FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. KOKOTT

fremsat den 15. januar 2009 [1]

I — Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører to forskellige administrative procedurer. Kommissionen har for det første gjort gældende, at Irland ikke har gennemført Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [2], som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 [3] (herefter »VVM-direktivet«), med hensyn til private veje. Irland har for det andet ikke (på alle punkter) gennemført Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse [4] og undladt at underrette Kommissionen herom.

2. Det centrale spørgsmål i retstvisten er adgangen til klage og domstolsprøvelse i henhold til den irske planlovgivning. I den forbindelse skal det særligt påpeges, at Kommissionen modsiger sig selv i sin argumentation ved på den ene side kun at gøre indsigelse mod, at der ikke er truffet gennemførelsesforanstaltninger, og ikke mod foranstaltningernes kvalitet og ved på den anden side at beskæftige sig indgående med de irske foranstaltningers kvalitet, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt visse irske foranstaltninger opfylder kravene i direktiv 2003/35.

II — Retsforskrifter

3. Formålet med direktiv 2003/35 er at gennemføre visse bestemmelser i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet [5] (herefter »Århuskonventionen«), som Fællesskabet undertegnede i Århus (Danmark) den 25. juni 1998 [6].

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 175, s. 40.
3 — EFT L 73, s. 5.
4 — EUT L 156, s. 17.
5 — EUT 2005 L 124, s. 4.
6 — Vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005, EUT L 124, s. 1. Konventionen er knyttet som bilag til denne afgørelse.

A — *Århuskonventionen*

4. Den berørte offentlighed og de ifølge konventionen hertil henregnede ikke-statslige organisationer defineres således i Århuskonventionens artikel 2, nr. 5:

»I denne konvention forstås ved:

[…]

5) »Den berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse.«

5. Artikel 3, stk. 1, bestemmer, hvordan parterne skal gennemføre konventionen:

»Hver part træffer de nødvendige retlige, administrative og andre foranstaltninger med henblik på at etablere og opretholde en klar, gennemsigtig og sammenhængende ramme for opfyldelsen af bestemmelserne i denne konvention, herunder foranstaltninger, der sikrer overensstemmelse mellem bestemmelser til gennemførelse af reglerne i denne konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, samt passende håndhævelsesforanstaltninger.«

6. For så vidt angår sagsomkostninger henvises endvidere til artikel 3, stk. 8:

»Hver part sikrer, at personer, der udnytter deres rettigheder i overensstemmelse med reglerne i denne konvention, ikke straffes, forfølges eller chikaneres på nogen som helst måde på grund af deres engagement. Denne bestemmelse påvirker ikke nationale domstoles ret til at idømme rimelige sagsomkostninger i retssager.«

7. Artikel 6 indeholder bestemmelser om offentlig deltagelse i afgørelser om, hvorvidt der skal gives tilladelse til visse projekter, som enten er udtrykkeligt nævnt i konventionens bilag I eller kan have væsentlig indvirkning på miljøet.

8. Artikel 9, stk. 2, vedrører adgang til klage og domstolsprøvelse i forbindelse med offentlig deltagelse i henhold til konventionen:

»Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed,

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, [nr.] 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømning af administrative klagemuligheder forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.«

9. Artikel 9, stk. 4 og 5, indeholder en række yderligere krav vedrørende garantier, der skal ydes i judicielle procedurer:

»4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2, og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser, og når det er muligt, andre organers afgørelser, skal være offentligt tilgængelige.

5. Med henblik på at fremme effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel sikrer hver part, at offentligheden informeres om adgangen til administrativ og retslig prøvelse, og overvejer etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse.«

B — *Direktiv 2003/35*

10. Artikel 3 i direktiv 2003/35 indeholder en række ændringer af VVM-direktivet.

11. »Den berørte offentlighed« defineres således i artikel 3, nr. 1:

»Den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2; med sigte på denne definition anses ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter national lovgivning, for at have en interesse.«

12. Artikel 3, nr. 7, vedrører adgang til klage og domstolsprøvelse:

»Følgende artikel indsættes:

»Artikel 10a

Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed,

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

oner også for at have rettigheder, der kan krænkes.

b) som gør gældende, at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

Denne artikel udelukker ikke muligheden for at indgive en foreløbig klage til en administrativ myndighed og påvirker ikke kravet om, at de administrative klagemuligheder skal være udtømt, inden sagen kan påklages eller indbringes for domstolene, såfremt et sådant krav findes i den nationale lovgivning.

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

Disse procedurer skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.

Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

Med henblik på at gøre bestemmelserne i denne artikel mere effektive sikrer medlemsstaterne, at praktiske oplysninger om adgang til klage- og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.««

Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. Med henblik på litra a) anses den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, jf. artikel 1, stk. 2, måtte have, for tilstrækkelig. I forbindelse med litra b) anses sådanne organisati-

13. Artikel 4 i direktiv 2003/35 indeholder en række ændringer af Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [7]. Artikel 4, nr. 4, er i det væsentlige affattet på samme

7 — EFT L 257, s. 26, kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, EUT L 24, s. 8.

måde som den nye artikel 10a, der er indsat i VVM-direktivet.

C — *Den irske lovgivning*

14. Parterne er i det væsentlige uenige om gennemførelsen af de ovenfor nævnte bestemmelser ved Planning and Development Act 2000 [8] (den irske planlov), som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 [9]. Section 50 og section 50A vedrører muligheden for at klage over bestemte planlægningsforanstaltninger.

15. Kravet om, at klageren skal have interesse i sagen, fremgår af section 50A(3):

»3) Domstolen giver kun den i section 50 omhandlede tilladelse, hvis det godtgøres,

a) at der er væsentlige grunde til at antage, at den pågældende afgørelse eller forskrift er ugyldig eller bør ophæves, og

b) i) at ansøgeren har væsentlig interesse i den sag, der ønskes prøvet, eller

ii) at ansøgeren, hvis den pågældende afgørelse eller forskrift ifølge section 176 eller de bestemmelser, der er vedtaget i medfør heraf, og som er gældende på det relevante tidspunkt, vedrører et projekt, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet,

I) er et organ eller en organisation (men ikke en statslig myndighed, en offentlig myndighed eller et offentligt organ eller agentur), hvis mål eller formål er at fremme miljøbeskyttelsen

8 — Lov nr. 30 fra 2000.
9 — Lov nr. 27 fra 2006.

II) i en periode på 12 måneder forud for indgivelse af ansøgningen har forfulgt disse mål eller formål og

III) opfylder de krav, som et organ eller en organisation, der indgiver en klage efter section 37(4)(c) (eventuelt) skal opfylde i medfør af section 37(d)(iii) (i den forbindelse gælder ethvert krav i medfør af section 37(4)(e)(iv), som om henvisningen heri til det sagsområde, som den afgørelse, der påklages, tilhører, var en henvisning til det sagsområde, som den afgørelse eller forskrift, der ønskes prøvet efter section 50, tilhører).«

16. Det præciseres i section 50A(4), at den nævnte væsentlige interesse ikke er begrænset til rettigheder over fast ejendom eller finansielle interesser.

17. Section 50A(10) og section 50A(11)(a) bestemmer, at domstolene skal behandle de indbragte sager så hurtigt som muligt i overensstemmelse med kravene til god retspleje. Section 50A(12) indeholder hjemmel til at udstede yderligere regler for at fremskynde sagsbehandlingen.

III — Den administrative procedure og parternes påstande

18. Den foreliggende sag drejer sig om to undersøgelsesprocedurer, som Kommissionen har indledt.

19. I forbindelse med den første procedure gjorde Kommissionen bl.a. gældende, at private vejprojekter ikke som sådan er omfattet af de irske bestemmelser om vurdering af miljøvirkninger. Den 18. oktober 2002 opfordrede Kommissionen Irland til at fremsætte bemærkninger. I forlængelse af det irske svar af 5. marts 2003 afgav Kommissionen den 11. juni 2003 en begrundet udtalelse. Irland tog til genmæle i en skrivelse af 10. november 2003.

20. Den anden procedure drejer sig om gennemførelsen af direktiv 2003/35. Den 28. juli 2005 opfordrede Kommissionen Irland til at fremsætte bemærkninger som følge af manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger. Irland svarede den 7. september 2005. Herefter afgav Kommissionen den 19. december 2005 en første begrundet udtalelse, som Irland svarede på den 14. februar 2006. Den blev fulgt af en ny begrundet udtalelse den 18. oktober 2006. Kommissionen gav heri Irland en endelig frist på to måneder, dvs. indtil den 18. december 2006, til at efterkomme direktivet. Irland svarede den 27. februar 2007 efter at have fremsendt en række meddelelser om ændringer af den irske lovgivning den

30. november 2006, den 18. december 2006 og den 18. januar 2007.

21. Kommissionen valgte på denne baggrund at forene de to procedurer og anlagde den 7. september 2007 den foreliggende sag.

22. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2-4, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF, da det ikke har truffet foranstaltninger til sikring af, at projekter — der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i kategorien for vejanlæg, hvilken kategori er omfattet af gruppe 10, litra e), i bilag II til direktiv 85/337 — før tilladelse udstedes, er genstand for krav om gennemførelsestilladelse og om en vurdering af virkningerne heraf i overensstemmelse med direktivets artikel 5-10.

— Det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, nr. 1 og nr. 3-7, og artikel 4, nr. 1-6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337 og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, da man ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 6 har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller under alle omstændigheder ikke har underrettet Kommissionen herom.

— Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23. Irland har nedlagt følgende påstand:

— Frifindelse.

24. Efter at den skriftlige forhandling var afsluttet, afgav parterne mundtlige indlæg under retsmødet den 27. november 2008.

IV — Stillingtagen

25. Jeg vil først se på de spørgsmål, hvor parterne er helt eller så godt som enige, og dernæst fokusere på det omtvistede spørgsmål vedrørende adgangen til klage og domstolsprøvelse.

A — *Bestemmelserne om private veje*

26. Kommissionen mener ikke, at Irland har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at projekter i kategorien »Bygning af veje« i gruppe 10, litra e), i bilag II til VVM-direktivet omfattes af kravene i dette direktiv, da private veje ikke er omfattet af de irske bestemmelser.

27. Ved definitionen af veje i VVM-direktivet skelnes der ikke mellem private og offentlige veje. Det vil derfor være i strid med direktivets brede anvendelsesområde at undtage private veje [10]. Irland har heller ikke bestridt, at de veje, der henføres til denne projektkategori, i princippet også omfatter private vejprojekter. Irland har tværtimod udvidet de relevante bestemmelser tilsvarende. Disse ændringer blev dog først vedtaget efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og kan derfor ikke tages i betragtning i den foreliggende sag.

28. Kravene i VVM-direktivet finder under alle omstændigheder også anvendelse på private veje. Det er ubestridt, at private veje ikke specifikt var omfattet af anvendelsesområdet for de relevante bestemmelser i den irske lovgivning forud for de seneste ændringer. Irland har ganske vist gjort opmærksom på, at disse veje i næsten alle tilfælde indgår i andre projekter, men dette er ikke tilstrækkeligt, eftersom det ikke er alle tilfælde, der var omfattet.

29. Irland har derfor tilsidesat sine forpligtelser efter VVM-direktivet, da det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2-4, er nødvendige for at sikre, at projekter i kategorien for bygning af veje i gruppe 10, litra e), i bilag II, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, før tilladelse udstedes, er genstand for krav om gennemførelsestilladelse og om en vurdering af virkningerne heraf i overensstemmelse med artikel 5-10.

B — *Ubestridte spørgsmål i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2003/35*

30. Parterne er enige i, at artikel 3, nr. 3, 4, 5 og 6, i direktiv 2003/35 på det relevante tidspunkt endnu ikke var blevet gennemført i samtlige irske tilladelsesordninger. Det gælder ifølge Irland for Dublin Docklands Development Authority Act 1997, Fisheries

10 — I dom af 25.7.2008, sag C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, Sml. I, s. 6097, præmis 28, fastslog Domstolen, at en undtagelse af byveje »ikke [kunne] tages til følge«.

Act 1980, Foreshore Act 1993, Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 og Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. Kommissionen opgav desuden sine klagepunkter vedrørende artikel 4, nr. 1, 5 og 6, i direktiv 2003/35, efter at Irland havde givet meddelelse om de gennemførelsesforanstaltninger, det havde truffet. For så vidt som Irland imidlertid erkender, at der er behov for yderligere ændringer af den irske lovgivning for at gennemføre artikel 4, nr. 2 og 3, i direktiv 2003/35, fastholder Kommissionen klagepunktet om ufuldstændig gennemførelse. Irland har i den forbindelse henvist til Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 og Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. Da Irland meddelte yderligere gennemførelsesforanstaltninger vedrørende disse tilladelsesordninger efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, kan disse ikke tages i betragtning i den foreliggende sag.

33. Irland har derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 i direktiv 2003/35 ved ikke at vedtage alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme artikel 3, nr. 3, 4, 5 og 6, og artikel 4, nr. 2 og 3.

C — *Begrebet den berørte offentlighed*

34. Parterne er uenige om, hvorvidt begrebet den berørte offentlighed skal omsættes til national ret. Kommissionen har understreget, at direktiv 2003/35 tillægger den berørte offentlighed visse rettigheder. Navnlig med hensyn til de rettigheder, som det medfører for ikke-statslige organisationer, tilgodeses disse ikke i tilstrækkelig grad i Irland.

35. Begrebsdefinitioner i direktiver skal ikke altid gennemføres ordret. Domstolen har således fastslået, at begrebet »særligt bevaringsområde« i artikel 1, litra l), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [11] ikke kræver en udtrykkelig gennemførelse. Det er nok, at der med tilstrækkelig retlig nøjagtighed kan udledes en definition af de lokaliteter, der er omfattet af dette begreb, og af de beskyttelsesforanstaltninger, der skal træffes i national ret [12].

36. Det springende punkt er altså, om de personer, der henhører under begrebet den berørte offentlighed, opnår de rettigheder, som de tildeles i direktiv 2003/35. Den irske regering har hertil anført, at de pågældende rettigheder allerede er sikret for offentligheden generelt. Den mener derfor ikke, at der

11 — EFT L 206, s. 7.

12 — Dom af 10.5.2007, sag C-508/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 3787, præmis 66 ff.

er behov for en særlig definition af den berørte offentlighed.

37. Hvis Kommissionen ønskede at tilbagevise dette argument, ville den være nødt til at godtgøre, hvilke af den berørte offentligheds rettigheder der ikke er blevet gennemført i tilstrækkeligt omfang. I den forbindelse har den dog blot henvist til ikke-statslige organisationers adgang til klage og domstolsprøvelse. Dette aspekt af gennemførelsen af artikel 3, nr. 1, vil jeg komme nærmere ind på under min behandling af ikke-statslige organisationers adgang til klage og domstolsprøvelse [13].

38. Med hensyn til den berørte offentligheds øvrige rettigheder har Kommissionen ikke påvist, at bestemmelserne ikke er gennemført i tilstrækkeligt omfang. Søgsmålet bør derfor forkastes på dette punkt.

D — *Adgang til klage og domstolsprøvelse*

39. Kommissionen har fremsat to klagepunkter om gennemførelsen af artikel 3, nr. 7, og artikel 4, nr. 4, i direktiv 2003/35, dvs. om artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61. For det første gennemfører de irske foranstaltninger, der allerede var vedtaget ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, ikke disse bestemmelser, og for det andet har Irland ikke meddelt alle de foranstaltninger, det måtte have truffet med henblik på gennemførelsen.

1. Manglende gennemførelsesforanstaltninger

40. Klagepunktet om, at Irland ikke har gennemført artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61, svarer til det, der lå til grund for opfordringen til at fremsætte bemærkninger (åbningsskrivelsen), hvori Irland alene fik en påmindelse om, at der ikke var truffet gennemførelsesforanstaltninger. Irland har med hensyn til den i de nævnte bestemmelser omhandlede adgang til klage og domstolsprøvelse gjort det klart, at en sådan adgang allerede er sikret i irsk ret.

41. Tvisten mellem parterne har som følge heraf i stigende grad drejet sig om kvaliteten af de gennemførelsesforanstaltninger, Irland har truffet, under den administrative procedure og den derpå følgende retssag. Kommissionen har i den forbindelse uddybet sin kritik som reaktion på de nye argumenter og oplysninger, Irland er kommet med.

13 — Jf. punkt 73 ff. nedenfor.

a) Realitetsbehandlingen af Kommissionens argumentation

42. Det er i princippet muligt at ændre et klagepunkt vedrørende fuldstændig manglende gennemførelse til et klagepunkt vedrørende utilstrækkelig gennemførelse [14], i hvert fald når en medlemsstat blot meddeler sine gældende gennemførelsesforanstaltninger for sent og dermed gør det vanskeligt for Kommissionen at påberåbe sig gennemførelsesmangler på et tidligt tidspunkt. Det hænger sammen med, at klagepunktet om ukorrekt gennemførelse i princippet er indeholdt i klagepunktet om manglende gennemførelse [15].

43. Årsagen til, at det så sjældent sker, er, at gennemførelsesforanstaltninger, der først vedtages efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, ikke længere kan tages i betragtning, og at Kommissionen efter meddelelsen af gennemførelsesforanstaltninger ofte afslutter den overtrædelsesprocedure, den har indledt som følge af manglende meddelelse af foranstaltninger, og undersøger eventuelle uoverensstemmelser i forbindelse med en anden procedure.

44. I den foreliggende sag har Kommissionen dog både i stævningen (punkt 5.26) og i replikken (punkt 18) understreget, at sagen kun drejer sig om spørgsmålet om, hvorvidt direktivet er blevet gennemført. Kommissionen forbeholder sig ret til at efterprøve gennemførelsens kvalitet i forbindelse med en senere procedure.

45. Kommissionens argumentation er selvmodsigende og må derfor afvises, når den alligevel derefter påberåber sig kvalitative mangler i den irske lovgivning [16]. Vælger Domstolen at tage stilling til de pågældende spørgsmål i den foreliggende sag, vil den desuden risikere at foregribe en senere overensstemmelsesprocedure, som Kommissionen udtrykkeligt har forbeholdt sig.

46. Sagen bør derfor afvises med hensyn til klagepunktet om manglende gennemførelse af artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61, for så vidt som den vedrører de irske foranstaltningers kvalitet. Det skal kun undersøges, om Irland i det hele taget har truffet gennemførelsesforanstaltninger.

47. Det kan dog ikke udelukkes, at Domstolen har en anden opfattelse af formalitetsspørgsmålet vedrørende dette anbrin-

14 — Dom af 16.6.2005, sag C-456/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5335, præmis 19 ff., og af 30.11.2006, sag C-32/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 11323, præmis 52 ff.

15 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 40.

16 — Dom af 28.6.2007, sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5415, præmis 47 ff.

gende. Jeg vil derfor subsidiært undersøge, om Kommissionen har godtgjort, at artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61 ikke er gennemført i tilstrækkeligt omfang i den irske lovgivning.

b) Tilstrækkelig interesse

48. Det første omtvistede punkt vedrører den berørte offentligheds medlemmers adgang til prøvelse ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ.

49. Ifølge artikel 10a, stk. 1, litra a), i VVM-direktivet og artikel 15a, stk. 1, litra a), i direktiv 96/61 kan medlemsstaterne betinge denne adgang af, at klageren har tilstrækkelig interesse i sagen.

50. Parterne er således kun uenige om gennemførelsen inden for anvendelsesområdet for den irske Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

51. Den irske regering har som svar på et spørgsmål, der blev stillet under retsmødet, og i en efterfølgende skriftlig redegørelse meddelt Domstolen, at de relevante bestemmelser i ændringsloven fra 2006 trådte i kraft den 31. januar 2007. Det drejer sig om section 13 i loven fra 2006, som ændrede section 50 og indsatte den nye section 50A i den oprindelige lov fra 2000. Den irske regering har i den forbindelse støttet sig på en bekendtgørelse om anvendelsen af visse dele af ændringsloven [17].

52. I den foreliggende sag kan Domstolen dog ikke tage hensyn til ændringer i irsk lovgivning, der er trådt i kraft efter udløbet af den frist, som Kommissionen fastsatte i den begrundede udtalelse. Fristen udløb den 18. december 2006. De oplysninger, den irske regering har fremlagt, tyder derfor på, at det ikke vil være muligt at efterprøve de nævnte bestemmelser.

53. Det fremgår dog af bilagene til svarskriftet, at argumentet om disse bestemmelsers ikrafttræden beror på en misforståelse. Den bekendtgørelse, som den irske regering har henvist til, vedrører anvendelsen af andre dele af loven fra 2006. De her omhandlede nye bestemmelser, dvs. section 13 i ændringsloven fra 2006, trådte allerede i kraft den 17. oktober 2006 [18], dvs. før fristens udløb.

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No. 3) Order 2006 af 21.12.2006, S. I. nr. 684 fra 2006.

18 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006 af 11.10.2006, S. I. nr. 525 fra 2006.

54. Domstolen har derfor mulighed for særligt at efterprøve Kommissionens indvendinger mod section 50A(3)(a)(i) i Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Kommissionen kritiserer, at der ifølge denne bestemmelse kun kan anmodes om »judicial review« (retslig prøvelse), hvis klageren har væsentlig interesse (»substantial interest«) i sagen.

55. Kommissionen har indledningsvis anført, at der i de relevante irske regler, der blev vedtaget efter direktiv 2003/35, ikke henvises til dette direktiv. Dette strider, hvilket Kommissionen dog ikke har gjort gældende i den foreliggende sag, mod direktivets artikel 6, stk. 2, hvorefter der kræves en sådan henvisning. Det kunne også ses som et tegn på, at den irske lovgiver heller ikke i andre henseender har taget hensyn til direktivet i disse bestemmelser. At der ikke henvises til direktivet i de pågældende bestemmelser, beviser imidlertid ikke, at de ikke gennemfører direktivet.

56. Kommissionen har som sit vigtigste bevis for den manglende gennemførelse henvist til den irske High Courts anden dom i sagen Friends of the Curragh Environment [19]. I denne dom fastslås det i forbindelse med efterprøvelsen af »substantial interest«, at direktiv 2003/35 ikke er blevet gennemført i Irland. Irland har til gengæld henvist til High Courts senere dom i Sweetman-sagen [20], hvori den tager afstand fra denne vurdering.

57. Det er i det foreliggende tilfælde til syvende og sidst ikke nødvendigt at fastslå, hvilken af High Courts udtalelser om gennemførelsen af direktiv 2003/35 der er korrekt. Det afgørende er, at adgangen til domstolsprøvelse efter irsk ret afhænger af, hvilken interesse klageren har. Kommissionen kan derfor ikke kritisere Irland for slet ikke at have truffet gennemførelsesforanstaltninger. Spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningerne opfylder kravene i direktivet, er til gengæld af kvalitetsmæssig art.

58. Søgsmålet er derfor ubegrundet på dette punkt, for så vidt som det vedrører helt manglende gennemførelsesforanstaltninger, og det må afvises hvad angår gennemførelsesforanstaltningernes kvalitet.

59. Hvis Domstolen alligevel går nærmere ind på dette punkt, er den nødt til først at se på Kommissionens videre kritik, hvorefter

19 — High Court of Irelands dom af 8.12.2006 i sagen Friends of the Curragh Environment Limited mod An Bord Pleanála (2006) IEHC 390.

20 — High Court of Irelands dom af 26.4.2007, Sweetman mod An Bord Pleanála (2007) IEHC 153.

Sweetman-dommen ikke omfatter private projekter. Det ser dog ikke ud til, at der skelnes mellem private og offentlige bygherrer, hverken i de relevante bestemmelser i den irske lovgivning eller i de irske domme, som Domstolen er i besiddelse af [21].

60. Det fremgår ganske vist udtrykkeligt af Sweetman-dommen, at der var tale om en offentlig bygherre, hvorimod dommene i sagen Friends of the Curragh Environment drejede sig om et privat projekt [22]. Disse afgørelser har dog ingen klar betydning for anvendelsen af den irske lovgivning, eftersom de kun indeholder teoretiske overvejelser om direktiv 2003/35's direkte anvendelse.

61. Det må derfor antages, at der gælder samme regler for adgangen til prøvelse af private og offentlige projekter.

62. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den irske gennemførelse af direktivet i hvert fald ikke er tilstrækkelig klar, og at den direktivkonforme fortolkning af den irske lovgivning, som der lægges op til i Sweetman-dommen, ikke er tilstrækkelig og ikke kan sidestilles med en gennemførelse.

63. Hvis Kommissionen skal gives medhold i dette principielt rigtige argument [23], vil den dog først skulle godtgøre, at den omtvistede gennemførelse ikke er tilstrækkelig klar. Kommissionens argument indskrænker sig for så vidt i det væsentlige til den irske High Courts konstateringer om den påståede manglende gennemførelse af direktiv 2003/35 i den anden dom i sagen Friends of the Curragh Environment [24].

64. Kommissionen har navnlig henvist til den irske High Courts betragtning om, at kravet om en væsentlig interesse er strengere end kravet om en tilstrækkelig interesse [25]. Denne betragtning vedrører imidlertid ikke direktiv 2003/35, men en formalitetsbetingelse i irsk lovgivning, som tidligere gjaldt inden for anvendelsesområdet for Planning and Development Act, og som stadig gælder inden for andre anvendelsesområder for »judicial review«.

65. Heroverfor har den irske regering derfor med rette — i overensstemmelse med den irske High Courts dom i Sweetman-sagen — anført, at begrebet tilstrækkelig interesse i

21 — Ud over High Courts domme, nævnt ovenfor i fodnote 19 og 20, henvises der i denne sammenhæng også til den irske Supreme Courts dom af 2.5.2008, Harding mod Cork County Council & anor (2008) IESC 27.

22 — Nævnt ovenfor i fodnote 20, punkt 3.10.

23 — Jf. dom af 10.5.2001, sag C-144/99, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3541, præmis 21, af 19.9.1996, sag C-236/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4459, præmis 12 ff., og af 12.7.2007, sag C-507/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5939, præmis 137.

24 — Nævnt ovenfor i fodnote 19.

25 — Jf. også Harding-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 21, og Sweetman-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20.

direktiv 2003/35 adskiller sig fra begrebet tilstrækkelig interesse i irsk procesret.

66. Medlemsstaterne fastsætter i henhold til direktiv 2003/35, dvs. i henhold til artikel 10a, stk. 3, første punktum, i VVM-direktivet og artikel 15a, stk. 3, første punktum, i direktiv 96/61, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed. Det skal ske i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse, men det er også muligt at fastsætte endnu strengere adgangsregler ved at kræve, at det gøres gældende, at en rettighed er krænket. Direktivet overlader det således til medlemsstaterne at definere begrebet tilstrækkelig interesse og fastsætter ingen bindende mindstestandard herfor.

67. Irland har besluttet, at det kun er en væsentlig interesse, der er tilstrækkelig i direktivets forstand [26]. Det fremgår udtrykkeligt af loven, at denne interesse ikke er begrænset til fast ejendom eller finansielle interesser [27]. Den irske Supreme Court har i en dom af helt ny dato fastslået, at ansøgeren skal bevise, at han har en særlig personlig interesse af betydelig vægt, som skades af det pågældende projekt eller er forbundet med det [28].

26 — Section 50A(3)(b) i Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Section 50A(4) i Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — Jf. Harding-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 21. Hvad angår muligheden for en direktivkonform fortolkning af den irske lovgivning konkluderes det noget overraskende i denne dom, at en anden fortolkning af det (vage) begreb »substantial interest« vil være i strid med den irske lov (contra legem).

Kommissionen har ikke forklaret, hvorfor dette krav skulle være uforeneligt med direktivet.

68. Man kunne i det højeste stille det spørgsmål, om en indskrænkning af klagerettigheder er forenelig med det udtrykkelige mål om at sikre vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. De tidligere mere smidige regler om den nødvendige interesse viser, at det i princippet er muligt at opnå mere vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse i det irske retssystem.

69. Afgørelsen af, om der foreligger en tilstrækkelig interesse i klagen, vil dog bero på en afvejning af modstående hensyn. Effektiv gennemførelse af lovgivningen taler for vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. På den anden side er mange retssager måske overflødige, fordi lovgivningen ikke er overtrådt. Overflødige søgsmål belaster ikke bare domstolene, men også de eventuelle projekter, hvis gennemførelse kan blive forsinket. Faktorer som den stadig mere detaljerede regulering og borgernes stigende klagetilbøjelighed kan påvirke udfaldet af denne afvejning, og det

samme kan ændringer af miljøforholdene. Selv om der tidligere var mere lempelig adgang til klage og domstolsprøvelse, betyder det dog ikke uden videre, at en mere restriktiv tilgang er uforenelig med målet om at sikre vidtgående adgang.

70. Under retsmødet gjorde Kommissionen endelig gældende, at kravet om, at der skal foreligge en væsentlig interesse, også strider mod ækvivalensprincippet. I henhold til dette princip henhører de processuelle regler ganske vist også i anliggender, der berøres af fællesskabsretten, under hver medlemsstats interne retsorden. Disse regler må dog ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret [29].

71. Kommissionen betragter det som en mindre fordelagtig behandling, at der på andre områder end inden for planlægningslovgivningen kun kræves en tilstrækkelig interesse for at få adgang til klage eller domstolsprøvelse i Irland. Denne anskuelse kan dog kun støttes, hvis planlægningslovgivningen udelukkende sigter mod at føre fællesskabsretlige initiativer ud i livet. Det er der imidlertid ingen holdepunkter for at antage. Det lader til, at de klager, der indgives på planområdet, også drejer sig om rent nationalretlige spørgsmål. Disse klager er også omfattet af betingelsen om, at der skal foreligge en væsentlig interesse, for at der kan indgives klage. Betingelsen om en væsentlig interesse som formalitetskrav for indbringelse af søgsmål vedrørende planlægningslovgivningen fører derfor ikke til mindre fordelagtig behandling af anliggender, der berøres af fællesskabsretten.

72. Der er derfor ingen holdepunkter for at antage, at den irske gennemførelse af artikel 10a, stk. 1, litra a), i VVM-direktivet og artikel 15a, stk. 1, litra a), i direktiv 96/61 med hensyn til den nødvendige søgsmålsinteresse for privatpersoner ikke er tilstrækkelig klar. Selv om Domstolen vælger at behandle dette argument, er det under alle omstændigheder grundløst.

c) Ikke-statslige organisationers rettigheder (søgsmål fra privatorganisationer)

73. Kommissionens andet klagepunkt vedrørende artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61 drejer sig om ikke-statslige organisationers stilling. Ifølge stk. 3, andet punktum, i de nævnte artikler anses den interesse, som visse ikke-statslige organisationer måtte have, for tilstrækkelig til, at de kan indgive klage.

29 — Dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 67.

74. Kommissionen har i denne sammenhæng også gjort gældende, at Irland ikke har omsat begreberne »offentligheden« og »den berørte offentlighed« til national ret. Disse begreber defineres i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/35 for så vidt angår VVM-direktivet. Ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse og opfylder alle krav efter national lovgivning, har således interesse i en beslutningsprocedure på miljøområdet, der indebærer en vurdering af miljøvirkninger.

75. Begrebsdefinitioner i direktiver skal ikke altid omsættes ordret til national ret. Det er nok, at de retsvirkninger, der er forbundet med et begreb, er defineret tilstrækkeligt nøjagtigt i national ret [30].

76. I den foreliggende sag skal det derfor undersøges, om ikke-statslige organisationer anerkendes som en del af den berørte offentlighed efter irsk lovgivning, således at de kan indgive klage i henhold til direktiv 2003/35.

77. Irland har anført, at section 50A(3)(b)(ii) i den irske Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, fritager ikke-statslige organisationer for kravet om, at det påvises, at der foreligger en væsentlig interesse. Dette argument kan ikke uden videre forkastes ud fra de relevante bestemmelsers ordlyd.

78. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at High Courts anden dom i sagen Friends of the Curragh Environment [31] vedrørte en sag anlagt af en ikke-statslig organisation, som blev afvist, fordi organisationen ikke havde tilstrækkelig interesse i sagen.

79. High Court lagde dog ikke den ændrede udgave af Planning and Development Act til grund. Denne udgave var ifølge den irske regerings forklaring ikke anvendelig af tidsmæssige grunde. Dommen indeholder derfor ingen anvisninger om de nye regler for ikke-statslige organisationer.

80. Kommissionen har som følge heraf ikke påvist, at de irske bestemmelser om ikke-statslige organisationers adgang til klage og domstolsprøvelse strider mod direktiv 2003/35, dvs. mod artikel 10a, stk. 3, i VVM-direktivet og artikel 15a, stk. 3, i direktiv

30 — Jf. punkt 35 ovenfor.

31 — Nævnt ovenfor i fodnote 19.

96/61. Klagepunktet om manglende gennemførelse er derfor også grundløst på dette punkt. Kommissionen har ikke gjort indvendinger mod gennemførelsens kvalitet.

d) Omfanget af de irske domstoles prøvelsesret

81. Kommissionens tredje klagepunkt vedrørende artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61 drejer sig om prøvelsesrettens omfang. Klageren kan ifølge stk. 1 i de to artikler få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse. Kommissionen hævder, at denne bestemmelse ifølge High Courts anden dom i sagen Friends of the Curragh Environment [32] heller ikke er blevet gennemført, og at Sweetman-dommen intet ændrer herved.

82. Da der findes relevante klagemuligheder ifølge irsk lovgivning, nemlig »judicial review«, bør klagepunktet om, at der slet ikke er truffet gennemførelsesforanstaltninger, ligeledes forkastes.

83. Kommissionen har ikke fremsat konkrete indvendinger om omfanget af den eventuelle »judicial review«. Sweetman-dommen [33] og High Courts første dom i sagen Friends of the Curragh Environment [34] behandlede ganske vist eventuelle indvendinger om omfanget af prøvelsesretten efter irsk lovgivning, men det er uklart, om Kommissionen er enig i disse indvendinger. Det er derfor ikke nødvendigt at tage stilling til argumenter om gennemførelsens kvalitet på dette punkt.

e) Hurtig behandling af sager

84. Kommissionens fjerde klagepunkt vedrørende artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61 gælder sagsbehandlingstiden. Det bestemmes i stk. 5 i disse artikler, at de pågældende procedurer skal gennemføres hurtigt. Kommissionen har også på dette punkt støttet sig på konstateringen i den anden dom i sagen Friends of the Curragh Environment [35] om, at direktivet ikke er blevet gennemført.

32 — Nævnt ovenfor i fodnote 19.

33 — Nævnt ovenfor i fodnote 20, punkt 6.11 ff.

34 — High Court of Irelands dom af 14.7.2006 i sagen Friends of the Curragh Environment (2006) IEHC 243.

35 — Nævnt ovenfor i fodnote 19.

85. Heroverfor har Irland henvist til section 50A(10) og section 50A(11)(b) i den irske Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Ifølge disse bestemmelser har de kompetente domstole pligt til at behandle sagerne så hurtigt som muligt i overensstemmelse med gældende retspleje. Det fremgår også af section 50A(12), at der skal vedtages bestemmelser for at fremskynde sagsbehandlingen.

86. Kommissionen har således heller ikke på dette punkt godtgjort, at bestemmelserne slet ikke er blevet gennemført. Da Kommissionen ikke har fremsat specifikke klagepunkter om de omhandlede reglers kvalitet, er der ikke behov for en yderligere prøvelse.

f) Sagsomkostninger

87. Kommissionens femte klagepunkt vedrørende artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61 drejer sig om sagsomkostningerne. Det bestemmes i stk. 5 i hver af disse artikler, at de pågældende procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre.

88. Parterne er hverken uenige om retsafgifterne eller om, at sagsøgeren har krav på at få dækket sine sagsomkostninger, hvis han får medhold [36]. Uenigheden går derimod på, i hvilket omfang sagsøgeren bør sikres mod at skulle bære modpartens omkostninger, hvis han taber sagen.

89. Irland mener i den forbindelse ikke, at direktiv 2003/35 indeholder bestemmelser om de omkostninger, som procesdeltagerne skal afholde. Irland har herved påberåbt sig bestemmelser i Århuskonventionen, der ikke udtrykkeligt gennemføres i direktivet. For det første fremgår det af konventionens artikel 9, stk. 5, at parterne i konventionen skal overveje etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse. For det andet bestemmes det i artikel 3, stk. 8, andet punktum, at nationale domstoles ret til at idømme rimelige sagsomkostninger i retssager ikke berøres.

90. Dette argument er dog ikke holdbart. Konventionens artikel 3, stk. 8, andet punktum, skal sammenholdes med første punktum, hvorefter personer, der udnytter deres rettigheder i overensstemmelse med

36 — Der er heller ikke tale om sikkerhed for sagsomkostninger, som det var tilfældet i den irske Supreme Courts dom af 21.7.1998, Lanceford Ltd. mod An Board Pleanála (nr. 2), [1999] 2 IR 270, eller om muligheden for at betinge sagsbehandlingen af, at der gives tilsagn om erstatning for eventuelle skader, i henhold til section 50A(6) i Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

konventionens regler, ikke må straffes, forfølges eller chikaneres på grund af deres engagement. Andet punktum præciserer kun, at opkrævning af sagsomkostningerne ikke kan betragtes som et middel til at straffe, forfølge eller chikanere personer.

91. Fortolkningen af Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, og af de relevante gennemførelsesbestemmelser i direktivet skal ske på grundlag af konventionens artikel 9, stk. 5, uanset om der henvises udtrykkeligt hertil i direktiv 2003/35. Denne artikel viser nemlig, at parterne i konventionen faktisk havde behovet for støtteforanstaltninger for øje, da de bestemte, at procedurerne ikke måtte være uoverkommeligt dyre.

92. Det foreskrives i øvrigt også i artikel 47, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [37], at der skal ydes retshjælp, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse. Eftersom Lissabontraktaten stadig ikke er blevet ratificeret, har chartret endnu ikke bindende retsvirkninger på linje med primærrettens, men det udgør dog en retskilde, som indeholder oplysninger om de grundlæggende rettigheder [38], der skal tages i betragtning ved fællesskabsrettens fortolkning [39].

93. Forbuddet mod uoverkommeligt dyre procedurer gælder derfor for alle omkostninger, som parterne afholder i forbindelse med sagen.

94. Det er imidlertid ikke absolut forbudt at pålægge sagsøgere, der er omfattet af direktiv 2003/35, omkostninger. Dette fremgår ikke alene af direktivets ordlyd, der kun forbyder uoverkommelige omkostninger, men også og navnlig af Århuskonventionens artikel 3, stk. 8, hvorefter det er muligt at pålægge omkostninger.

95. Kommissionen støtter sin indvending om, at beskyttelsen mod uoverkommelige omkostninger er utilstrækkelig, på den omstændighed, at omkostningerne især for de vindende modparter kan være meget høje i Irland. Det hænder, at omkostningerne løber op i flere hundrede tusinde euro.

37 — Chartret blev højtideligt proklameret i Nice den 7.12.2000 (EFT C 364, s. 1) og igen i Strasbourg den 12.12.2007 (EUT C 303, s. 1).

38 — Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, »familiesammenføring«, Sml. I, s. 5769, præmis 38, og af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37.

39 — Dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16, af 18.5.2000, sag C-107/97, Rombi og Arkopharma, Sml. I, s. 3367, præmis 65, af 6.11.2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 87, og dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 105.

96. Den irske regerings argument om, at der findes en retshjælpsordning, den såkaldte Attorney General's Scheme, og at eventuelle klagere i øvrigt også kan forelægge deres sag for ombudsmanden, uden at det koster noget, er ikke overbevisende. Den nævnte retshjælpsordning gælder efter sin ordlyd ikke for de sager, der er omfattet af direktivet. Den kan derfor ikke anerkendes som en gennemførelsesforanstaltning. Ombudsmanden er ganske vist et ubureaukratisk alternativ til sager for domstolene, men kan, som den irske regering selv har påpeget, kun fremsætte henstillinger og ikke træffe bindende afgørelser.

97. Som Kommissionen har erkendt, og Irland har understreget, kan de irske domstole dog efter eget skøn vælge ikke at pålægge den tabende part sagens omkostninger og endda tilpligte den vindende part at afholde dennes omkostninger. Det gør det muligt at begrænse risikoen for uoverkommelige omkostninger.

98. Denne mulighed for at begrænse risikoen for uoverkommelige omkostninger viser efter min opfattelse med tilstrækkelig tydelighed, at der er truffet gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionens søgsmål er derfor også grundløst på dette punkt.

99. Jeg vil gerne for fuldstændighedens skyld tilføje, at Kommissionens indvending om, at domstolene efter irsk ret ikke er forpligtet til at følge direktivets bestemmelser, når de skønsmæssigt udmåler sagsomkostningerne, er korrekt. En skønsbeføjelse, der kan udøves i overensstemmelse med et direktiv, er ifølge fast retspraksis ikke tilstrækkelig til at gennemføre direktivets bestemmelser, eftersom en sådan praksis til enhver tid kan ændres [40]. Denne indvending vedrører imidlertid gennemførelsesforanstaltningens kvalitet og må derfor afvises.

g) Underretning af offentligheden

100. Med det sjette klagepunkt vedrørende artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61 har Kommissionen endelig kritiseret den irske lovgivnings ordning for, hvorledes offentligheden skal oplyses om sine rettigheder i henhold til direktivet. For at gøre disse bestemmelser mere effektive skal medlemsstaterne i henhold til stk. 6 i de nævnte artikler sikre, at praktiske oplysninger om adgang til klage og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.

40 — Dom af 13.3.1997, sag C-197/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1489, præmis 14, af 9.3.2000, sag C-358/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1255, præmis 17, af 7.3.2002, sag C-145/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2235, præmis 30, og af 10.3.2005, sag C-33/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 1865, præmis 25.

101. Kommissionen har også her påberåbt sig de to domme i sagen Friends of the Curragh Environment [41]. Kommissionen mener, at den irske offentlighed, uanset hvilke regler der rent faktisk findes, efter disse domme må antage, at direktivet endnu ikke er gennemført i Irland.

102. Den irske regerings argument vedrørende Sweetman-dommen kan ikke tages i betragtning, da det først blev fremført efter udløbet af den frist, der var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse.

103. Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, var imidlertid allerede offentliggjort og trådt i kraft, da fristen udløb. Det argument, der støttes herpå, ville være mere holdbart, hvis ændringerne i planlovgivningen indeholdt en udtrykkelig henvisning til det gennemførte direktiv 2003/35, men det var ikke tilfældet.

104. Herudover fremgår det især af den anden dom i sagen Friends of the Curragh Environment [42], at endog domstolene muligvis også var dårligt informeret om disse regler. Denne dom vedrørte en ikke-statslig organisations rettigheder, der muligvis var blevet styrket ved den netop ikrafttrådte Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Denne lovændring nævnes imidlertid slet ikke i dommen.

105. Det står dog fast, at forpligtelsen til at underrette offentligheden ikke kan begrænses til at offentliggøre gennemførelsesbestemmelser. Bestemmelser til gennemførelse af direktiver skal under alle omstændigheder offentliggøres. Den udtrykkelige forpligtelse til at underrette offentligheden må derfor række videre.

106. Det fremgår bl.a. af selve direktivets ordlyd, at medlemsstaterne skal fremlægge praktiske oplysninger om adgang til klage og domstolsprøvelse. Det er ikke nok bare at offentliggøre lovtekster.

107. Den irske regering har imidlertid ikke henvist til andre oplysningsforanstaltninger.

108. Irland har derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 i direktiv 2003/35 ved ikke at stille praktiske oplysninger om

41 — Nævnt ovenfor i fodnote 19 hhv. fodnote 35.
42 — Nævnt ovenfor i fodnote 19.

adgang til klage og domstolsprøvelse til rådighed for offentligheden, således som det påhvilede medlemsstaten i henhold til artikel 10a, stk. 6, i VVM-direktivet og artikel 15a, stk. 6, i direktiv 96/61.

2. Underretning af Kommissionen

109. Jeg vil nu se på, om Irland har underrettet Kommissionen tilstrækkeligt om gennemførelsen af artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61. Kommissionen mener ikke, at de oplysninger, den modtog om gennemførelsen af reglerne om sagsomkostninger [43] og generelt om adgang til klage og domstolsprøvelse, var tilstrækkelige.

110. Ifølge artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/35 skal medlemsstaterne straks underrette Kommissionen om de love og administrative bestemmelser, der sættes i kraft for at efterkomme direktivet.

111. Efter fast retspraksis er medlemsstaterne i medfør af artikel 10 EF forpligtet til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 211 EF bl.a. består i at drage omsorg for gennemførelsen af EF-traktatens bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne [44]. Artikel 6 i direktiv 2003/35 pålægger derfor i lighed med tilsvarende bestemmelser i andre direktiver medlemsstaterne en underretningspligt [45].

112. De oplysninger, som medlemsstaterne således skal give Kommissionen, skal være klare og præcise. Det skal utvetydigt fremgå af dem, med hvilke administrative bestemmelser eller lovbestemmelser medlemsstaten anser de forskellige forpligtelser, som direktivet pålægger den, for at være opfyldt. Hvis sådanne oplysninger ikke gives, kan Kommissionen ikke efterprøve, om medlemsstaten reelt og fuldt ud har gennemført direktivet. Hvis en medlemsstat undlader at opfylde denne forpligtelse, det være sig ved slet ikke at give oplysninger eller ved ikke at give tilstrækkelig klare og præcise oplysninger, kan det i sig selv begrunde, at proceduren efter artikel 226 EF indledes med henblik på at fastslå dette traktatbrud [46].

43 — Jf. ovenfor, punkt 87 ff..

44 — Dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 7, og af 12.9.2000, sag C-408/97, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6417, præmis 15 og 16.

45 — Jf. dommen af 25.5.1982 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 45, præmis 7, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 26.

46 — Jf. dommen af 25.5.1982 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 45, præmis 8, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 27.

113. Med hensyn til omkostningerne i forbindelse med retssager har Irland allerede i svaret på den første begrundede udtalelse henvist til de irske domstoles beføjelse til at udmåle omkostningerne til gavn for sagsøgeren, selv om han taber sagen.

114. Adgangen til klage og domstolsprøvelse sikres i øvrigt i det væsentlige ved Planning and Development Act 2000, som ændret ved Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Irland underrettede Kommissionen om denne lov den 30. november 2006, dvs. før udløbet af fristen i den anden begrundede udtalelse.

115. Irland har således meddelt Kommissionen de vigtigste foranstaltninger, medlemsstaten har truffet for at efterkomme direktiv 2003/35.

116. Kommissionen har dog gjort gældende, at Irland ikke har meddelt den irske High Courts to domme i sagen Friends of the Curragh Environment [47].

117. Hertil har Irland først og fremmest anført, at medlemsstaterne ikke har pligt til at oplyse Kommissionen om *eksisterende* forskrifter, der gennemfører direktiv 2003/35. Begge domme vedrører Planning and Development Act 2000, som den så ud, før direktiv 2003/35 blev vedtaget.

118. Som Kommissionen har påpeget, har Domstolen allerede taget afstand fra den anskuelse, Irland har anlagt. Domstolen har fastslået, at selv om medlemsstaterne har ret til at sikre et direktivs gennemførelse indholdsmæssigt ved hjælp af gældende nationale retsforskrifter, fritager det dem på ingen måde for deres formelle forpligtelse til at oplyse Kommissionen om disse retsforskrifter, således at Kommissionen sættes i stand til at vurdere, om de er i overensstemmelse med direktivet [48].

119. Irland har endvidere gjort gældende, at det i svaret på en begrundet udtalelse er vanskeligt at gøre rede for, hvordan direktivernes bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse gennemføres i irsk retspraksis. Det må være tilstrækkeligt at komme med en generel henvisning til denne retspraksis ved at henvise til det relevante kapitel i den førende lærebog i irsk forvaltningsret. High Courts betragtninger må anses for obiter dicta, der ikke rejser tvivl om, hvorvidt gennemførelsen er tilstrækkelig. Det var først efter afsendelsen af den sidste skrivelse til Kommissionen, at High Court traf en relevant afgørelse [49].

47 — Nævnt ovenfor i fodnote 19 hhv. fodnote 35.

48 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 30.

49 — Nævnt ovenfor i fodnote 20.

120. Dermed tilsidesætter Irland imidlertid de forpligtelser, medlemsstaterne har i forbindelse med gennemførelsen af direktiver. Disse forpligtelser afhænger ikke af, om en medlemsstat efterkommer et direktiv gennem den præcedens, der skabes i retspraksis, eller gennem lovforanstaltninger. Det skal i alle tilfælde undersøges, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at gennemføre hver enkelt direktivbestemmelse. Hvis medlemsstaten ønsker at henholde sig til gældende retsforskrifter, som opretholdes, skal den identificere disse forskrifter, før den fastslår, at der ikke er behov for yderligere foranstaltninger.

121. Medlemsstaten kan uden større besvær orientere Kommissionen om resultatet af denne undersøgelse (og har også pligt til det). Problemet ved et system, der er baseret på præcedens, er ikke så meget at gøre rede for denne undersøgelse, men at gennemføre den. Medlemsstaten ville dog under alle omstændigheder være nødt til at foretage en sådan undersøgelse, selv om den ikke havde underretningspligt.

122. Kommissionen har ret i, at der ved underretningen om direktivbestemmelsers gennemførelse ikke må ses bort fra oplysninger, som rejser tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser er gennemført korrekt. Domme, hvori det fastslås, at et direktiv endnu ikke er efterkommet, er netop relevante i den situation, hvor en medlemsstat går ud fra, at direktivet allerede er tilstrækkelig gennemført i gældende retspraksis.

123. Irland burde derfor have givet Kommissionen en redegørelse for den irske retspraksis, hvoraf det fremgik, at bestemmelserne om adgang til klage og domstolsprøvelse i direktiv 2003/35 allerede var gennemført i tilstrækkeligt omfang. Irland kunne i den forbindelse have præciseret de pågældende afgørelsers rækkevidde.

124. Det må derfor fastslås, at Irland med hensyn til gennemførelsen af artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i direktiv 96/61 har tilsidesat sin underretningspligt i henhold til artikel 6 i direktiv 2003/35 ved ikke at underrette Kommissionen om High Courts to domme i sagen Friends of the Curragh Environment.

V — Sagens omkostninger

125. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende

part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Det er kun Kommissionen, der har nedlagt en påstand om sagens omkostninger. Kommissionen vinder ganske vist sagen på visse punkter, men taber den på væsentlige punkter. Derfor bør omkostningerne fordeles, således at hver part bærer sine egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

126. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1. Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2-4, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF, da medlemsstaten ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at projekter i kategorien for bygning af veje i gruppe 10, litra e), i bilag II, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, før tilladelse udstedes, er genstand for krav om gennemførelsestilladelse og om en vurdering af virkningerne heraf i overensstemmelse med direktivets artikel 5-10.

2. Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse

— ved ikke at vedtage alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivets artikel 3, nr. 3, 4, 5 og 6, og artikel 4, nr. 2 og 3

— ved ikke at stille praktiske oplysninger om adgang til klage og domstolsprøvelse til rådighed for offentligheden i henhold til artikel 10a i direktiv 85/337 og artikel 15a i direktiv 96/61 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, begge som ændret ved direktiv 2003/35

— ved ikke at underrette Kommissionen om High Courts to domme i sagen Friends of the Curragh Environment.

3. I øvrigt frifindes Irland.

4. Irland og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.«