



Datum van inontvangstneming : 10/03/2025

**Zaak C-895/24**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

30 december 2024

**Verwijzende rechter:**

High Court (Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

6 december 2024

**Verzoekende partij:**

An Taisce – The National Trust for Ireland

**Verwerende partijen:**

The Minister for Housing, Local Government and Heritage

Ierland

The Attorney General

**Interveniënten:**

The Minister for Agriculture, Food and the Marine

Feirmeoirí Aontuithe na hÉireann Iontaobaithe Teoranta als trustee van de Irish Farmers' Association (IFA), Francie Gorman, Tom O'Connor, Patrick Murphy en John Murphy

Frank Allen als trustee van de Irish Creamery Milk Suppliers Association (ICMSA)

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

- 1 Het hoofdgeding, dat bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) aanhangig is gemaakt, betreft een betwisting van de geldigheid van het vijfde

nitraatprogramma van Ierland uit hoofde van richtlijn 91/676 en de uitvoeringsmaatregelen daarvan, alsmede een betwisting van de geldigheid van uitvoeringsbesluit 2022/696 van de Commissie. Dat besluit staat voor Ierland een afwijking toe waarbij voor elk betrokken landbouwbedrijf en voor elke betrokken grootvee-eenheid de hoeveelheid dierlijke mest die op of in de bodem wordt gebracht, ook door de dieren zelf, meer dan 170 kg N/ha mag bevatten.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

- 2 Met dit verzoek op grond van artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 5, lid 1, en artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2001/42 alsmede van bijlage I, onder f) en h), daarbij.

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Hebben artikel 5, lid 1, en/of artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2001/42 en bijlage I, onder f), daarbij tot gevolg dat materiële goederen niet kunnen worden beschouwd als de factor die feitelijk opweegt tegen andere factoren, waaronder andere milieueffecten, voor de beoordeling overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn en/of dat die beoordeling moet uitmonden in de optie die het minst schadelijk is voor het milieu?
- 2) Hebben artikel 5, lid 1, en/of artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2001/42 en bijlage I, onder h), daarbij tot gevolg dat, in het kader van de beoordeling overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn, alternatieven op vergelijkbare wijze moeten worden aangeduid, beschreven en beoordeeld?

### **Toepasselijke bepalingen van het Unierecht**

Richtlijn 91/676 van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen: artikelen 3, 4 en 5 en bijlage III

Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/696 van de Commissie van 29 april 2022 waarbij een door Ierland gevraagde afwijking krachtens richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen wordt toegestaan: overwegingen 16 en 23, artikelen 1, 4 en 5

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's: artikelen 2, 3, 5, 10 en 11 en bijlage I

### **Aangehaalde rechtspraak van de Unie**

Arrest van 20 oktober 2011, Seaport (NI) e.a., C-474/10, EU:C:2011:681

Arrest van 14 maart 2013, Leth, C-420/11, EU:C:2013:166

Arrest van 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., C-293/17 en C-294/17, EU:C:2018:882

Arrest van 9 maart 2023, An Bord Pleanála e.a. (Locatie van St Teresa's Gardens), C-9/22, EU:C:2023:176

Conclusie van advocaat-generaal Kokott in Friends of the Irish Environment (Project Ireland 2040), C-727/22, EU:C:2024:266

### **Toepasselijke bepalingen van nationaal recht**

- 3 S.I. No. 435 of 2004 – European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 [S.I. nr. 435 van 2004 – regeling van 2004 inzake de Europese Gemeenschappen (milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's)], die niet relevant is gewijzigd bij S.I. No. 201 of 2011, the Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) (Amendment) Regulations 2011 [S.I. nr. 201 van 2011, regeling van 2011 inzake de ruimtelijke ordening en ontwikkeling ( strategische milieubeoordeling)] (hierna: „regeling van 2004”)

De artikelen 9, 11, 12 en 16 van de regeling van 2004 en bijlage 2 daarbij luiden als volgt:

In artikel 9 is bepaald:

„9. (1) Onverminderd lid 2, wordt een milieubeoordeling verricht van alle plannen en programma's

- a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie en toerisme en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de milieueffectbeoordelingsrichtlijn genoemde projecten, of
- b) die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Europees gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen significante gevolgen kunnen hebben voor een dergelijk gebied.

(2) Voor een plan of programma als bedoeld in lid 1 dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, of een geringe wijziging van een in lid 1 bedoeld plan of programma, is alleen een milieubeoordeling verplicht wanneer de bevoegde autoriteit bepaalt dat er waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zullen zijn, waartoe de bevoegde autoriteit de nodige vaststellingen doet.

(3) Voor andere dan de in lid 1 bedoelde plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepaalt een bevoegde autoriteit of het plan of het programma waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben.

(4) Bij het overeenkomstig lid 2 of 3 per geval vaststellen of een plan of programma of een wijziging van een plan of programma al dan niet waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben, houdt de bevoegde autoriteit rekening met de relevante criteria in bijlage 1 en met alle naar aanleiding van een kennisgeving overeenkomstig lid 5 ontvangen opmerkingen.

(5) Alvorens een besluit te nemen uit hoofde van lid 2 of lid 3, doet een bevoegde autoriteit overeenkomstig lid 6 kennisgeving aan de volgende milieu-instanties —

- a) het Environmental Protection Agency [(bureau voor milieubescherming)],
- b) wanneer de bevoegde autoriteit van oordeel is dat het plan of het programma of de wijziging van een plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben op het gebied van [...] natuurbehoud, de Minister for the Environment, Heritage and Local Government [(minister voor Milieu, Erfgoed en Lokaal Bestuur)],

[...]

(6) In een kennisgeving ingevolge lid 5 —

- a) wordt vermeld dat de bevoegde autoriteit voorstelt om een plan of programma op te stellen of te wijzigen;
- b) wordt vermeld dat de bevoegde autoriteit moet beslissen of het plan of programma of de wijziging van een plan of programma al dan niet waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben en dat zij daarbij rekening moet houden met de relevante in bijlage 1 vermelde criteria, en
- c) wordt aangegeven dat opmerkingen betreffende de vraag of het voorgestelde plan of programma of de voorgestelde wijziging van een plan of programma al dan niet waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben, bij de autoriteit kunnen worden ingediend binnen een specifiek aangeduide termijn van ten minste vier weken vanaf de datum van de kennisgeving.

(7) Zo snel als praktisch mogelijk is na het doen van een vaststelling overeenkomstig lid 2 of 3, zal de bevoegde autoriteit —

- a) een afschrift van haar besluit, in voorkomend geval met inbegrip van de redenen waarom er geen milieubeoordeling nodig is, ten kantore van de bevoegde autoriteit tijdens kantooruren beschikbaar maken ter inzage voor het publiek, en
  - b) haar besluit aanmelden bij alle milieu-instanties waaraan overeenkomstig lid 5 kennisgeving is gedaan.
- (8) In het geval van —
- a) plannen of programma's of wijzigingen van een plan of programma waarvoor op grond van lid 1 een milieubeoordeling vereist is,
  - b) plannen of programma's of wijzigingen van een plan of programma waarvan een bevoegde autoriteit overeenkomstig lid 2 of 3 heeft bepaald dat zij waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zullen hebben [...]

[...]

wordt door de bevoegde autoriteit een milieubeoordeling van het plan of programma of van de wijziging uitgevoerd in overeenstemming met de voorschriften van deze verordening.

- (9) Onverminderd lid 10, geldt de verplichting om uit hoofde van dit artikel een milieubeoordeling uit te voeren voor een plan of programma of een wijziging van een plan of programma waarvan de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt op of na 21 juli 2004.

[...]”.

4 In artikel 11 is bepaald:

„11. (1) Alvorens een besluit te nemen over de reikwijdte en de gedetailleerdheid van de in een milieurapport op te nemen informatie, gaat de bevoegde autoriteit in voorkomend geval over tot kennisgeving overeenkomstig lid 2 aan de in artikel 9, lid 5, genoemde milieu-instanties.

(2) In een kennisgeving ingevolge lid 1 —

- a) wordt vermeld dat de bevoegde autoriteit ter voorbereiding van een plan of programma of van een wijziging van een plan of programma een milieurapport zal opstellen van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma;
- b) wordt vermeld dat het milieurapport de informatie moet bevatten die redelijkerwijs mag worden verlangd gelet op —

- i) de stand van kennis en beoordelingsmethoden,
  - ii) de inhoud en de gedetailleerdheid van het plan of programma of de wijziging van een plan of programma,
  - iii) de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma of de wijziging van een plan of programma zich bevindt, en
  - iv) de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende milieubeoordelingen te vermijden, en
- c) wordt aangegeven dat opmerkingen over de reikwijdte en de gedetailleerdheid van de in het milieurapport op te nemen informatie bij de autoriteit kunnen worden ingediend binnen een specifiek aangeduide termijn van ten minste vier weken vanaf de datum van de kennisgeving.”

5 In artikel 12 is bepaald:

„12. (1) Onverminderd lid 2, worden in een milieurapport overeenkomstig artikel 10 de mogelijke aanzienlijke milieueffecten aangeduid, beschreven en beoordeeld van de uitvoering van het plan of programma of de wijziging van een plan of programma, alsmede van redelijke alternatieven gelet op het doel en het geografische toepassingsgebied van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma, waartoe het rapport —

- a) de in bijlage 2 gespecificeerde informatie bevat,
- b) rekening houdt met alle opmerkingen die zijn ontvangen naar aanleiding van een kennisgeving overeenkomstig artikel 11, lid 1, en
- c) van voldoende kwaliteit is om te voldoen aan de vereisten van deze regeling.

(2) Een milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden verlangd gelet op

- a) de stand van kennis en beoordelingsmethoden,
- b) de inhoud en de gedetailleerdheid van het plan of programma of de wijziging van een plan of programma,
- c) de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma of de wijziging van een plan of programma zich bevindt, en

- d) de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende milieubeoordelingen te vermijden.

(3) Het milieurapport kan deel uitmaken van het ontwerpplan of -programma, of van de wijziging van een plan of programma, dan wel bestaan uit een afzonderlijk rapport.”

6 In artikel 16 is bepaald:

„16. (1) Zo snel mogelijk na de vaststelling van een plan of programma of een wijziging van een plan of programma, zal de bevoegde autoriteit —

- a) waar nodig een kennisgeving van de vaststelling van en een exemplaar van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma, en een exemplaar van de in lid 2 bedoelde verklaring toezenden aan de in artikel 9, lid 5, genoemde milieu-instanties, en
- b) een kennisgeving van de vaststelling van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma bekendmaken in ten minste één krant met een voldoende grote oplage in het gebied waarop het plan of programma of de wijziging van een plan of programma betrekking heeft.

(2) In een kennisgeving ingevolge lid 1, onder b), wordt vermeld dat

- a) een exemplaar van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma op een bepaalde plaats of op bepaalde plaatsen en op bepaalde tijdstippen ter inzage ligt en een exemplaar dienovereenkomstig ter inzage beschikbaar wordt gehouden, en
  - b) er eveneens een verklaring ter inzage ligt waarin is samengevat —
    - i) hoe milieuoverwegingen in het plan of het programma of in de wijziging van een plan of programma zijn geïntegreerd,
    - ii) hoe
      - I) het overeenkomstig artikel 12 opgestelde milieurapport,
      - II) de naar aanleiding van een kennisgeving overeenkomstig artikel 13 bij de bevoegde autoriteit ingediende opmerkingen, en
      - III) eventuele raadplegingen overeenkomstig artikel 14
- in aanmerking zijn genomen bij de voorbereiding van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma,



- iii) om welke redenen is gekozen voor het plan of het programma of voor de wijziging van een plan of programma, in het licht van de onderzochte andere redelijke alternatieven, en
- iv) welke maatregelen zijn vastgesteld om in overeenstemming met artikel 17 toezicht te houden op de aanzienlijke milieueffecten van de tenuitvoerlegging van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma.”

7 Bijlage 2 luidt als volgt:

„In het milieuraapport te vermelden informatie

Een milieuraapport moet de volgende informatie bevatten: —

- a) een schets van de inhoud en de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma, en het verband met andere relevante plannen of programma's;
- b) de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma of de wijziging van een plan of programma niet wordt uitgevoerd;
- c) de milieukeurmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
- d) alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma of voor de wijziging van een plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn zijn aangewezen;
- e) de op internationaal, EU- of nationaal niveau vastgestelde doelstellingen ter bescherming van het milieu die relevant zijn voor het plan of programma of voor de wijziging van een plan of programma, alsook de wijze waarop met deze doelstellingen en andere milieuoverwegingen rekening is gehouden bij de voorbereiding van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma;
- f) de mogelijke aanzienlijke milieueffecten, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;
- g) de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma of van de

wijziging van een plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;

- h) een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);
- i) een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen met betrekking tot de aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma of van de wijziging van een plan of programma;
- j) een niet-technische samenvatting van de in de bovenstaande punten verstrekte informatie.”

### **Aangehaalde nationale rechtspraak**

Friends of the Irish Environment/The Government of Ireland e.a. [2021] IECA 317 [niet gepubliceerd, Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland), Costello J., 26 november 2021]<sup>1</sup>

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 8 Op 25 november 2020 heeft de Minister for Housing, Local Government and Heritage (minister van Huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Lokaal Bestuur, Ierland; hierna: „eerste verweerster”) een vierde herziening van het Ierse nitraatactieprogramma (hierna: „NAP”) gestart in de vorm van een openbare raadpleging met betrekking tot het NAP voor 2022-2025. An Taisce – the National Trust for Ireland (hierna: „verzoekster”) heeft op 14 januari 2021 opmerkingen ingediend.
- 9 Op 9 augustus 2021 heeft eerste verweerster een tweede openbare raadpleging over het NAP van Ierland gestart, met 20 september 2021 als uiterste datum voor het indienen van publieksopmerkingen. Verzoekster heeft op 20 september 2021 opmerkingen ingediend.
- 10 Op 14 oktober 2021 heeft Ierland bij de Europese Commissie een verzoek tot verlenging van de afwijking krachtens punt 2, derde alinea, van bijlage III bij

<sup>1</sup> Noot van de vertaler: verzoekster heeft zich gebaseerd op zaken waarover in het Verenigd Koninkrijk is beslist toen het nog een lidstaat van de Europese Unie was. Het betreft de volgende zaken: Heard/Broadland District Council [[2012] EWHC 344 (Admin); Ashdown Forest Economic Development LLP/Secretary of State for Communities and Local Government [[2014] EWHC 406 (Admin), en R. (Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland Limited)/Welsh Ministers [[2015] EWHC 776 (Admin), die nader zijn toegelicht in de punten 42 tot en met 44 hieronder.

richtlijn 91/676 ingediend met als doel de aanwending van dierlijke mest tot een maximum van 250 kg stikstof/ha per jaar onder bepaalde voorwaarden toe te staan op landbouwbedrijven met ten minste 80 % grasland, in de context van het Ierse actieprogramma zoals door Ierland uitgevoerd door middel van de European Communities (Good Agricultural Practice for Protection of Waters) Regulations 2006 (Ierse regeling van 2006 inzake de goede landbouwpraktijken voor de bescherming van waterlichamen van de Europese Gemeenschappen).

- 11 Vervolgens heeft een derde raadplegingsperiode over het ontwerp-NAP plaatsgevonden, waarbij de nadruk lag op het ontwerp van de Natura Impact Statement (milieueffectverklaring voor Natura 2000-gebieden; hierna: „NIS”) en het ontwerprapport inzake de strategische milieubeoordeling (hierna: „SMB”). Eerste verweerster heeft op 14 december 2021 een NIS en een SMB-rapport voor het ontwerp van het vijfde NAP gepubliceerd en het publiek uitgenodigd om uiterlijk op 26 januari 2022 verdere opmerkingen in te dienen. Verzoekster heeft op 26 januari 2022 opmerkingen ingediend.
- 12 De verwijzende rechter heeft de klacht van verzoekster dat het begrip materiële goederen in het SMB-rapport te ruim was opgevat, niet aanvaard, maar de betrokken materiële goederen betroffen hoe dan ook strategische infrastructuur en waren dus zelfs volgens een enge definitie materiële goederen.
- 13 De alternatieve opties zijn tijdens het SMB-proces niet in vergelijkbare mate van detail bekeken.
- 14 De economische gevolgen voor materiële goederen werden in het SMB-proces in overweging genomen en er werd geoordeeld dat zij opwogen tegen wat anders misschien milieuvriendelijkere opties zouden zijn geweest. De beoordeling in het kader van richtlijn 2001/42 behelsde in dat verband dienooreenkomstig i) een beoordeling van ruimere economische aspecten zoals de waarde van materiële goederen, ii) de brede maatschappelijke gevolgen van landbouwactiviteiten, iii) de effecten van het plan of project op de landbouwsector en op de productie en het inkomen van de landbouwers, iv) de duurzaamheid van de landbouwsector in Ierland, v) de voedselvoorzieningsketen en vi) de werkgelegenheid van een aanzienlijk deel van de bevolking.
- 15 Op 9 maart 2022 heeft eerste verweerster het vijfde NAP 2022-2025 goedgekeurd. Op diezelfde dag heeft de eerste verweerster S.I. No. 113 of 2022, the European Union (Good Agricultural Practice for Protection of Waters) Regulations 2022 (S.I. nr. 113 van 2022, Ierse regeling van 2022 inzake de goede landbouwpraktijken voor de bescherming van waterlichamen van de Europese Unie) goedgekeurd.
- 16 Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/676 past Ierland op zijn hele grondgebied een actieprogramma toe.

- 17 Op 29 april 2022 heeft de Commissie de eerder aan Ierland toegestane afwijking voor de toepassing van punt 2, derde alinea, van bijlage III bij richtlijn 91/676 verlengd.
- 18 Verzoekster heeft op 31 mei 2022 bij de verwijzende rechter een procedure voor rechterlijke toetsing ingesteld. De toestemming voor het instellen van deze procedure is op 5 december 2022 verleend. Trustees van de Irish Farmers' Association (IFA) en de Irish Creamery Milk Suppliers Association (ICMSA) zijn als interveniënten toegelaten tot de procedure. Over het algemeen steunden de IFA en de ICMSA het bezwaar van de staat tegen de procedure.
- 19 De verwijzende rechter heeft acht vragen over de uitlegging van het Unierecht en één vraag over de geldigheid van een Uniehandeling geïdentificeerd waarover een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie noodzakelijk is. Die vragen liggen voor bij het Hof in zaak C-531/24, An Taisce.
- 20 In de verwijzingsbeslissing in dat deel van de zaak werd opgemerkt dat een ander deel van de zaak was verdaagd in afwachting van andere procedures. Dat deel van de zaak is thans door de verwijzende rechter onderzocht en heeft aanleiding gegeven tot de onderhavige verwijzing.
- 21 In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter de verdere behandeling van de zaak geschorst en het Hof twee prejudiciële vragen gesteld.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 22 Wat de eerste vraag betreft, voert verzoekster aan dat „materiële goederen” niet kunnen worden beschouwd als de factor die opweegt tegen andere factoren en dat een dergelijke benadering niet wordt ondersteund door de specifieke bepalingen waarnaar wordt verwezen of door richtlijn 2001/42 als geheel. Hoewel het niet verplicht is om de optie die het minst schadelijk is voor het milieu te kiezen, kan die keuze slechts worden gemaakt na een rechtmatige beoordeling van alle relevante factoren.
- 23 Verzoekster stelt dat zowel de gebruikelijke betekenis van het begrip als het feit dat materiële goederen op gelijke voet worden geplaatst met andere factoren als flora en water, betekenen dat onvermijdelijk moet worden geconcludeerd dat materiële goederen geen afzonderlijke factor zijn, maar eenvoudigweg een van de milieufactoren waarover informatie moet worden verstrekt en die uiteindelijk door de bevoegde autoriteit moeten worden beoordeeld.
- 24 In dat verband verwijst verzoekster naar punt 29 van het arrest Leth, waarin vermeld is dat *enkel rekening dient te worden gehouden met de effecten op materiële goederen die naar hun aard ook een invloed kunnen hebben op het milieu*.

- 25 Verzoekster verwijst daarnaast naar punt 30 van het arrest Leth, waarin staat dat de milieueffectbeoordeling waarin is voorzien bij artikel 3 van milieueffectbeoordelingsrichtlijn niet de beoordeling van de effecten van het betrokken project op *de waarde van materiële goederen* omvat.
- 26 Tot slot stelt verzoekster dat het begrip „materiële goederen” in het milieurapport is gebruikt als een vereenvoudigde manier om de economische gevolgen voor individuele landbouwers of groepen landbouwers in de agrovoedingsindustrie in kaart te brengen, zonder op enige wijze rekening te houden met „kritieke infrastructuur”. Die benadering heeft volgens verzoekster niets te maken met milieuoverwegingen, en andere dan milieuoverwegingen mogen niet worden gebruikt om het resultaat van de milieubeoordeling te beïnvloeden.
- 27 De staat, wiens opmerkingen worden overgenomen door de IFA (tweede interveniënt) en de ICMSA (derde interveniënt), voert aan dat er geen wettelijke verplichting bestaat om de optie die het minst schadelijk is voor het milieu te kiezen en dat verzoekster tot hiertoe in de procedure ook geen verplichting heeft gevonden.
- 28 De staat voert aan dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 2001/42 niet voorschrijft welke keuze moet worden gemaakt, maar veeleer vereist dat in het milieurapport de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden i) bepaald, ii) beschreven en iii) beoordeeld.
- 29 De staat stelt dat dit strookt met de leidraad van de Europese Commissie voor de uitvoering van richtlijn 2001/42/EG (hierna: „leidraad van de Commissie”), punt 5.2, waarin is bepaald dat „[h]et milieurapport [...] een belangrijk *instrument [is] voor het integreren van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma’s*, omdat het verzekert dat de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van die plannen en programma’s worden bepaald, beschreven en beoordeeld en bij de voorbereiding en vaststelling ervan in aanmerking worden genomen. *Het opstellen van het milieurapport en de integratie van de milieuoverwegingen in de voorbereiding van plannen en programma’s, vormen een iteratief proces dat ertoe moet bijdragen dat uit het besluitvormingsproces duurzamere oplossingen voortkomen.*”
- 30 De staat voert aan dat dit logisch is, aangezien een milieubeoordeling op strategisch upstreamniveau een fundamenteel ander proces is dan een milieubeoordeling op projectniveau.
- 31 De staat stelt dat de opmerking van verzoekster dat verweersters verplicht waren het redelijke alternatief te kiezen dat het hoogst scoorde bij toetsing aan de strategische milieudoelstellingen, of dat het milieuvriendelijkst was, rechte*n*s onjuist is.

- 32 Naar zijn mening gaat die opmerking van verzoekster bovendien voorbij aan het feit dat i) richtlijn 2001/42 alleen procedurele verplichtingen bevat zoals uiteengezet in punt 14 van de leidraad van de EPA en, naar analogie met de punten 53 tot en met 63 van het arrest *An Bord Pleanála e.a. (Locatie van St Teresa's Gardens)*; ii) verweersters logischerwijs het recht moeten hebben om beleids- of economische overwegingen in aanmerking te nemen bij de keuze van het voorkeursalternatief en bij de afweging van de factoren om te bepalen of redelijke alternatieven realistisch en haalbaar waren, en bij het bepalen welke optie de voorkeur moet krijgen; iii) de stelling dat bij een gelijke weging van alle factoren, de optie met het hoogste aantal „positieve punten” moet worden gekozen, geen rechtsgrondslag heeft en in de praktijk niet haalbaar is gelet op de aanpak die moet worden gevolgd met betrekking tot dergelijke complexe beleidsbeslissingen, en iv) de scorematrix, die gewoonlijk voor deze beoordelingen wordt gebruikt, moet worden beoordeeld in de context van de gedetailleerde verhalende analyse van de mogelijke positieve en negatieve effecten, die een genuanceerder beeld geeft.
- 33 De staat voert aan dat verzoeksters middel ook voorbijgaat aan het feit dat aangezien de keuze van het voorkeursalternatief een beslissing van een gespecialiseerde instantie is waarbij concurrerende beleidsdoelstellingen spelen, zij in wezen tot de beoordelingsbevoegdheid van verweersters behoort.
- 34 In dat verband verwijzen verweersters naar punt 59 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Friends of the Irish Environment (Project Ireland 2040)*, waarin wordt gesteld dat richtlijn 2001/42 daarentegen zelf geen materiële criteria voor de selectie van alternatieven bevat. Bij deze richtlijn worden de bevoegde instanties dus niet verplicht om de optie te kiezen die het minst schadelijk is voor het milieu. Zoals reeds is opgemerkt, strekt de milieubeoordeling er enkel toe dat bij de keuze rekening wordt gehouden met mogelijke aanzienlijke milieueffecten.
- 35 De verwijzende rechter is van oordeel dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord. Hij is van mening dat richtlijn 2001/42 procedures en beoordelingen, maar geen uitkomsten voorschrijft. Het staat aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten om de verschillende aspecten van het milieu tegen elkaar af te wegen, zoals het effect op materiële goederen en het effect op de natuurlijke omgeving. Een dergelijke uitlegging strookt met het arrest *An Bord Pleanála e.a. (Terrein van de St Teresa's Gardens)*. In richtlijn 2001/42 is gespecificeerd welke aspecten moeten worden beoordeeld, maar niet welk gewicht aan die aspecten moet worden toegekend.
- 36 Wat de tweede vraag betreft, voert verzoekster aan dat alle redelijke alternatieven in vergelijkbare mate moeten worden beoordeeld. In dat verband beroept verzoekster zich op de punten 5.6, 5.11 en 5.12, van de leidraad van de Commissie en voorts op zaken waarover is beslist door de rechters in Engeland en Wales die zich op de betrokken leidraad van de Commissie hebben gebaseerd.

37 In punt 5.6 van de leidraad van de Commissie staat:

„Artikel 5, lid 1, geeft de basisvereisten waaraan het milieuraapport moet voldoen. Doel van het rapport is, de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de redelijke alternatieven ervan te bepalen, te beschrijven en te beoordelen. Bijlage I geeft verdere voorschriften inzake de informatie die over deze effecten moet worden verstrekt. *Het onderzoeken van alternatieven is een belangrijk element van de beoordeling en de richtlijn verlangt een uitgebreidere beoordeling van die alternatieven dan de m.e.r.-richtlijn.*” (Nadruk toegevoegd door verzoekster)

38 In punt 5.11 van de leidraad van de Commissie staat voorts:

„De verplichting tot het bepalen, beschrijven en beoordelen van redelijke alternatieven moet worden gelezen in de context van de doelstelling van de richtlijn: ervoor zorgen dat tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van plannen en programma’s rekening wordt gehouden met de milieueffecten van de uitvoering ervan.”

39 In punt 5.12 van de leidraad van de Commissie staat te lezen:

„Wanneer de richtlijn voorschrijft dat de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van redelijke alternatieven moeten worden bepaald, beschreven en beoordeeld, gelden ter zake dezelfde vereisten als voor het plan of programma. Hoofdzaak is dat het bepalen, beschrijven en beoordelen van de mogelijke aanzienlijke effecten van het plan of programma en van de alternatieven, op een vergelijkbare wijze gebeurt. De voorschriften in artikel 5, lid 2, betreffende de inhoud en mate van gedetailleerdheid van het rapport zijn ook op de beoordeling van alternatieven van toepassing.”

40 Verzoekster beroept zich op zaken betreffende de uitlegging van de leidraad van de Commissie waarover is beslist toen het Verenigd Koninkrijk nog een lidstaat van de Europese Unie was.

41 Verzoekster haalt punt 97 van Ashdown Forest Economic Development LLP/Secretary of State for Communities and Local Government aan, dat luidt:

„een planningsautoriteit is krachtens [richtlijn 2001/42] verplicht om alternatieven die zij als redelijke alternatieven voor haar voorkeursoptie beschouwt op vergelijkbare wijze te beoordelen (waarbij de richtlijn doelgericht wordt uitgelegd, zoals de Commissie in haar leidraad aangeeft: zie Heard/Broadland District Council in punt 71).”

42 Verzoekster beroept zich voorts op punt 12 van R. (Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland Limited)/Welsh Ministers, dat luidt:

„[Richtlijn 2001/42] is uitdrukkelijk procedureel van aard (zie overweging 9). Zij bevat geen inhoudelijke verplichtingen voor de betrokken autoriteit: zij is eerder

bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming op het gebied van ontwikkeling te verbeteren door van de autoriteit te verlangen dat zij de mogelijke milieueffecten van een bepaald plan of programma beoordeelt voordat het wordt vastgesteld. Zij moet ervoor zorgen dat toekomstige planningsbeslissingen niet worden beperkt door eerdere strategische beslissingen, zodat artikel 5 van [richtlijn 2001/42] vereist dat de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van een plan of programma, alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden aangeduid, beschreven en beoordeeld'. Deze opties moeten aan een openbare raadpleging worden onderworpen in de vorm van een rapport bij het ontwerpplan of -programma (artikel 6) en de betrokken autoriteit moet vóór de vaststelling van het plan of programma rekening houden met de resultaten van die raadpleging (artikel 8). De milieubeoordeling van deze alternatieven moet gebeuren op een wijze die vergelijkbaar is met die van de evaluatie van de voorkeursoptie."

- 43 Verzoekster wijst ook op een reeks stellingen uit punt 88 van R. (Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland Limited) met betrekking tot „redelijke alternatieven”, en verklaart dat stelling viii) de belangrijkste is:

„Hoewel [richtlijn 2001/42] gericht is op het voorkeursplan, wordt in deze richtlijn geen onderscheid gemaakt tussen de beoordelingsvereisten voor dat plan (met inbegrip van alle opties die het omvat) en voor eventuele redelijke alternatieven voor dat plan. De mogelijke aanzienlijke effecten van dat plan en van alle redelijke alternatieven moeten op vergelijkbare wijze worden aangeduid, beschreven en beoordeeld."

- 44 Tot slot voert verzoekster aan dat richtlijn 2001/42 geen grondslag biedt om eerst een „vergelijkbare” beoordeling uit te voeren en vervolgens in een latere fase afzonderlijk een volledige beoordeling van de voorkeursoptie te verrichten.
- 45 In dat verband is verzoekster het niet eens met de beslissing van de Court of Appeal in de zaak Friends of the Irish Environment/The Government of Ireland e.a., waarin deze rechter het argument van de staat aanvaardt dat uit de bewoordingen van bijlage I, onder h), bij richtlijn 2001/42 blijkt dat er geen verplichting bestaat om de alternatieven aan een volledige strategische milieubeoordeling te onderwerpen, zoals voor de voorkeursoptie is gebeurd, en dat de Court of Appeal weliswaar nota heeft genomen van de beginselen van beslissingen van de rechters van het Verenigd Koninkrijk, maar deze beginselen niet heeft toegepast. Verzoekster voert voorts aan dat de voorkeursoptie en de redelijke alternatieven op gelijke voet moeten worden beoordeeld.
- 46 De staat, wiens opmerkingen zijn overgenomen door de IFA (tweede interveniënt) en de ICMSA (derde interveniënt), voert aan dat artikel 5, lid 1, en/of artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2001/42 en bijlage I, onder h), daarbij niet tot gevolg hebben dat alternatieven op vergelijkbare wijze moeten worden aangeduid, beschreven en beoordeeld voor de beoordeling krachtens artikel 3, lid 1, en dat zij



evenmin de door verzoekster aangevoerde uitlegging van richtlijn 2001/42 ondersteunen.

- 47 Verweersters voeren aan dat niets in richtlijn 2001/42 erop wijst dat het de bedoeling van de wetgever was dat alternatieven in dezelfde mate als de voorkeursoptie zouden worden beoordeeld en dat het milieuraapport het daartoe gemakkelijker maakt om de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het ontwerp-NAP te beoordelen en tegelijkertijd aandacht schenkt aan de beoordeling van redelijke alternatieven, in hoofdstuk 7 van het rapport. Verzoeksters standpunt heeft tot gevolg dat een volledige beoordeling van alle redelijke alternatieven zou moeten worden uitgevoerd, waardoor meerdere ontwerp-NAP's zouden moeten worden opgesteld.
- 48 Verweersters voeren aan dat in de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2001/42 ten eerste slechts in één ontwerpplan is voorzien.
- 49 Ten tweede geldt de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren alleen voor het plan of programma, zoals duidelijk blijkt uit artikel 1, artikel 3, lid 1, artikel 5, lid 1, en bijlage I bij richtlijn 2001/42.
- 50 Hoewel het Hof zich tot op heden niet heeft uitgesproken over de kwesties die in deze vraag worden opgeworpen, worden de beoordeling van de milieueffecten van het ontwerpplan of -programma, enerzijds, en de beoordeling van redelijke alternatieven, anderzijds, in de beschikbare vaststellingen van het Hof inzake de beoordeling van alternatieven los van elkaar gezien.
- 51 Ten vierde aanvaarden verweersters niet dat de leidraad van de Commissie een rechtsgrondslag creëert die de bevoegde autoriteit verplicht om redelijke alternatieven te onderwerpen aan een uitgebreidere analyse of aan een dermate uitgebreide analyse dat een volledige strategische milieubeoordeling nodig is.
- 52 Ten vijfde zijn verweersters van mening dat de juiste benadering is vastgesteld in de zaak Friends of the Irish Environment/The Government of Ireland e.a.
- 53 Ten zesde betogen verweersters dat de beoordeling van redelijke alternatieven in hoofdstuk 7 van het SMB-milieuraapport en de vergelijkbare beoordeling van die redelijke alternatieven voldeden aan de verplichting van richtlijn 2001/42 en artikel 5, lid 1, daarvan om dergelijke redelijke alternatieven in overweging te nemen en te beoordelen.
- 54 Ten zevende zijn verweersters het ten dele eens met de recente conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Friends of the Irish Environment (Project Ireland 2040), waarin de advocaat-generaal stelt dat richtlijn 2001/42 niet uitsluit dat de milieubeoordeling van de voorkeursoptie gedetailleerder is dan die van de andere onderzochte alternatieven, hoewel verweersters ook van mening zijn dat de verlangde gedetailleerdheid van de bij richtlijn 2001/42 vereiste beoordeling van redelijke alternatieven in de conclusie niet correct is bepaald.

- 55 De verwijzende rechter is van mening dat de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord en beroept zich daartoe op punt 5.12 van de leidraad van de Commissie, waarin staat dat „[h]oofdzaak is dat het bepalen, beschrijven en beoordelen van de mogelijke aanzienlijke effecten van het plan of programma en van de alternatieven, op een vergelijkbare wijze gebeurt”.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 56 De relevantie van de eerste vraag is dat de effecten op materiële goederen in feite werden behandeld als zijnde groter dan die van wat anders misschien milieuvriendelijkere opties waren geweest. Op bladzijde 114 van het SMB-rapport staat te lezen dat „zuiver vanuit de milieuoptiek, alternatief S5 [geen afwijking] het voorkeursalternatief zou zijn, maar dat niettegenstaande deze voorkeur, alternatief S3 [een afwijking voor graslandbedrijven] de kleinste economische belemmering voor de agrovoedingssector vormt en het alternatief is dat in het ontwerp-NAP naar voren wordt geschoven”. Indien materiële goederen niet mogen worden behandeld als een factor die opweegt tegen andere factoren, dan was een dergelijke beoordeling niet in overeenstemming met die uitlegging.
- 57 De relevantie van de tweede vraag is dat de mogelijke aanzienlijke effecten van het plan of programma en van de alternatieven niet op een vergelijkbare wijze zijn aangeduid, beschreven en beoordeeld. Hoewel in hoofdstuk 7 van het SMB-rapport wel sprake is van een enigszins, zij het niet volledig vergelijkbare behandeling, wordt in hoofdstuk 8 alleen de voorkeursoptie geanalyseerd. Indien richtlijn 2001/42 een vergelijkbare behandeling vereist, is het NAP zonder behoorlijke beoordeling en dus in strijd met het Unierecht aangenomen.