SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT

vom 15. Januar 2009 [1]

I — Einleitung

1. Das vorliegende Verfahren beruht auf zwei unterschiedlichen Vorverfahren. Zum einen wirft die Kommission Irland vor, die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [2] in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 [3] (im Folgenden: UVP-Richtlinie) in Bezug auf private Straßen nicht umgesetzt zu haben. Zum anderen habe Irland die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten [4] nicht (vollständig) umgesetzt und die Kommission darüber informiert.

2. Im Mittelpunkt des Rechtsstreits steht der Zugang zu Gerichten im irischen Planungsrecht. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf einen Widerspruch im Vorbringen der Kommission einzugehen: Einerseits besteht sie darauf, nur das Fehlen von Umsetzungsmaßnahmen zu beanstanden und nicht ihre Qualität. Andererseits diskutiert sie intensiv die Qualität irischer Maßnahmen, d. h. die Frage, ob bestimmte irische Maßnahmen den Anforderungen der Richtlinie 2003/35 genügen.

II — Rechtlicher Rahmen

3. Die Richtlinie 2003/35 bezweckt, einige Bestimmungen des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten [5] (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus) umzusetzen, das die Gemeinschaft am 25. Juni 1998 in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet hat. [6]

1 — Originalsprache: Deutsch.
2 — ABl. L 175, S. 40.
3 — ABl. L 73, S. 5.
4 — ABl. L 156, S. 17.
5 — ABl. 2005, L 124, S. 4.
6 — Angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rats vom 17. Februar 2005, ABl. L 124, S. 1. Das Übereinkommen ist im Anschluss an den Beschluss abgedruckt.

A — *Das Übereinkommen von Aarhus*

4. Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus definiert den Begriff der betroffenen Öffentlichkeit und in diesem Zusammenhang die begünstigten nichtstaatlichen Organisationen:

„Im Sinne dieses Übereinkommens

...

5. bedeutet ‚betroffene Öffentlichkeit' die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse."

5. In Art. 3 Abs. 1 ist niedergelegt, wie die Vertragsparteien das Übereinkommen umsetzen:

„Jede Vertragspartei ergreift die erforderlichen Gesetzgebungs-, Regelungs- und sonstigen Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen über Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten, sowie geeignete Maßnahmen zum Vollzug, um einen klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens herzustellen und aufrechtzuerhalten."

6. Hinzuweisen ist auf Art. 3 Abs. 8, soweit diese Bestimmung eine Aussage zu Gerichtskosten enthält:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, dass Personen, die ihre Rechte im Einklang mit diesem Übereinkommen ausüben, hierfür nicht in irgendeiner Weise bestraft, verfolgt oder belästigt werden. Diese Bestimmung berührt nicht die Befugnis innerstaatlicher Gerichte, in Gerichtsverfahren angemessene Gerichtskosten zu erheben."

7. Art. 6 enthält Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Zulassung von bestimmten Projekten, die entweder ausdrücklich im Anhang I des Übereinkommens aufgeführt sind oder erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

8. Art. 9 Abs. 2 regelt den Zugang zu Gerichten im Zusammenhang mit der im Übereinkommen vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung:

„Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Art. 6 und — sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Abs. 3 — sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Art. 2 Nr. 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Abs. 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht."

9. Weitere Maßgaben für Gerichtsverfahren enthalten Abs. 4 und Abs. 5 des Art. 9:

„(4) Zusätzlich und unbeschadet des Abs. 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellt jede Vertragspartei sicher, dass der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern."

B — *Die Richtlinie 2003/35*

10. Art. 3 der Richtlinie 2003/35 enthält Änderungen der UVP-Richtlinie.

11. Nr. 1 definiert den Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit" wie folgt:

„Die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse."

12. Nr. 7 betrifft den Zugang zu Gerichten:

„Der folgende Artikel wird eingefügt:

‚Art. 10a

Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Art. 1 Abs. 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Abs. 1 Buchst. a dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Abs. 1 Buchst. b dieses Artikels verletzt werden können.

Dieser Artikel schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

Die betreffenden Verfahren werden fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt.

Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht werden.'"

13. Art. 4 der Richtlinie 2003/35 enthält Änderungen der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung [7]. Abs. 4 hat im

7 — ABl. L 257, S. 26, kodifiziert durch die Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 24, S. 8.

Wesentlichen den gleichen Wortlaut wie der neu eingefügte Art. 10a der UVP-Richtlinie.

C — *Irisches Recht*

14. Die Parteien streiten hauptsächlich um die Umsetzung der oben genannten Bestimmungen durch den irischen Planning and Development Act 2000 [8] in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. [9] Section 50 und Section 50A regeln die möglichen Klagen gegen bestimmte Planungsmaßnahmen.

15. Das notwendige Interesse an einer Klage ist in Section 50A(3) geregelt:

„(3) Die Zulassung im Sinne von Section 50 wird vom Gericht nicht erteilt, sofern nicht

(a) erhebliche Gründe dafür sprechen, dass die betreffende Entscheidung oder Handlung ungültig oder für ungültig zu erklären ist, und

(b) (i) der Antragsteller ein erhebliches Interesse an der Sache, die Gegenstand des Antrags ist, hat oder

(ii) der Antragsteller — wenn die betreffende Entscheidung oder Handlung ein Vorhaben betrifft, das in oder nach zu der maßgeblichen Zeit geltenden, gemäß Section 176 erlassenen Rechtsvorschriften als ein Vorhaben mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt ausgewiesen ist —

(I) eine Stelle oder Einrichtung (ausgenommen staatliche Behörden, öffentliche Stellen und Regierungsstellen oder -agenturen) ist, deren Ziele oder Zwecke mit der Förderung des Umweltschutzes zusammenhängen,

8 — Gesetz Nr. 30 aus 2000.
9 — Gesetz Nr. 27 aus 2006.

(II) in den zwölf Monaten vor dem Datum des Antrags diese Ziele oder Zwecke verfolgt hat und

(III) (gegebenenfalls) die Anforderungen erfüllt, die eine Stelle oder Einrichtung gemäß Section 37(4)(d)(iii) bei einem Rechtsbehelf nach Section 37(4)(c) erfüllen müsste (für die Zwecke dieser Bestimmung ist bei der Anwendung aller Anforderungen nach Section 37(4)(e)(iv) der darin enthaltene Verweis auf den Sachbereich, zu dem die Entscheidung gehört, die Gegenstand des Rechtsbehelfs ist, als Verweis auf den Sachbereich zu lesen, zu dem die Entscheidung oder Handlung gehört, die Gegenstand des Antrags auf Zulassung im Sinne von Section 50 ist)."

16. Section 50A(4) stellt klar, dass das genannte erhebliche Interesse nicht auf Immobilien oder finanzielle Interessen beschränkt ist.

17. Section 50A(10) und (11)(b) halten die Gerichte an, die erfassten Verfahren so zügig durchzuführen, wie es die Rechtspflege zulässt. Section 50A(12) erlaubt es, weitere Regeln über die Verfahrensbeschleunigung zu erlassen.

III — Vorverfahren und Anträge

18. Die vorliegende Klage beruht auf zwei Untersuchungsverfahren der Kommission.

19. In einem ersten Verfahren wandte sich die Kommission u. a. dagegen, dass private Straßenbauvorhaben nicht als solche unter die irischen Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung fielen. Am 18. Oktober 2002 forderte sie Irland auf, Stellung zu nehmen. Nach der irischen Antwort vom 5. März 2003 gab die Kommission am 11. Juni 2003 eine begründete Stellungnahme ab. Irland antwortete mit Schreiben vom 10. November 2003.

20. Das zweite Verfahren hat die Umsetzung der Richtlinie 2003/35 zum Gegenstand. Am 28. Juli 2005 forderte die Kommission Irland wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen zur Stellungnahme auf. Die Antwort Irlands datiert vom 7. September 2005. Darauf gab die Kommission am 19. Dezember 2005 eine erste begründete Stellungnahme ab, auf die Irland am 14. Februar 2006 antwortete. Eine weitere begründete Stellungnahme folgte am 18. Oktober 2006. Darin setzte die Kommission Irland eine letzte Frist von zwei Monaten, d. h. bis zum 18. Dezember 2006, um die Richtlinie umzusetzen. Nach verschiedenen Mitteilungen zu Änderungen des irischen Rechts vom 30. November 2006,

18. Dezember 2006 und 18. Januar 2007 antwortete Irland am 27. Februar 2007.

21. Daraufhin verband die Kommission die beiden Verfahren und erhob unter dem Datum des 7. September 2007 die vorliegende Klage.

22. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der durch Richtlinie 97/11/EG geänderten Fassung verstoßen hat, dass es nicht gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 85/377 alle Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, dass Projekte in der Kategorie „Bau von Straßen“ in Anhang II Nr. 10 Buchst. e der Richtlinie 85/337, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einem Genehmigungsverfahren und einer Prüfung hinsichtlich ihrer Auswirkungen nach Art. 5 bis 10 der Richtlinie unterzogen werden, bevor eine Genehmigung für sie erteilt wird;

— festzustellen, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337 und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten verstoßen hat, dass es die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um Art. 3 Abs. 1 und 3 bis 7 sowie Art. 4 Abs. 1 bis 6 der Richtlinie nachzukommen, nicht erlassen oder jedenfalls der Kommission nicht angemessen mitgeteilt hat;

— Irland die Kosten aufzuerlegen.

23. Irland beantragt,

— die Klage abzuweisen.

24. Nach Durchführung des schriftlichen Verfahrens haben die Parteien am 27. November 2008 vor dem Gerichtshof mündlich verhandelt.

IV — Rechtliche Würdigung

25. Ich werde zunächst die zwischen den Parteien kaum oder gar nicht umstrittenen Punkte behandeln und mich anschließend auf den Zugang zu Gerichten konzentrieren.

A — *Zu den Regelungen über private Straßen*

26. Nach Auffassung der Kommission hat Irland nicht alle Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass Projekte in der Kategorie „Bau von Straßen" des Anhangs II Nr. 10 Buchst. e der UVP-Richtlinie den Anforderungen der Richtlinie unterworfen werden. Private Straßen seien nicht erfasst.

27. Der Begriff der Straße in der UVP-Richtlinie unterscheidet nicht danach, ob sie privat oder öffentlich ist. Es wäre daher mit dem weiten Anwendungsbereich der Richtlinie unvereinbar, private Straßen auszunehmen. [10] Auch Irland bestreitet nicht, dass der Begriff der Straße im Sinne dieser Projektkategorie grundsätzlich auch private Straßenbauprojekte einschließt. Vielmehr hat Irland die einschlägigen Bestimmungen entsprechend ergänzt. Da diese Änderungen aber erst nach Ablauf der Frist der begründeten Stellungnahme ergingen, können sie im vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden.

28. Jedenfalls müssen die Anforderungen der UVP-Richtlinie auch auf private Straßen angewendet werden. Private Straßen als solche fielen vor den jüngsten Änderungen unstreitig noch nicht in den Anwendungsbereich der einschlägigen Bestimmung des irischen Rechts. Irland trägt zwar vor, dass diese Straßen in fast jedem Fall Bestandteil anderer Vorhaben sind. Dies reicht aber nicht aus, da nicht jeder Fall erfasst würde.

29. Somit hat Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der UVP-Richtlinie verstoßen, dass es nicht gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 bis 4 alle Maßnahmen getroffen hat, um ausreichend sicherzustellen, dass Projekte in der Kategorie „Bau von Straßen" in Anhang II Nr. 10 Buchst. e, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einem Genehmigungsverfahren und einer Prüfung hinsichtlich ihrer Auswirkungen nach Art. 5 bis 10 unterzogen werden, bevor eine Genehmigung für sie erteilt wird.

B — *Unstreitige Punkte bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/35*

30. Die Parteien stimmen darin überein, dass Art. 3 Abs. 3, 4, 5 und 6 der Richtlinie 2003/35 zum maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht für

10 — Im Urteil vom 25. Juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 28) stellte der Gerichtshof fest, eine Ausnahme für städtische Straßen sei „nicht vertretbar".

alle irischen Genehmigungssysteme umgesetzt wurde. Im Einzelnen nennt Irland den Dublin Docklands Development Authority Act 1997, den Fisheries Act 1980, den Foreshore Act 1993, den Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 und die Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. Darüber hinaus nahm die Kommission ihre Rügen im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1, 5 und 6 der Richtlinie 2003/35 zurück, nachdem Irland Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hatte. Soweit Irland jedoch anerkennt, dass zur Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2003/35 weitere Änderungen des irischen Rechts notwendig sind, hält die Kommission die Rüge der unvollständigen Umsetzung aufrecht. Insofern nennt Irland die Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 und die Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. Soweit Irland nach Ablauf der Frist der begründeten Stellungnahme weitere Umsetzungsmaßnahmen für diese Genehmigungssysteme mitgeteilt hat, können diese im vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden.

33. Irland hat somit dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 der Richtlinie 2003/35 verstoßen, dass es nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um Art. 3 Abs. 3, 4, 5 und 6 sowie Art. 4 Abs. 2 und 3 nachzukommen.

C — Zum Begriff der betroffenen Öffentlichkeit

34. Die Parteien streiten darüber, ob der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit umgesetzt werden muss. Die Kommission betont, dass die Richtlinie 2003/35 der betroffenen Öffentlichkeit bestimmte Rechte zuordnet. Insbesondere die daraus resultierenden Rechte von Nichtregierungsorganisationen seien in Irland nicht ausreichend gewahrt.

35. Begriffsdefinitionen in Richtlinien müssen nicht in jedem Fall wortlautgetreu umgesetzt werden. So hat der Gerichtshof entschieden, dass der Begriff „besonderes Schutzgebiet“ nach Art. 1 Buchst. l der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen [11] keiner ausdrücklichen Umsetzung bedarf. Es reicht, wenn die von diesem Begriff umfassten Gebiete und die zu treffenden Schutzmaßnahmen im innerstaatlichen Recht rechtlich hinreichend genau definiert sind. [12]

36. Daher ist die entscheidende Frage, ob die mit dem Begriff der betroffenen Öffentlichkeit umschriebenen Personen in den Ge-

11 — ABl. L 206, S. 7.
12 — Urteil vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich (C-508/04, Slg. 2007, I-3787, Randnrn. 66 ff.).

nuss der Rechte kommen, die ihnen die Richtlinie 2003/35 einräumt. Insoweit trägt die irische Regierung vor, die entsprechenden Rechte seien bereits der allgemeinen Öffentlichkeit gewährt. Einer besonderen Definition der betroffenen Öffentlichkeit bedürfe es daher nicht.

37. Um dieses Vorbringen zu entkräften, hätte die Kommission zeigen müssen, welche Rechte der betroffenen Öffentlichkeit nicht ausreichend umgesetzt sind. Sie beschränkt sich insoweit allerdings auf den Zugang von Nichtregierungsorganisationen zu Gerichten. Dieser Aspekt der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 ist nachfolgend im Zusammenhang mit dem Zugang von Nichtregierungsorganisation zu Gerichten gesondert zu prüfen. [13]

38. Was die übrigen Rechte der betroffenen Öffentlichkeit angeht, hat die Kommission eine unzureichende Umsetzung nicht nachgewiesen. In diesem Punkt ist die Klage daher abzuweisen.

D — *Zum Zugang zu Gerichten*

39. Die Kommission erhebt zwei Rügen hinsichtlich der Umsetzung von Art. 3 Nr. 7 und Art. 4 Nr. 4 der Richtlinie 2003/35, d. h. hinsichtlich des Art. 10a der UVP-Richtlinie und des Art. 15a der Richtlinie 96/61. Einerseits setzten die beim Ablauf der Frist der begründeten Stellungnahme bestehenden irischen Maßnahmen diese Bestimmungen nicht um und andererseits habe Irland nicht alle Maßnahmen mitgeteilt, die zur Umsetzung ergriffen worden seien.

1. Zum Fehlen von Umsetzungsmaßnahmen

40. Der Vorwurf, Irland habe Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 nicht umgesetzt, entspricht dem ursprünglichen Gegenstand der Aufforderung zur Stellungnahme (Mahnschreiben), die darauf beschränkt war, das Fehlen von Umsetzungsmaßnahmen anzumahnen. Irland hat in Bezug auf den dort geregelten Zugang zu Gerichten durchgängig mitgeteilt, dieser sei im irischen Recht bereits gewährleistet.

41. Dementsprechend haben die Parteien im Vorverfahren und im gerichtlichen Verfahren ihren Streit zunehmend auf die Qualität der von Irland vorgetragenen Umsetzungsmaßnahmen erstreckt. Dabei hat die Kommission jeweils auf die neu vorgetragenen irischen Argumente und Informationen reagiert, indem sie ihre Kritik vertieft hat.

13 — Siehe nachfolgend, Nrn. 73 ff.

a) Zur Zulässigkeit des Vorbringens der Kommission

42. Eine Umstellung der Klage vom Vorwurf der vollständig fehlenden Umsetzung auf den Vorwurf der unzureichenden Umsetzung ist grundsätzlich zulässig, [14] jedenfalls wenn der Mitgliedstaat seine bestehenden Umsetzungsmaßnahmen nur verspätet mitteilt und der Kommission somit die frühzeitige Beanstandung von Umsetzungsmängeln erschwert. Denn die Rüge der Schlechtumsetzung ist grundsätzlich in der Rüge der Nichtumsetzung enthalten. [15]

43. Solche Fälle kommen nur deshalb nicht häufig vor, weil Umsetzungsmaßnahmen, die erst nach Ablauf der Frist der begründeten Stellungnahme erlassen werden, nicht mehr berücksichtigt werden können, und die Kommission nach der Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen das Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlender Mitteilung von Maßnahmen regelmäßig beendet, um etwaige Konformitätsmängel in einem anderen Verfahren zu untersuchen.

44. Vorliegend betont die Kommission aber sowohl in der Klageschrift (Nr. 5.26) als auch in der Erwiderung (Randnr. 18) ausdrücklich, dass die Klage sich auf die Frage beschränke, ob umgesetzt worden sei. Eine Prüfung der Qualität der Umsetzung behalte die Kommission sich für ein späteres Verfahren vor.

45. Soweit die Kommission nachfolgend trotzdem qualitative Mängel des irischen Rechts beanstandet, ist ihr Vorbringen widersprüchlich und daher unzulässig. [16] Würde sich der Gerichtshof im vorliegenden Verfahren zu den fraglichen Punkten äußern, bestünde im Übrigen die Gefahr, einem späteren Konformitätsverfahren vorzugreifen, das sich die Kommission ausdrücklich vorbehält.

46. Folglich ist die Klage in Bezug auf den Vorwurf der fehlenden Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 insoweit als unzulässig zurückzuweisen, als sie sich auf die Qualität der irischen Maßnahmen bezieht. Zu prüfen ist nur, ob Irland überhaupt Umsetzungsmaßnahmen getroffen hat.

47. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass der Gerichtshof die Zulässigkeit dieses Klagegrundes anders beurteilt. Daher prüfe

14 — Urteile vom 16. Juni 2005, Kommission/Italien (C-456/03, Slg. 2005, I-5335, Randnrn. 19 ff.), und vom 30. November 2006, Kommission/Luxemburg (C-32/05, Slg. 2006, I-11323, Randnrn. 52 ff.).

15 — Urteil Kommission/Italien (zitiert in Fn.14, Randnr. 40).

16 — Urteil vom 28. Juni 2007, Kommission/Spanien (C-235/04, Slg. 2007, I-5415, Randnrn. 47 f.).

ich gegebenenfalls hilfsweise, ob die Kommission nachgewiesen hat, dass Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 in Irland nicht ausreichend umgesetzt wurden.

b) Zum ausreichenden Interesse

48. Der erste Streitpunkt betrifft den Zugang von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle.

49. Nach Art. 10a Abs. 1 Buchst. a der UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 96/61 können die Mitgliedstaaten diesen Zugang davon abhängig machen, dass der Kläger ein ausreichendes Interesse hat.

50. Die Parteien streiten insofern nur über die Umsetzung im Anwendungsbereich des irischen Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

51. In Beantwortung einer Frage in der mündlichen Verhandlung und in einer nachfolgenden schriftlichen Mitteilung hat die irische Regierung den Gerichtshof darüber informiert, dass die maßgeblichen Bestimmungen des Änderungsgesetzes von 2006 am 31. Januar 2007 in Kraft traten. Dabei handelt es sich um Section 13 des Gesetzes von 2006, welche die neugefasste Section 50 und die zusätzliche Section 50A in das ursprüngliche Gesetz von 2000 eingefügt hat. Die irische Regierung stützt sich dabei auf eine Verordnung über die Anwendung von Teilen des Änderungsgesetzes. [17]

52. Der Gerichtshof kann allerdings im vorliegenden Verfahren keine Änderungen des irischen Rechts berücksichtigen, die nach Ablauf der Frist in Kraft traten, die die Kommission in der begründeten Stellungnahme gesetzt hat. Diese endete am 18. Dezember 2006. Daher scheinen die Angaben der irischen Regierung eine Prüfung der genannten Bestimmungen auszuschließen.

53. Aus den mit der Klagebeantwortung vorgelegten Dokumenten ergibt sich allerdings, dass dieses Vorbringen zum Inkrafttreten auf einem Irrtum beruht. Die von der irischen Regierung genannte Verordnung regelt die Anwendung anderer Teile des Gesetzes von 2006. Die vorliegend maßgeblichen Neuregelungen, d. h. Section 13 des Änderungsgesetzes von 2006, traten bereits am 17. Oktober 2006 in Kraft, [18] also vor Ablauf der Frist.

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No. 3) Order 2006 vom 21. Dezember 2006, S. I. No. 684 aus 2006.

18 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006 vom 11. Oktober 2006, S. I. No. 525 aus 2006.

54. Somit kann der Gerichtshof insbesondere die Einwände der Kommission gegen Section 50A(3)(b)(i) des Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 prüfen. Sie wendet sich dagegen, dass danach eine „judicial review" nur beantragt werden kann, wenn der Kläger über ein erhebliches Interesse verfügt („substantial interest").

55. Die Kommission trägt zunächst vor, dass die einschlägige irische Gesetzgebung, die zeitlich nach der Richtlinie 2003/35 erging, keinen Hinweis auf diese Richtlinie enthält. Darin liegt ein — von der Kommission im vorliegenden Verfahren nicht als solcher gerügter — Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie, der einen solchen Hinweis verlangt. Man könnte darin auch ein Indiz sehen, dass der irische Gesetzgeber die Richtlinie auch im Übrigen bei dieser Regelung nicht berücksichtigt hat. Das Fehlen eines Hinweises auf die Richtlinie beweist allerdings nicht, dass die fragliche Regelung die Richtlinie nicht umsetzt.

56. Den wesentlichen Beweis für die fehlende Umsetzung sieht die Kommission in dem zweiten Urteil Friends of the Curragh Environment des irischen High Court. [19] Dieser führt im Zusammenhang mit der Prüfung des „substantial interest" aus, dass die Richtlinie 2003/35 in Irland nicht umgesetzt sei. Irland hält dem das jüngere Urteil Sweetman [20] des gleichen Gerichts entgegen, das diese Einschätzung revidiert.

57. Letztlich kann im vorliegenden Fall dahin stehen, welche Aussage des High Court zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35 zutrifft. Entscheidend ist, dass das irische Recht einen Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren vorsieht, der vom Interesse des Klägers abhängig ist. Somit kann die Kommission Irland nicht das vollständige Fehlen von Umsetzungsmaßnahmen vorwerfen. Ob die Maßnahmen den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, ist dagegen eine Frage ihrer Qualität.

58. Folglich ist die Klage in diesem Punkt unbegründet, soweit sie das vollständige Fehlen von Umsetzungsmaßnahmen zum Gegenstand hat, und im Hinblick auf die Qualität der Umsetzungsmaßnahmen unzulässig.

59. Sollte der Gerichtshof, diesen Punkt trotzdem vertiefen, so ist zunächst auf die weitere Kritik der Kommission einzugehen,

19 — Urteil des High Court of Ireland vom 8. Dezember 2006, Friends of the Curragh Environment Limited v An Bord Pleanála [2006] IEHC 390.

20 — Urteil des High Court of Ireland vom 26. April 2007, Sweetman v An Bord Pleanála [2007] IEHC 153.

das Urteil Sweetman erfasse private Vorhaben nicht. Eine Unterscheidung hinsichtlich privater und öffentlicher Projektträger ist jedoch weder in den maßgeblichen Bestimmungen des irischen Rechts erkennbar noch in den irischen Urteilen, die dem Gerichtshof vorliegen. [21]

60. Zwar wird im Urteil Sweetman ausdrücklich betont, der Projektträger sei öffentlich, während die Urteile Friends of the Curragh Environment ein privates Vorhaben betrafen. [22] Doch haben diese Aussagen keine erkennbare Auswirkung auf die Anwendung irischen Rechts, da sie eine nur hypothetisch diskutierte unmittelbare Anwendung der Richtlinie 2003/35 betrafen.

61. Daher ist davon auszugehen, dass für den Zugang zu Verfahren der Überprüfung privater und öffentlicher Vorhaben die gleichen Regeln gelten.

62. Weiterhin rügt die Kommission, die irische Umsetzung sei jedenfalls nicht hinreichend klar und dass eine richtlinienkonforme Auslegung des irischen Rechts, wie im Urteil Sweetman angeregt, als Umsetzung nicht ausreichen könne.

63. Um mit diesem im Prinzip zutreffenden Vorbringen [23] durchzudringen, müsste die Kommission jedoch zunächst eine nicht ausreichend klare Umsetzung darlegen. Insofern beschränkt sich ihr Vorbringen im Wesentlichen auf die Feststellungen des irischen High Court zur angeblichen Nichtumsetzung der Richtlinie 2003/35 im zweiten Urteil Friends of the Curragh Environment. [24]

64. Die Kommission zitiert den irischen High Court insbesondere mit der Aussage, dass der Standard des erheblichen Interesses restriktiver sei als der Standard des ausreichenden Interesses. [25] Diese Aussage bezieht sich allerdings nicht auf die Richtlinie 2003/35, sondern auf eine Zulässigkeitsvoraussetzung irischen Rechts, die früher im Anwendungsbereich des Planning and Development Act galt und in anderen Anwendungsbereichen der judicial review immer noch anzuwenden ist.

65. Die irische Regierung hält diesem Vorbringen daher richtigerweise — in Übereinstimmung mit dem irischen High Court im Urteil Sweetman — entgegen, dass ausreichendes Interesse im Sinne der Richtlinie 2003/35 und ausreichendes Interesse nach

21 — Neben den in den Fn. 19 und 20 genannten Urteilen des High Court ist in diesem Zusammenhang insbesondere noch das Urteil des irischen Supreme Court vom 2. Mai 2008, Harding v Cork County Council & anor [2008] IESC 27, zu nennen.

22 — Zitiert in Fn. 20, Nr. 3.10.

23 — Vgl. die Urteile vom 10. Mai 2001, Kommission/Niederlande (C-144/99, Slg. 2001, I-3541, Randnr. 21), vom 19. September 1996, Kommission/Griechenland (C-236/95, Slg. 1996, I-4459, Randnrn. 12 ff.), und vom 12. Juli 2007, Kommission/Österreich (C-507/04, Slg. 2007, I-5939, Randnr. 137).

24 — Zitiert in Fn. 19.

25 — Siehe auch die Urteile Harding (zitiert in Fn.21) und Sweetman (zitiert in Fn. 20).

irischem Prozessrecht unterschiedliche Begriffe sind.

66. Nach der Richtlinie 2003/35, d. h. nach Art. 10a Abs. 3 Satz 1 der UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 96/61, bestimmen die Mitgliedstaaten, was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt. Dies soll zwar im Einklang mit dem Ziel geschehen, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, doch ist auch eine noch restriktivere Zugangsregelung möglich, nämlich das Erfordernis, eine Rechtsverletzung geltend zu machen. Die Richtlinie überlässt somit den Mitgliedstaaten die Definition des ausreichenden Interesses und gibt dabei keinen zwingenden Mindeststandard vor.

67. Irland hat entschieden, dass nur ein erhebliches Interesse ausreichend im Sinne der Richtlinie ist. [26] Das Gesetz stellt ausdrücklich klar, dass dieses Interesse nicht auf Immobilien oder finanzielle Interessen beschränkt ist. [27] Nach einem jüngst ergangenen Urteil des irischen Supreme Court muss der Antragsteller ein besonderes persönliches Interesse von erheblichem Gewicht nachweisen, das von dem fraglichen Vorhaben beeinträchtigt wird oder mit ihm verbunden ist. [28] Die Kommission trägt kein Argument dafür vor, warum dieser Standard mit der Richtlinie unvereinbar sein soll.

68. Man könnte sich höchstens fragen, ob die Einschränkung von Klagerechten mit der ausdrückliche Zielsetzung vereinbar ist, einen weiten Zugang zu den Gerichten zu eröffnen. Die früheren großzügigeren Regeln über das notwendige Interesse zeigen, dass ein weiterer Zugang zu den Gerichten im irischen Rechtssystem grundsätzlich möglich ist.

69. Die Festlegung eines ausreichenden Klageinteresses beruht jedoch zwangsläufig auf einer Abwägung. Für einen weiten Zugang zu Gerichten spricht die wirksame Durchsetzung des Rechts. Andererseits sind möglicherweise viele Gerichtsverfahren unnötig, weil das Recht nicht verletzt wurde. Unnötige Klagen belasten nicht nur die Gerichte, sondern auch ggf. betroffene Vorhaben, deren Durchführung verzögert werden kann. Faktoren wie eine zunehmende Regelungsdichte oder eine wachsende Konfliktbereitschaft der Bürger, aber auch eine Veränderung des Umweltzustandes können das Ergebnis

26 — Section 50A(3)(b) des Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Section 50A(4) des Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — Siehe das Urteil Harding (zitiert in Fn.21) Im Hinblick auf die Möglichkeit einer richtlinienkonformen Auslegung des irischen Rechts kommt dieses Urteil zu dem überraschenden Ergebnis, dass eine andere Auslegung des (offenen) Begriffs „substantial interest“ mit dem irischen Gesetz unvereinbar (*contra legem*) wäre.

dieser Abwägung beeinflussen. Dementsprechend ist nicht ohne weiteres aus einem früher großzügigeren Zugang zu den Gerichten zu schließen, dass ein restriktiverer Ansatz mit dem Ziel eines weiten Zugangs unvereinbar wäre.

70. In der mündlichen Verhandlung vertrat die Kommission schließlich die Auffassung, auch das Äquivalenzprinzip stehe dem Maßstab des erheblichen Interesses entgegen. Nach diesem Prinzip sind die Einzelheiten des Verfahrens zwar auch in gemeinschaftsrechtlich beeinflussten Fällen Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung eines jeden Mitgliedstaats, sie dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art regeln. [29]

71. Die Kommission sieht eine ungünstigere Behandlung darin, dass in anderen Bereichen als dem Planungsrecht der Zugang zu irischen Gerichten nur ein ausreichendes Interesse voraussetzt. Diese Auffassung könnte allerdings nur überzeugen, wenn im Planungsrecht ausschließlich gemeinschaftsrechtliche Positionen durchzusetzen wären. Dafür gibt es jedoch keinen Anhaltspunkt. Soweit ersichtlich, können Klagen im Planungsrecht vielmehr auch Fragen rein innerstaatlichen Rechts betreffen. Diese Klagen unterliegen auch der Zugangsvoraussetzung des erheblichen Interesses. Deshalb bewirkt diese Zulässigkeitsvoraussetzung planungsrechtlicher Klagen keine ungünstigere Behandlung gemeinschaftsrechtlich beeinflusster Fälle.

72. Somit liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die irische Umsetzung von Art. 10a Abs. 1 Buchst. a der UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 96/61 in Bezug auf das notwendige Interesse für eine Klage Einzelner nicht hinreichend klar wäre. Selbst wenn der Gerichtshof dieses Vorbringen für zulässig erachten würde, so wäre es jedenfalls unbegründet.

c) Zu den Rechten von Nichtregierungsorganisationen (Verbandsklage)

73. Die zweite Rüge der Kommission in Bezug auf Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61, betrifft die Stellung von Nichtregierungsorganisationen. Gemäß dem jeweiligen Abs. 3 Satz 2 gilt das Interesse bestimmter Nichtregierungsorganisationen als ausreichend, um Klage erheben zu können.

29 — Urteil vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, Slg. 2004, I-723, Randnr. 67).

74. Weiterhin beanstandet die Kommission in diesem Zusammenhang, dass Irland die Begriffe „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ nicht umgesetzt habe. Diese Begriffe werden in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35 für die UVP-Richtlinie definiert. Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, haben danach ein Interesse an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung enthalten.

75. Begriffsdefinitionen in Richtlinien müssen nicht in jedem Fall wortlautgetreu umgesetzt werden. Es reicht, wenn die mit einem Begriff verbundenen Rechtsfolgen im innerstaatlichen Recht rechtlich hinreichend genau definiert sind. [30]

76. Somit ist vorliegend zu prüfen, ob Nichtregierungsorganisationen nach irischem Recht in der Weise als Teil der betroffenen Öffentlichkeit anerkannt sind, dass sie die in der Richtlinie 2003/35 vorgesehene Klage erheben können.

77. Irland trägt insofern vor, dass Section 50A (3)(b)(ii) des irischen Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 Nichtregierungsorganisationen von der Notwendigkeit befreie, ein erhebliches Interesse nachweisen zu müssen. Dieses Vorbringen ist angesichts des Textes der einschlägigen Bestimmungen nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen.

78. Die Kommission hält dem entgegen, dass das zweite Urteil des High Court in der Sache Friends of the Curragh Environment [31] die Klage einer Nichtregierungsorganisation zum Gegenstand hatte, die in Ermangelung eines ausreichenden Interesses zurückgewiesen wurde.

79. Der High Court hat allerdings nicht die geänderte Fassung des Planning and Development Act angewandt. Diese Fassung war nach Aussage der irischen Regierung aus zeitlichen Gründen nicht anwendbar. Daher kann dem Urteil keine Aussage zur neuen Regelung über Nichtregierungsorganisationen entnommen werden.

80. Folglich hat die Kommission nicht gezeigt, dass die irischen Regelungen über den Zugang von Nichtregierungsorganisationen zu Gerichten der Richtlinie 2003/35, d. h. Art. 10a Abs. 3 der UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 3 der Richtlinie 96/61, wider-

30 — Siehe oben, Nr. 35.

31 — Zitiert in Fn. 19.

sprechen. Demnach ist auch in diesem Punkt der Vorwurf der Nichtumsetzung unbegründet. Einwände hinsichtlich der Qualität der Umsetzung erhebt die Kommission nicht.

d) Zum Prüfungsumfang vor irischen Gerichten

81. Die dritte Rüge der Kommission in Bezug auf Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 hat den Prüfungsumfang zum Gegenstand. Der Kläger kann nach dem jeweiligen Abs. 1 die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anfechten. Die Kommission beanstandet, dass auch dieser Punkt nach dem zweiten Urteil des High Court in der Sache Friends of the Curragh Environment [32] nicht umgesetzt sei und das Urteil Sweetman diesem Defizit nicht abhelfe.

82. Insoweit ist angesichts der Existenz einer einschlägigen Klageartim irischen Recht, nämlich der judicial review, der Vorwurf des vollständigen Fehlens von Umsetzungsmaßnahmen ebenfalls als unbegründet zurückzuweisen.

83. Spezifische Einwände gegen den möglichen Prüfungsumfang einer judicial review erhebt die Kommission nicht. Zwar diskutieren das vorgenannte Urteil Sweetman [33] und das erste Urteil des High Court in der Sache Friends of the Curragh Environment [34] mögliche Einwände gegen den Prüfungsumfang nach irischem Recht, doch ist nicht erkennbar, inwieweit die Kommission sich diese zu eigen macht. Somit ist in diesem Punkt nicht über Vorbringen hinsichtlich der Umsetzungsqualität zu entscheiden.

e) Zur zügigen Durchführung gerichtlicher Verfahren

84. Die vierte Rüge der Kommission in Bezug auf Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 gilt der Verfahrensdauer. Nach dem jeweiligen Abs. 5 werden die betreffenden Verfahren zügig durchgeführt. Auch insoweit stützt sich die Kommission auf die Feststellung im zweiten Urteil in der Sache Friends of the Curragh Environment, [35] dass die Richtlinie nicht umgesetzt sei.

32 — Zitiert in Fn. 19.

33 — Zitiert in Fn. 20, Nrn. 6.11 ff.

34 — Urteil des High Court of Ireland vom 14. Juli 2006, Friends of the Curragh Environment [2006] IEHC 243.

35 — Zitiert in Fn. 19.

85. Irland hält dem Section 50A(10) und (11) (b) des irischen Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 entgegen. Danach sollen die zuständigen Gerichte die Verfahren so zügig durchführen, wie es die Rechtspflege erlaubt. Auch sieht Section 50A(12) den Erlass von Bestimmungen zur Beschleunigung des Verfahrens vor.

86. Somit kann die Kommission auch in diesem Punkt nicht nachweisen, dass überhaupt keine Umsetzung erfolgt ist. Da sie keine spezifischen Rügen wegen der Qualität dieser Regelungen erhebt, erübrigt sich jede weitere Prüfung.

f) Zu den Prozesskosten

87. Die fünfte Rüge der Kommission in Bezug auf Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 gilt den Prozesskosten. Nach dem jeweiligen Abs. 5 werden die betreffenden Verfahren nicht übermäßig teuer durchgeführt.

88. Die Parteien streiten weder über die Gebühren des Gerichts noch über den Anspruch des erfolgreichen Klägers auf Ersatz seiner Prozesskosten. [36] Vielmehr geht es darum, inwieweit dieser Kläger davor geschützt werden muss, dass ihm die Kosten der Gegenpartei auferlegt werden, wenn er unterliegt.

89. Irland vertritt dazu die Auffassung, die Richtlinie 2003/35 enthalte keine Regelung über die Kosten, die den Prozessbeteiligten entstünden. Es stützt sich dabei auf Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus, die in der Richtlinie nicht ausdrücklich umgesetzt werden. Zum einen sehe Art. 9 Abs. 5 des Übereinkommens vor, dass die Vertragsparteien die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen prüfen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern. Zum anderen besage Art. 3 Abs. 8 Satz 2, dass die Befugnis innerstaatlicher Gerichte, in Gerichtsverfahren angemessene Gerichtskosten zu erheben, nicht berührt wird.

90. Dieses Vorbringen überzeugt allerdings nicht. Art. 3 Abs. 8 Satz 2 des Übereinkommens ist im Zusammenhang mit Satz 1 zu lesen. Danach dürfen Personen, die ihre

36 — Es geht auch nicht um die Prozesskostensicherheit, wie sie im Urteil des irischen Supreme Court vom 21. Juli 1998, Lancefort Ltd. v. An Bord Pleanála (No. 2) [1999] 2 IR 270 festgesetzt wurde, oder um die in Section 50A(6) des Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 vorgesehene Möglichkeit, ein Verfahren von der Zusage abhängig zu machen, etwaige Schäden zu ersetzen.

Rechte im Einklang mit dem Übereinkommen ausüben, nicht bestraft, verfolgt oder belästigt werden. Satz 2 stellt nur klar, dass die Erhebung von Kosten für Gerichtsverfahren nicht als Strafe, Verfolgung oder Belästigung anzusehen ist.

91. Art. 9 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus ist unabhängig von einer ausdrücklichen Erwähnung in der Richtlinie 2003/35 bei der Auslegung von Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens und von den entsprechenden Umsetzungsbestimmungen der Richtlinie zu berücksichtigen. Er belegt nämlich, dass die Vertragsparteien durchaus die Notwendigkeit von Unterstützungsmaßnahmen im Blick hatten, als sie festlegten, die Verfahren sollten nicht übermäßig teuer sein.

92. Im Übrigen verlangt auch Art. 47 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, [37] Prozesskostenhilfe zu gewähren, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten. Da der Vertrag von Lissabon noch nicht ratifiziert wurde, entfaltet die Charta zwar als solche noch keine dem Primärrecht vergleichbare bindende Rechtswirkung. Als Rechtserkenntnisquelle gibt sie aber Aufschluss über die Grundrechte, [38] die bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu beachten sind. [39]

93. Daher erstreckt sich das Verbot eines übermäßig teuren Verfahrens auf alle den Beteiligten entstehenden Prozesskosten.

94. Allerdings besteht kein absolutes Verbot, den von der Richtlinie 2003/35 erfassten Klägern Kosten aufzuerlegen. Dies zeigt nicht nur der Wortlaut, der nur übermäßige Kosten untersagt, sondern insbesondere auch Art. 3 Abs. 8 des Übereinkommens von Aarhus, der voraussetzt, dass Kosten auferlegt werden können.

95. Die Kommission stützt ihren Einwand des unzureichenden Schutzes vor übermäßigen Kosten darauf, dass insbesondere die Kosten obsiegender Gegenparteien in Irland sehr hoch sein könnten. Kosten von mehreren hunderttausend Euro seien nicht ausgeschlossen.

37 — Die Charta wurde zunächst am 7. Dezember 2000 in Nizza (ABl. 2000, C 364, S. 1) und sodann ein weiteres Mal am 12. Dezember 2007 in Straßburg (ABl. 2007, C 303, S. 1) feierlich proklamiert.

38 — Vgl. dazu auch die Urteile vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat („Familienzusammenführung", C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Randnr. 38), und vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnr. 37).

39 — Urteile vom 24. März 1994, Bostock (C-2/92, Slg. 1994, I-955, Randnr. 16), vom 18. Mai 2000, Rombi und Arkopharma (C-107/97, Slg. 2000, I-3367, Randnr. 65), vom 6. November 2003, Lindqvist (C-101/01, Slg. 2003, I-12971, Randnr. 87), und Parlament/Rat (zitiert in Fn. 38, Randnr. 105).

96. Wenig überzeugend ist insoweit das Vorbringen der irischen Regierung, es existiere eine Regelung zur Prozesskostenhilfe, das so genannte Attorney General's Scheme, und im Übrigen könnten potenzielle Kläger auch das kostenfreie Verfahren beim Ombudsmann in Anspruch nehmen. Die genannte Regelung zur Prozesskostenhilfe ist nach ihrem Wortlaut nicht auf die von der Richtlinie erfassten Verfahren anwendbar. Sie kann daher nicht als Umsetzungsmaßnahme anerkannt werden. Der Ombudsmann mag eine unbürokratische Alternative zu gerichtlichen Verfahren bieten, doch kann er nach dem eigenen Vorbringen der irischen Regierung nur Empfehlungen abgeben und keine verbindlichen Entscheidungen treffen.

97. Wie die Kommission anerkennt und Irland betont, können irische Gerichte allerdings nach eigenem Ermessen davon absehen, der unterliegenden Partei Kosten aufzuerlegen und sogar deren Kosten der obsiegenden Partei aufbürden. Daher besteht eine Möglichkeit, das Risiko übermäßiger Kosten zu begrenzen.

98. Diese Möglichkeit der Begrenzung des Kostenrisikos reicht meiner Ansicht nach aus, um die Existenz von Umsetzungsmaßnahmen nachzuweisen. Daher ist die Klage der Kommission auch in diesem Punkt unbegründet.

99. Ergänzend möchte ich darauf hinweisen, dass der weiter gehende Einwand der Kommission zutrifft, irisches Recht binde die Gerichte bei der Ausübung ihres Ermessens in Kostenfragen nicht an die Vorgaben der Richtlinie. Ein Ermessen, das richtlinienkonform ausgeübt werden kann, reicht nach ständiger Rechtsprechung nicht aus, um Richtlinienbestimmungen umzusetzen, da eine solche Praxis jederzeit geändert werden kann.[40] Dieser Einwand betrifft allerdings bereits die Qualität der Umsetzungsmaßnahme und ist daher unzulässig.

g) Zur Information der Öffentlichkeit

100. Schließlich beanstandet die Kommission mit ihrer sechsten Rüge in Bezug auf Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 die Information der Öffentlichkeit über ihre Rechte aus der Richtlinie. Um die Effektivität dieser Bestimmungen zu fördern, stellen die Mitgliedstaaten nach dem jeweiligen Abs. 6 sicher, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht werden.

40 — Urteile vom 13. März 1997, Kommission/Frankreich (C-197/96, Slg. 1997, I-1489, Randnr. 14), vom 9. März 2000, Kommission/Italien (C-358/98, Slg. 2000, I-1255, Randnr. 17), vom 7. März 2002, Kommission/Italien (C-145/99, Slg. 2002, I-2235, Randnr. 30), und vom 10. März 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-33/03, Slg. 2005, I-1865, Randnr. 25).

101. Auch in diesem Zusammenhang beruft sich die Kommission auf die beiden Urteile in der Sache Friends of the Curragh Environment. [41] Unabhängig von den tatsächlich bestehenden Regelungen habe die irische Öffentlichkeit nach diesen Urteilen annehmen müssen, die Richtlinie sei noch nicht umgesetzt.

102. Das Vorbringen der irischen Regierung zum Urteil Sweetman kann nicht berücksichtigt werden, da es erst nach Ablauf der Frist erging, die in der begründeten Stellungnahme der Kommission gesetzt wurde.

103. Dagegen war der Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 beim Ablauf der Frist bereits veröffentlicht worden und in Kraft getreten. Die Berufung auf dieses Argument hätte allerdings größeres Gewicht, wenn die Änderungen des Planungsrechts ausdrücklich auf die umgesetzte Richtlinie 2003/35 Bezug genommen hätten. Dies ist nicht geschehen.

104. Darüber hinaus zeigt insbesondere das zweite Urteil in der Sache Friends of the Curragh Environment [42], dass möglicherweise noch nicht einmal die Gerichte ausreichend über diese Regelungen informiert waren. Dieses Urteil betraf die Rechte einer Nichtregierungsorganisation, die durch den kurz zuvor in Kraft getretenen Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 möglicherweise gestärkt worden wären. Doch diese Gesetzesänderung wird nicht einmal erwähnt.

105. Entscheidend ist allerdings, dass die Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit nicht darauf beschränkt werden kann, Umsetzungsregelungen zu veröffentlichen. Regelungen zur Umsetzung von Richtlinien müssen in aller Regel veröffentlicht werden. Die ausdrückliche Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit muss daher weiter reichen.

106. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten nach dem ausdrücklichen Wortlaut praktische Informationen über den Zugang zu Gerichten verbreiten. Dafür reicht die bloße Veröffentlichung von Gesetzestexten nicht aus.

107. Weitere Informationsmaßnahmen trägt die irische Regierung jedoch nicht vor.

108. Daher hat Irland seine Verpflichtungen aus Art. 6 der Richtlinie 2003/35 dadurch verletzt, dass es der Öffentlichkeit nicht

41 — Zitiert in Fn. 19 und Fn. 34.
42 — Zitiert in Fn. 19.

gemäß Art. 10a Abs. 6 der UVP-Richtlinie und Art. 15a Abs. 6 der Richtlinie 96/61 praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht hat.

111. Nach ständiger Rechtsprechung ist es Sache der Mitgliedstaaten, der Kommission nach Art. 10 EG die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern, die nach Art. 211 EG insbesondere darin besteht, für die Anwendung des EG-Vertrags sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen. [44] Ähnlich wie vergleichbare Bestimmungen anderer Richtlinien erlegt Art. 6 der Richtlinie 2003/35 den Mitgliedstaaten daher eine Informationspflicht auf. [45]

2. Zur Information der Kommission

109. Nunmehr ist zu prüfen, ob Irland die Kommission ausreichend über die Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 unterrichtet hat. Nach Auffassung der Kommission war die Information über die Umsetzung der Regelungen über die Kosten des Gerichtsverfahrens [43] und generell über den Zugang zu Gerichten unzureichend.

112. Die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission demgemäß zu erteilen haben, müssen klar und genau sein. Sie müssen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mittels deren der Mitgliedstaat seine verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angeben. Fehlt es an einer solchen Information, kann die Kommission nicht prüfen, ob der Mitgliedstaat die Richtlinie tatsächlich und vollständig durchgeführt hat. Die Verletzung dieser Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat, sei es, dass jegliche Information fehlt, sei es, dass eine Information nicht ausreichend klar und genau ist, kann bereits als solche die Eröffnung des Verfahrens nach Art. 226 EG zur Feststellung dieser Verletzung rechtfertigen. [46]

110. Gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35 setzen die Mitgliedstaaten die Kommission unverzüglich von den Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie in Kenntnis.

43 — Siehe oben, Nrn. 87 ff.

44 — Urteile vom 25. Mai 1982, Kommission/Niederlande (96/81, Slg. 1982, 1791, Randnr. 7) und vom 12. September 2000, Kommission/Niederlande (C-408/97, Slg. 2000, I-6417, Randnrn. 15 und 16).

45 — Vgl. Urteile vom 25. Mai 1982, Kommission/Niederlande (zitiert in Fn. 44, Randnr. 7) und Kommission/Italien (zitiert in Fn. 14, Randnr. 26).

46 — Urteile vom 25. Mai 1982, Kommission/Niederlande (zitiert in Fn. 44, Randnr. 8) und Kommission/Italien (zitiert in Fn.14, Randnr. 27).

113. Was die Kosten des Gerichtsverfahrens angeht, so hat Irland bereits in der Beantwortung der ersten begründeten Stellungnahme auf die Ermächtigung irischer Gerichte hingewiesen, eine Kostenentscheidung zugunsten des unterliegenden Klägers zu treffen.

114. Im Übrigen wird der Zugang zu Gerichten im Wesentlichen durch den Planning and Development Act 2000 in der Fassung des Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 gewährleistet. Diesen übermittelte Irland der Kommission am 30. November 2006, also vor Ablauf der Frist der zweiten begründeten Stellungnahme.

115. Somit hat Irland der Kommission die wesentlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35 mitgeteilt.

116. Die Kommission beanstandet jedoch, Irland habe die beiden Urteile des irischen High Court in Friends of the Curragh Environment [47] nicht mitgeteilt.

117. Irland hält dem zunächst entgegen, die Mitgliedstaaten seien nicht verpflichtet, die Kommission über *bestehende* Vorschriften zu unterrichten, die die Richtlinie 2003/35 umsetzen. Die beiden Urteile beziehen sich auf den Planning and Development Act 2000 in der Fassung vor Annahme der Richtlinie 2003/35.

118. Wie die Kommission anmerkt, hat der Gerichtshof diese Frage bereits entgegen der irischen Auffassung entschieden: Auch wenn es den Mitgliedstaaten erlaubt ist, eine Richtlinie inhaltlich durch Bestimmungen ihres geltenden innerstaatlichen Rechts umzusetzen, so befreit sie dies doch keinesfalls von der formellen Verpflichtung, die Kommission von der Existenz dieser Bestimmungen in Kenntnis zu setzen, damit diese beurteilen kann, ob die Bestimmungen der Richtlinie entsprechen. [48]

119. Weiterhin wendet Irland ein, es sei schwierig, im Rahmen der Beantwortung einer begründeten Stellungnahme darzustellen, wie die irische Rechtsprechung die Richtlinienbestimmungen über den Zugang zu Gerichten umsetze. Ein unspezifischer Verweis auf diese Rechtsprechung in Verbindung mit einem Hinweis auf das einschlägige Kapitel des führenden Lehrbuchs des Verwaltungsrechts in Irland müsse ausreichen. Bei den Aussagen des High Court handele es sich um *obiter dicta*, die eine ausreichende Umsetzung nicht in Frage stellen würden. Erst nach dem letzten Schreiben an die Kommission sei eine zutreffende Entscheidung des High Court ergangen. [49]

47 — Zitiert in Fn. 19 und Fn. 34.

48 — Urteil Kommission/Italien (zitiert in Fn.14, Randnr. 30).

49 — Zitiert in Fn. 20.

120. Mit diesem Vorbringen verkennt Irland allerdings die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien obliegenden Verpflichtungen. Diese sind unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat eine Richtlinie durch Präjudizien der Rechtsprechung oder durch gesetzgeberische Maßnahmen umsetzt. In jedem Fall ist für jede einzelne Richtlinienbestimmung zu prüfen, welche Maßnahmen notwendig sind, um sie umzusetzen. Soweit der Mitgliedstaat sich auf die Fortgeltung bestehenden Rechts beziehen möchte, muss er dieses Recht identifizieren, bevor er feststellt, weitere Maßnahmen seien nicht notwendig.

121. Genau diese Prüfung kann (und muss) der Mitgliedstaat ohne nennenswerten zusätzlichen Aufwand der Kommission mitteilen. Die Schwierigkeiten eines Präjudiziensystems liegen nicht in der Darstellung dieser Prüfung begründet, sondern in der Prüfung selbst. Diese muss der Mitgliedstaat aber schon unabhängig von der Informationspflicht durchführen.

122. Der Kommission ist insofern zuzustimmen, dass die Information über die Umsetzung von Richtlinienbestimmungen Informationen nicht ausschließen darf, die Zweifel an einer zutreffenden Umsetzung begründen. Urteile, nach denen eine Richtlinie noch nicht umgesetzt wurde, sind gerade dann von Bedeutung, wenn ein Mitgliedstaat davon ausgeht, die bestehende Rechtsprechung würde die Richtlinie bereits ausreichend umsetzen.

123. Daher hätte Irland der Kommission eine Darstellung der irischen Rechtsprechung vorlegen müssen, aus der sich ergibt, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2003/35 über den Zugang zu Gerichten ausreichend umgesetzt wurden. In diesem Zusammenhang hätte Irland die Reichweite entsprechender Aussagen klarstellen können.

124. Somit ist festzustellen, dass Irland seine Informationspflicht nach Art. 6 der Richtlinie 2003/35 in Bezug auf die Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie und Art. 15a der Richtlinie 96/61 verletzt hat, indem es die Kommission nicht über die beiden Urteile des High Court in der Sache Friends of the Curragh Environment unterrichtet hat.

V — Kosten

125. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur

Tragung der Kosten zu verurteilen. Nur die Kommission hat einen Kostenantrag gestellt. Sie obsiegt zwar in einigen Punkten, unterliegt aber in Bezug auf wesentliche Teile der Klage. Daher sollten beide Parteien ihre eigenen Kosten tragen.

VI — Ergebnis

126. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Irland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der durch Richtlinie 97/11/EG geänderten Fassung verstoßen, dass es nicht gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 bis 4 alle Maßnahmen getroffen hat, um ausreichend sicherzustellen, dass Projekte in der Kategorie „Bau von Straßen" in Anhang II Nr. 10 Buchst. e, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einem Genehmigungsverfahren und einer Prüfung hinsichtlich ihrer Auswirkungen nach Art. 5 bis 10 unterzogen werden, bevor eine Genehmigung für sie erteilt wird.

2. Irland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337 und 96/61 des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten verstoßen,

— dass es nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um Art. 3 Nrn. 3, 4, 5 und 6 sowie Art. 4 Nrn. 2 und 3 nachzukommen,

— dass es der Öffentlichkeit nicht gemäß Art. 10a der Richtlinie 85/337 und Art. 15a der Richtlinie 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, jeweils in der Fassung der Richtlinie 2003/35, praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht hat, und

— indem es die Kommission nicht über die beiden Urteile des High Court in der Sache Friends of the Curragh Environment unterrichtet hat.

3. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

4. Irland und die Kommission tragen jeweils ihre eigenen Kosten.