-215/06, EU:C:2008:380).

85 Ierland heeft ter terechtzitting niettemin gesteld dat het de regularisatieprocedure uiteindelijk niet ambtshalve kan toepassen ten aanzien van de voor de bouw van het windturbinepark verleende vergunningen. Nadat de daartoe bevoegde gemeentelijke autoriteiten deze procedure uit hoofde van section 177 B van deel XA van de PDAA hadden ingeleid, hadden zij aan deze procedure immers een einde gemaakt. Hoewel deze autoriteiten overheidsorganen zijn, zijn zij

onafhankelijk en ontsnappen zij dus aan de controle van de Ierse regering.

86 Tevens stelt Ierland dat het de beheerder van het windturbinepark niet kan dwingen een vervangende vergunning overeenkomstig section 177 C van deel XA van de PDAA aan te vragen. Het is juist dat die beheerder voor 100% in handen is van een semioverheidsbedrijf waarvan 90% van de aandelen in handen zijn van Ierland. De beheerder oefent het dagelijks beheer van zijn activiteiten evenwel onafhankelijk uit.

87 Ierland betoogt ook dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zich verzetten tegen de intrekking van een bestuursrechtelijk besluit, zoals de vergunningen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn, dat wegens het verstrijken van de beroepstermijn niet meer vatbaar is voor rechtstreeks beroep en dientengevolge definitief is geworden.

88 Deze argumenten van Ierland moeten evenwel worden afgewezen.

89 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak een lidstaat zich niet mag beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (arresten van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 29, en 24 januari 2018, Commissie/Italië, C-433/15, EU:C:2018:31, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hieruit volgt dat Ierland de niet-uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), niet kan rechtvaardigen door zich te beroepen op nationale bepalingen waarbij de mogelijkheden om een regularisatieprocedure in te leiden worden beperkt, zoals section 177 B en section 177 C van deel XA van de PDAA, die Ierland juist ter uitvoering van dat arrest in zijn nationale wetgeving heeft ingevoerd.

90 Met betrekking tot de stelling dat het voor deze lidstaat onmogelijk is om de bevoegde gemeentelijke autoriteiten te verplichten de in de Ierse wetgeving geregelde regularisatieprocedure in te leiden, moet in elk geval eraan worden herinnerd dat volgens de in punt 75 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak elk orgaan van die lidstaat en met name die gemeentelijke autoriteiten gehouden zijn om in het kader van hun bevoegdheden alle nodige maatregelen te treffen om het verzuim van een milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark te herstellen.

91 Wat vervolgens het stilzitten van de beheerder van het windturbinepark betreft, of zelfs zijn weigering om de regularisatieprocedure overeenkomstig section 177 C van deel XA van de

PDAA in te leiden, volstaat het, mutatis mutandis, te verwijzen naar de overwegingen in punt 89 van het onderhavige arrest, aangezien die beheerder door Ierland wordt gecontroleerd. Die beheerder moet dus worden beschouwd als een overheidsorgaan van deze lidstaat, waarvoor de uit de richtlijnen van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen gelden, zoals de Commissie terecht heeft gesteld (arrest van 14 juni 2007, Medipac-Kazantzidis, C-6/05, EU:C:2007:337, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 Met betrekking tot het argument dat Ierland ontleent aan het feit dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zich verzetten tegen intrekking van de aan de beheerder van het windturbinepark onrechtmatig verleende vergunningen, dient ten eerste eraan te worden herinnerd dat de niet-nakomingsprocedure berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het Verdrag of een handeling van afgeleid recht hem oplegt en ten tweede dat de intrekking van een onwettige handeling weliswaar binnen een redelijke termijn moet plaatsvinden en dat rekening moet worden gehouden met de mate waarin de betrokkene eventueel op de rechtmatigheid van die handeling heeft kunnen vertrouwen, doch dat dit niet wegneemt dat een dergelijke intrekking in beginsel is toegestaan (arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, EU:C:2006:287, punten 67 en 68).

93 Ierland kan zich dus niet beroepen op de rechtszekerheid en op het gewettigd vertrouwen van de betrokken ondernemer in de verworven rechten om zich te verzetten tegen de gevolgen van de objectieve vaststelling dat het zijn verplichtingen niet is nagekomen die richtlijn 85/337 ter zake van de milieueffectbeoordeling voor sommige projecten oplegt (zie in die zin arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, EU:C:2006:287, punt 69).

94 Hoe dan ook beperkt Ierland zich ertoe te stellen dat de betrokken vergunningen na het verstrijken van de termijn van twee maanden, respectievelijk de bij de PDAA gestelde termijn van acht weken niet meer vatbaar waren voor rechtstreeks beroep en door de nationale autoriteiten niet ter discussie konden worden gesteld.

95 Met dit betoog gaat Ierland echter voorbij aan de in punt 80 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof, volgens welke projecten met een vergunning waartegen geen rechtstreeks beroep meer kan worden ingesteld omdat de in de nationale wetgeving bepaalde beroepstermijn verstreken is, niet zonder meer kunnen worden geacht rechtmatig te zijn

vergund conform de eisen van de milieueffectbeoordelingsverplichting.

96 Opgemerkt zij nog dat het weliswaar niet is uitgesloten dat een beoordeling die na de bouw en de inbedrijfstelling van de betrokken installatie is verricht met het oog op het herstellen van het verzuim om vóór de afgifte van de vergunningen de milieueffectbeoordeling ervan te hebben verricht, kan leiden tot hetzij de intrekking van de afgegeven vergunningen, hetzij tot de wijziging ervan, maar deze vaststelling doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van een marktdeelnemer die heeft gehandeld in overeenstemming met de regeling van een lidstaat, die in strijd met het Unierecht bleek te zijn, om deze staat op grond van de nationale regeling te verzoeken om vergoeding van de schade die hij door het handelen en nalaten van die staat heeft geleden.

97 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat Ierland, door niet alle maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 260, lid 1, VWEU niet is nagekomen.

#### Geldboetes

##### Argumenten van partijen

98 Aangezien de Commissie van oordeel is dat Ierland nog steeds niet heeft voldaan aan het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), verzoekt zij het Hof om deze lidstaat te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som van 1 343,20 EUR, vermenigvuldigd met het aantal dagen dat zal zijn verstreken tussen de datum van dat arrest en ofwel de datum waarop Ierland uitvoering zal hebben gegeven aan dat arrest ofwel de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak is geweest, indien deze laatste datum eerder valt dan de datum van de uitvoering van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), met dien verstande dat de forfaitaire som ten minste 1 685 000 EUR moet bedragen.

99 Tevens verzoekt zij het Hof om Ierland te veroordelen tot betaling van een dwangsom van 12 264 EUR per dag, te rekenen vanaf de datum waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt gewezen tot de datum waarop Ierland uitvoering zal hebben gegeven aan het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380).

100 Onder verwijzing naar haar mededeling SEC(2005) 1658 van 12 december 2005, met als opschrift 'Uitvoering van artikel [260 VWEU]', zoals bijgewerkt bij haar mededeling van 15 december 2017, met het opschrift 'Aanpassing van

de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het [Hof] voorstelt in inbreukprocedures' (PB 2017, C 431, blz. 3), stelt de Commissie voor dat het bedrag van de dagelijkse dwangsom wordt vastgesteld door een gelijk forfaitair basisbedrag van 700 EUR te vermenigvuldigen met een coëfficiënt voor ernst van 2 op een schaal van 1 tot en met 20 en met een coëfficiënt voor duur van 3, namelijk de hoogste coëfficiënt. Het verkregen resultaat wordt vermenigvuldigd met een factor 'n', die voor Ierland 2,92 bedraagt. Wat de berekening van de forfaitaire som betreft, wordt het forfaitaire basisbedrag vastgesteld op 230 EUR per dag, dat moet worden vermenigvuldigd met de coëfficiënt voor ernst van 2 en de factor 'n' die 2,92 bedraagt. Het verkregen totaal wordt vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de niet-nakoming voortduurt.

101 Wat de ernst van de niet-nakoming betreft, is de Commissie van mening dat rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van een milieueffectbeoordeling als bedoeld in richtlijn 85/337, de feiten die door het Hof zijn vastgesteld in de punten 102 en 104 van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), en de grondverschuiving met betrekking tot de bouw van het windturbinepark, die aanzienlijke milieuschade heeft veroorzaakt.

102 Voorts is de Commissie van mening dat uit de bij het Hof aanhangig gemaakte zaken blijkt dat Ierland richtlijn 85/337 reeds herhaaldelijk heeft geschonden. Deze lidstaat heeft die richtlijn inmiddels weliswaar omgezet, maar dat neemt niet weg dat hij volgens de Commissie geen vooruitgang heeft geboekt om een eind te maken aan de betrokken niet-nakoming, die reeds bijzonder lang voortduurt.

103 Wat de duur van de inbreuk betreft, benadrukt de Commissie dat de vaststelling van de regularisatiemaatregelen uitsluitend de verantwoordelijkheid van Ierland is en niet afhangt van het advies van de Commissie. Ierland had dergelijke maatregelen zo snel mogelijk moeten vaststellen.

104 Ierland is van mening dat het zich in de onderhavige zaak reeds heeft gevoegd naar het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), aangezien het, door een 'ontwerpdocument' op te stellen waarin is bepaald dat een milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark moet worden verricht door de beheerder van dat park, de maatregelen heeft genomen waarover het controle heeft.

105 Het feit dat enige tijd nodig was om dit document op te stellen, levert geen niet-nakoming op, daar de contacten met de Commissie

onmisbaar waren om de inhoud van dat document te bepalen.

106 Bovendien geeft het verzoekschrift van de Commissie niet aan welke maatregelen moeten worden vastgesteld om uitvoering te geven aan punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380). De vaststelling van een dwangsom heeft juist tot doel dat dat arrest ten uitvoer wordt geleegd.

107 Om de in punt 53 van het onderhavige arrest genoemde reden verschillen de omstandigheden van de onderhavige zaak in ieder geval van die welke ten grondslag lagen aan de arresten van 26 juli 2017, Comune di Corridonia e.a. (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589), en 28 februari 2018, Comune di Castibellino (C-117/17, EU:C:2018:129). Indien het Hof evenwel van oordeel zou zijn dat voor de redenering van de Commissie steun is te vinden in deze arresten, dan zouden zij een breuk met de desbetreffende rechtspraak inhouden. Bijgevolg zou geen enkele sanctie mogen worden opgelegd wegens een eventuele inbreuk in de periode vóór juli 2017.

108 Ierland merkt daarenboven op dat de mededelingen van de Commissie niet bindend zijn voor het Hof en dat het Hof een passende en evenredige sanctie dient vast te stellen. Het Hof moet bij de vaststelling van de hoogte van de geldboetes rekening houden met het feit dat de onderhavige zaak uniek en ongewoon is.

109 Wat de ernst van de inbreuk betreft, moet volgens Ierland de minimumcoëfficiënt worden toegepast, met name gelet op het feit dat de richtlijn 85/337 volledig is omgezet, op de goede trouw van Ierland en op de feitelijke en juridische moeilijkheden in de onderhavige zaak. Tevens moet rekening worden gehouden met de door Ierland geboekte vooruitgang bij de uitvoering van zijn verplichtingen en met het feit dat niet is bewezen dat de grondverschuiving te Derrybrien verband hield met de bouw van het windturbinepark. Voorts heeft Ierland constructief samengewerkt met de Commissie en heeft het zich vastbesloten getoond de betrokken problemen op te lossen. De tijd die is verstreken tussen december 2016 en oktober 2017 is louter te wijten aan een misverstand tussen Ierland en de Commissie en getuigt niet van een gebrek aan medewerking.

110 Gelet op de bijzonderheden van de onderhavige zaak en de moeilijkheden om een regularisatiemechanisme op te zetten dat strookt met de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen, is de toepassing van een coëfficiënt voor de duur evenmin opportuun.

#### *Beoordeling door het Hof*

111 Vooraf zij eraan herinnerd dat het aan het Hof staat om in elke zaak en aan de hand van de omstandigheden van het geding dat bij het Hof aanhangig is gemaakt, alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het Hof vereist lijkt, de geldelijke sancties vast te stellen die passend zijn, met name om te voorkomen dat dergelijke inbreuken op het Unierecht zich vaker voordoen (arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

#### *Forfaitaire som*

112 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat het Hof in de uitoefening van de hem op dat gebied verleende beoordelingsbevoegdheid gelijktijdig een dwangsom en een forfaitaire som mag opleggen (arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 153).

113 De veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en de vaststelling, in voorkomend geval, van de hoogte van die som moeten in elk concreet geval gebaseerd blijven op alle relevante aspecten die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waarop de op grond van artikel 260 VWEU ingeleide procedure betrekking heeft. Dienaangaande verleent dit artikel het Hof een ruime beoordelingsbevoegdheid teneinde te beslissen om al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen en in voorkomend geval het bedrag ervan te bepalen (arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 154).

114 Bovendien staat het aan het Hof om in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid de hoogte van die forfaitaire som zodanig vast te stellen dat dit in de gegeven omstandigheden passend is en evenredig is aan de begane inbreuk. Vooral de ernst van de vastgestelde inbreuk, de periode gedurende welke die inbreuk is blijven voortbestaan na de uitspraak van het arrest waarbij die inbreuk is vastgesteld en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat zijn in dit verband relevante factoren (zie in die zin arresten van 2 december 2014, Commissie/Italië, C-196/13, EU:C:2014:2407, punten 117 en 118, en 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punten 156, 157 en 158).

115 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, zij eraan herinnerd dat de doelstelling van milieubescherming een van de wettelijke doelstellingen van de Unie vormt en een zowel sectoroverschrijvend als fundamenteel karakter heeft (zie in die zin arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre

wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

116 De milieueffectbeoordeling als bedoeld in richtlijn 85/337 is een van de fundamentele mechanismen van milieubescherming daar zij het mogelijk maakt om van meet af aan het ontstaan van vervuiling of hinder te vermijden, in plaats van later de gevolgen ervan te bestrijden, zoals in punt 73 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.

117 Overeenkomstig de in punt 75 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak verlangt het Unierecht dat de lidstaten in geval van niet-nakoming van de milieueffectbeoordelingsverplichting ten minste de daaruit voortvloeiende onwettige gevolgen ongedaan maken (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:589, punt 35).

118 Zoals uit de punten 23 tot en met 36 van het onderhavige arrest blijkt, zijn sinds de vaststelling van de niet-nakoming in het arrest van 3 juli 2008, *Commissie/Ierland* (C-215/06, EU:C:2008:380), bestaande in de niet-naleving van de verplichting om vóór de toelating en de bouw van het windturbinepark een milieueffectbeoordeling te verrichten, meer dan elf jaar verstreken zonder dat Ierland de nodige maatregelen heeft genomen om zich te voegen naar punt 1, tweede streepje, van het dictum van dat arrest.

119 Ierland heeft weliswaar in juli 2010 de PDAA vastgesteld, waarvan deel XA voorziet in een procedure voor regularisatie van projecten die in strijd met de milieueffectbeoordelingsverplichting zijn vergund, maar heeft iets meer dan twee jaar later aan de Commissie meedeelde dat het de regularisatieprocedure niet zou toepassen, terwijl het sinds april 2009 het tegenovergestelde had beweerd. Ierland stelde daarentegen wel voor een niet-officiële beoordeling uit te voeren, die op geen enkele rechtsgrondslag berustte. In de brief van 29 maart 2019 – en dus twee dagen vóór de terechtzitting voor het Hof in de onderhavige zaak – heeft Ierland zijn standpunt nogmaals gewijzigd en thans stelt het dat de beheerder van het windturbinepark om de toepassing van de in deel XA van de PDAA bedoelde regularisatieprocedure zal verzoeken. Ter terechtzitting was Ierland echter niet in staat aan te geven of deze procedure ambtshalve door de bevoegde autoriteiten zou worden ingeleid, overeenkomstig section 177 B van deel XA van de PDAA, dan wel op verzoek van die beheerder, overeenkomstig section 177 C van deel XA van de PDAA. Ierland was evenmin in staat de datum te noemen waarop die procedure een aanvang zou nemen. Tot op heden heeft het Hof hierover geen nadere informatie ontvangen.

120 Vastgesteld zij dat het gedrag van Ierland, in die omstandigheden, aantoonde dat deze lidstaat niet heeft gehandeld overeenkomstig zijn verplichting tot loyale samenwerking om een einde te maken aan de niet-nakoming die is vastgesteld in punt 1, tweede streepje, van het dictum van het arrest van 3 juli 2008, *Commissie/Ierland* (C-215/06, EU:C:2008:380), hetgeen een verzwarende omstandigheid vormt.

121 Aangezien dat arrest nog niet volledig is uitgevoerd, kan het Hof derhalve slechts vaststellen dat sprake is van een buitengewoon lange duur van een inbreuk waarvan, gelet op de met richtlijn 85/337 nagestreefde doelstelling van milieubescherming, vaststaat dat zij ernstig is (zie naar analogie arrest van 22 februari 2018, *Commissie/Griekenland*, C-328/16, EU:C:2018:98, punt 94).

122 Wat in de tweede plaats de duur van de inbreuk betreft, moet eraan worden herinnerd dat bij de beoordeling ervan rekening moet worden gehouden met het tijdstip waarop het Hof de feiten beoordeelt en niet met het tijdstip waarop de Commissie zich tot het Hof wendt. In casu is de duur van de inbreuk, te weten meer dan elf jaar vanaf de datum van de uitspraak van het arrest van 3 juli 2008, *Commissie/Ierland* (C-215/06, EU:C:2008:380), aanzienlijk (zie naar analogie arrest van 22 februari 2018, *Commissie/Griekenland*, C-328/16, EU:C:2018:98, punt 99).

123 Ofschoon artikel 260, lid 1, VWEU niet aangeeft binnen welke termijn aan een arrest uitvoering moet worden gegeven, vereist volgens vaste rechtspraak het belang van onverwijlde en eenvormige toepassing van het Unierecht immers dat die uitvoering onverwijld in gang wordt gezet en zo snel mogelijk wordt voltooid (arrest van 22 februari 2018, *Commissie/Griekenland*, C-328/16, EU:C:2018:98, punt 100).

124 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de recente evolutie van het bruto binnenlands product (bbp) van die lidstaat, in de stand ervan op de datum van het feitenonderzoek door het Hof, in aanmerking moet worden genomen (arrest van 22 februari 2018, *Commissie/Griekenland*, C-328/16, EU:C:2018:98, punt 101).

125 Gelet op alle omstandigheden van de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat, om daadwerkelijk te voorkomen dat vergelijkbare inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen, een forfaitaire som moet worden opgelegd waarvan de hoogte dient te worden vastgesteld op 5 000 000 EUR.

126 Bijgevolg moet Ierland worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som van 5 000 000 EUR.

*Dwangsom*

127 Volgens vaste rechtspraak is de oplegging van een dwangsom in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de niet-nakoming bestaande in de niet-uitvoering van een eerder arrest, voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof (arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

128 In casu staat vast, zoals met name in de punten 118 en 119 van het onderhavige arrest is opgemerkt, dat Ierland nog steeds geen milieueffectbeoordeling voor het windturbinepark heeft verricht in het kader van een procedure voor regularisatie van de betrokken vergunningen die in strijd met de in richtlijn 85/337 vastgelegde verplichting tot voorafgaande milieueffectbeoordeling zijn verleend. Op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof beschikt het Hof niet over informatie waaruit zou blijken dat deze situatie eventueel is gewijzigd.

129 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de aan Ierland verweten niet-nakoming voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten van de zaak door het Hof.

130 In die omstandigheden vormt de veroordeling van Ierland tot betaling van een dwangsom een passend financieel middel om die lidstaat ertoe aan te zetten de nodige maatregelen te nemen om de vastgestelde niet-nakoming te beëindigen en ervoor te zorgen dat het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), volledig wordt uitgevoerd.

131 Wat de berekening van de hoogte van de dwangsom betreft, is het vaste rechtspraak dat de dwangsom moet worden vastgesteld naargelang van de mate van overreding die nodig is om de lidstaat die nalaat een niet-nakomingsarrest uit te voeren, tot ander gedrag te brengen en de geïllustreerde inbreuk te doen beëindigen. Het staat aan het Hof om de dwangsom, in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, aldus vast te stellen dat zij in de gegeven omstandigheden passend is alsook evenredig is aan de vastgestelde niet-nakoming en aan de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat (arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punten 117 en 118).

132 De voorstellen van de Commissie in verband met de hoogte van de dwangsom kunnen het Hof niet binden en vormen louter een nuttige referentiebasis. Het Hof moet vrij blijven om het bedrag en de vorm van de opgelegde dwangsom te kiezen die het geschikt acht om de betrokken lidstaat aan te sporen een einde te maken aan de niet-uitvoering van zijn verplichtingen uit hoofde van het Unierecht (zie in die zin arrest van 14 no-

vember 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 119).

133 Voor de vaststelling van het bedrag van de dwangsom zijn de basiscriteria die moeten worden gehanteerd om te verzekeren dat die dwangsom een dwingend karakter heeft met het oog op de eenvormige en effectieve toepassing van het Unierecht, in beginsel de ernst en de duur van de inbreuk alsook de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. Bij de toepassing van deze criteria dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de consequenties van de niet-uitvoering voor de particuliere en publieke belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet zijn verplichtingen na te komen (arrest van 14 november 2018, Commissie/Griekenland, C-93/17, EU:C:2018:903, punt 120).

134 Gelet op alle juridische en feitelijke gegevens die tot de vaststelling van de niet-nakoming hebben geleid, en gezien de overwegingen in de punten 115 tot en met 124 van het onderhavige arrest, acht het Hof het in de onderhavige zaak passend om een dwangsom van 15 000 EUR per dag op te leggen.

135 Ierland moet dus worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 15 000 EUR per dag vertraging bij de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn om zich te voegen naar het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest tot de dag waarop het eerste arrest volledig zal zijn uitgevoerd.

*Kosten*

136 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) Door niet alle maatregelen te hebben getroffen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), is Ierland zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 260, lid 1, VWEU niet nagekomen.
- 2) Ierland wordt veroordeeld om aan de Europese Commissie een forfaitaire som van 5 000 000 EUR te betalen.
- 3) Ierland wordt veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 15 000 EUR per dag, te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest tot de datum



van uitvoering van het arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380).

4) Ierland wordt verwezen in de kosten.

### Noot

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie verplicht het Unierecht in beginsel niet tot aantasting (intrekking/heroverweging) van met dat recht strijdige definitieve besluiten of rechterlijke uitspraken (vergelijk hierover nog recent C. Voß, *Die Durchbrechung der Rechtskraft nationaler Zivilgerichtsurteile zu Gunsten des unionsrechtlichen 'effet utile'?*, Baden-Baden: Nomos 2019 en HvJ EU 29 juli 2019, C-620/17, ECLI:EU:C:2019:630 (*Hochtief Solutions*); HvJ EU 11 september 2019, C-676/17, ECLI:EU:C:2019:700 (*Cálin*)). Dit staat gedeeltelijk los van de rechtspraak van het Hof waaruit volgt dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen dienen te treffen om te verzekeren dat het Unierecht geëffectueerd wordt. Zo heeft het Hof in het bekende Wells-arrest (7 januari 2004, C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12, AB 2004/150) het aan het nationale recht overgelaten wat er moet gebeuren als geconstateerd wordt dat ten onrechte geen milieueffectbeoordeling heeft plaatsgevonden. Het Hof heeft daarbij overwogen dat het aan een lidstaat is om te beoordelen of het naar nationaal recht mogelijk is 'een reeds verleende vergunning in te trekken of op te schorten', of om, als alternatief, schadevergoeding toe te kennen.

Het hier gepubliceerde arrest inzake Commissie/Ierland is een bevestiging van het voorgaande. Het Hof veroordeelt Ierland tot betaling van een forfaitaire som (boete) van € 5 miljoen en een dwangsom van € 15.000 per dag dat niet aan het arrest is voldaan, aangezien Ierland geen gevolg heeft gegeven aan HvJ EU 3 juli 2008, C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380. In dat arrest had het Hof vastgesteld dat Ierland Richtlijn 85/337 had geschonden door een windturbinepark zonder voorafgaande milieueffectbeoordeling te vergunnen. In het hier gepubliceerde arrest verwerpt het Hof het door Ierland aangevoerde argument dat het land de schending niet kan herstellen, omdat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zich zouden verzetten tegen de intrekking van de onrechtmatig verleende vergunning. Volgens het Hof moet die intrekking weliswaar binnen een redelijke termijn plaatsvinden en moet daarbij rekening worden gehouden met de mate waarin de betrokkene op de rechtmatigheid van de vergunning heeft kunnen vertrouwen, maar dit neemt niet weg dat een intrekking in beginsel is toegestaan. Voor zover het

herstellen van het verzuim om de milieueffect-rapportage te verrichten uiteindelijk zou leiden tot intrekking van de vergunning, heeft de betrokken marktdeelnemer bovendien de mogelijkheid om Ierland op grond van het nationale recht te verzoeken om vergoeding van de schade die hij door het handelen of nalaten van Ierland heeft geleden.

R. Ortlep

### AB 2020/50

#### HOGE RAAD (CIVIELE KAMER)

6 december 2019, nr. 18/02848

(Mrs. E.J. Numann, C.E. du Perron, M.J. Kroeze, C.H. Sieburgh, F.J.P. Lock)  
m.nt. N. Jak

Art. 11 EVRM; art. 134 Gw

RvdW 2020/3  
NJB 2019/2784  
JONDR 2019/948  
ECLI:NL:PHR:2019:809  
ECLI:NL:HR:2019:1908

#### Vrijheid van vereniging. Verplicht lidmaatschap. Publiekrechtelijke vereniging. Hinder criterium. Openbaar lichaam.

*In deze procedure moet worden beoordeeld of de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) een publiekrechtelijke vereniging is en niet kan worden aangemerkt als een vereniging in de zin van art. 11 EVRM. Het hof heeft die vraag beantwoord aan de hand van de door het EHRM ontwikkelde gezichtspunten en is tot de slotsom gekomen dat NBA een publiekrechtelijke vereniging is en niet kan worden aangemerkt als een vereniging in de zin van art. 11 EVRM. Het hof heeft in dat verband overwogen dat de bij wet ingestelde NBA is ingebed in de structuren van de Staat, mede een algemeen belang nastreeft en administratieve, regulerende en tuchtrechtelijke taken heeft buiten het gewone recht. Dat oordeel geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting.*

*Het hof heeft niet volstaan met het zoeken van aansluiting bij het arrest van 20 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2910, en ook niet met de vaststelling dat NBA een openbaar lichaam is. Door toepassing te geven aan de door het EHRM ontwikkelde gezichtspunten heeft het hof voorts bij de beoordeling betrokken dat het niet aan de Staat is om te be-*

\* N. Jak is Senior Professional Support Lawyer bij Stibbe en verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit te Amsterdam.