CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 15 januari 2009 [1]

I — Inleiding

1. De onderhavige procedure komt voort uit twee afzonderlijke precontentieuze procedures. Ten eerste verwijt de Commissie Ierland dat het richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [2], zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 [3] (hierna: „MEB-richtlijn"), niet heeft omgezet met betrekking tot particuliere wegen. Ten tweede heeft Ierland volgens de Commissie richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG [4] van de Raad, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter niet (volledig) omgezet en de Commissie niet in kennis gesteld van omzettingsmaatregelen.

2. Centraal in het geding staat de toegang tot de rechter krachtens het Ierse ruimtelijkeordeningsrecht. In dit verband dient bijzondere aandacht te worden besteed aan een tegenstrijdigheid in het betoog van de Commissie: enerzijds stelt zij met nadruk enkel het ontbreken van omzettingsmaatregelen te bekritiseren, en niet de kwaliteit ervan. Anderzijds bespreekt zij intensief de kwaliteit van de Ierse maatregelen, dat wil zeggen, de vraag of bepaalde Ierse maatregelen aan de eisen van richtlijn 2003/35 voldoen.

II — Rechtskader

3. Richtlijn 2003/35 heeft de omzetting tot doel van een aantal bepalingen van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden [5] (hierna: „verdrag van Aarhus"), dat de Gemeenschap op 25 juni 1998 te Aarhus (Denemarken) heeft ondertekend. [6]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 175, blz. 40.
3 — PB L 73, blz. 5.
4 — PB L 156, blz. 17.
5 — PB 2005, L 124, blz. 4.
6 — Goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, PB L 124, blz. 1. Het verdrag is bij het besluit gevoegd.

A — *Verdrag van Aarhus*

4. Artikel 2, lid 5, van het verdrag van Aarhus omschrijft het begrip „betrokken publiek" en in verband hiermee de begunstigde „niet-gouvernementele organisaties":

„Voor de toepassing van dit verdrag,

[…]

5. wordt onder ‚het betrokken publiek' verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn."

5. In artikel 3, lid 1, is neergelegd hoe de verdragspartijen het verdrag uitvoeren:

„Elke partij neemt de noodzakelijke wet- en regelgevende en andere maatregelen, met inbegrip van maatregelen om verenigbaarheid te bewerkstelligen tussen de bepalingen ter uitvoering van de bepalingen in dit verdrag betreffende informatie, inspraak en toegang tot de rechter, alsmede passende handhavingsmaatregelen, voor het instellen en instandhouden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van dit verdrag."

6. Gewezen moet worden op artikel 3, lid 8, voor zover deze bepaling een uitspraak bevat over de kosten:

„Elke partij waarborgt dat personen die hun rechten uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van dit verdrag niet worden gestraft, vervolgd of op enige wijze gehinderd wegens hun betrokkenheid. Deze bepaling laat onverlet de bevoegdheden van de nationale rechter om in een rechtsgeding redelijke kosten toe te wijzen."

7. Artikel 6 bevat bepalingen inzake de inspraak bij de goedkeuring van bepaalde projecten die uitdrukkelijk in bijlage I van het verdrag zijn vermeld of die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben.

bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

8. Artikel 9, lid 2, regelt de toegang tot de rechter met betrekking tot de in het verdrag voorziene inspraak:

„Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.

a) die een voldoende belang hebben dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht."

9. Andere maatregelen betreffende gerechtelijke procedures zijn vervat in artikel 9, leden 4 en 5:

„(4) Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3, bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

(5) Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen."

B — *Richtlijn 2003/35*

10. Artikel 3 van richtlijn 2003/35 bevat wijzigingen van de MEB-richtlijn.

11. Lid 1 daarvan omschrijft het begrip „betrokken publiek" als volgt:

„het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn."

12. Lid 7 betreft de toegang tot de rechter:

„het volgende artikel wordt ingevoegd:

‚Artikel 10 bis

De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

a) een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

De lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten.

Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van punt a van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van punt b van dit artikel.

De bepalingen van dit artikel sluiten een beroepsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties.'"

13. Bij artikel 4 van richtlijn 2003/35 zijn wijzigingen aangebracht in richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. [7] Lid 4 is in wezen identiek aan het nieuw ingevoegde artikel 10 bis van de MEB-richtlijn.

7 — PB L 257, blz. 26, gecodificeerd bij richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB L 24, blz. 8.

C — *Iers recht*

14. Partijen twisten voornamelijk over de omzetting van de bovengenoemde bepalingen door de Ierse Planning and Development Act 2000 [8] (Ierse wet van 2000 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling) zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 [9] (Ierse wet van 2006 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling [strategische infrastructuur]). Section 50 en Section 50A regelen de mogelijke beroepen tegen bepaalde ruimtelijkeordeningsmaatregelen.

15. Het vereiste belang bij een beroep is geregeld in Section 50A(3):

„(3) Toestemming op grond van Section 50 wordt door de rechter niet verleend tenzij is aangetoond dat

(a) er gegronde redenen zijn die tot de conclusie leiden dat de betrokken beslissing of handeling ongeldig is of ongeldig moet worden verklaard, en

(b) (i) verzoeker een substantieel belang heeft bij de zaak die het voorwerp is van het beroep, of

(ii) verzoeker — wanneer de beslissing of handeling een project betreft dat in of krachtens de ten tijde van de feiten geldende, overeenkomstig Section 176 vastgestelde wettelijke regelingen, wordt aangemerkt als een project dat een aanzienlijk milieueffect kan hebben –

(I) een lichaam of organisatie is (met uitzondering van een overheidsautoriteit, een publiekrechtelijk lichaam of een regeringsorgaan of -agentschap), waarvan de doelstellingen verband houden met de bevordering van milieubescherming,

8 — Wet nr. 30 uit 2000.
9 — Wet nr. 27 uit 2006.

(II) in de periode van 12 maanden voorafgaand aan de datum van het verzoek die doelstellingen heeft nagestreefd, en

(III) in voorkomend geval voldoet aan de vereisten waaraan een lichaam of organisatie ingevolge Section 37(4)(d)(iii) dient te voldoen wanneer het beroep wil instellen krachtens Section 37(4)(c) (voor de toepassing van deze bepaling wordt elk vereiste op grond van Section 37(4)(e)(iv) toegepast alsof de daarin opgenomen verwijzing naar de categorie van zaken waartoe de beschikking behoort die voorwerp is van het beroep, een verwijzing is naar de categorie van zaken waartoe de beslissing of handeling behoort die het voorwerp vormt van een verzoek om toestemming als bedoeld in Section 50)."

16. Section 50A(4) maakt duidelijk dat bovengenoemd substantieel belang zich niet beperkt tot onroerend goed of financiële belangen.

17. Ingevolge Section 50A(10) en (11)(b) dient de rechter de daaronder vallende procedures zo spoedig mogelijk als de rechtspleging dit toelaat, uit te voeren. Section 50A(12) biedt de mogelijkheid nadere regels inzake deze bespoediging van de procedure vast te stellen.

III — Precontentieuze procedure en conclusies van partijen

18. Het onderhavige beroep is gebaseerd op twee onderzoeksprocedures van de Commissie.

19. In de eerste procedure maakte de Commissie onder meer bezwaar tegen het feit dat particuliere wegenbouwprojecten als zodanig niet onder de Ierse regelingen inzake milieueffectbeoordeling vielen. Op 18 oktober 2002 nodigde zij Ierland uit opmerkingen te maken. Naar aanleiding van het Ierse antwoord van 5 maart 2003 bracht de Commissie op 11 juni 2003 een met redenen omkleed advies uit. Ierland antwoordde hierop bij brief van 10 november 2003.

20. De tweede procedure betreft de omzetting van richtlijn 2003/35. Op 28 juli 2005 verzocht de Commissie Ierland, omdat het geen omzettingsmaatregelen had meegedeeld, haar zijn opmerkingen te doen toekomen. Ierlands antwoord dateert van 7 september 2005. Daarop bracht de Commissie op 19 december 2005 een eerste met redenen omkleed advies uit, waarop Ierland op 14 februari 2006 heeft geantwoord. Een nader met redenen omkleed advies volgde op 18 oktober 2006. Daarin stelde de Commissie Ierland een laatste termijn van twee maanden, dus tot en met 18 december 2006, om de richtlijn om te zetten. Na verschillende mededelingen met betrekking

tot wijzigingen van het Ierse recht, van 30 november 2006, 18 december 2006 en 18 januari 2007, heeft Ierland op 27 februari 2007 geantwoord.

21. Daarop heeft de Commissie de beide procedures samengevoegd en op 7 september 2007 het onderhavige beroep ingesteld.

22. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat Ierland, door niet overeenkomstig de artikelen 2, lid 1, en 4, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad, alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te verzekeren dat, vóórdat een vergunning wordt verleend, de projecten voor de aanleg van wegen, bedoeld in punt 10, sub e, van bijlage II bij richtlijn 85/337, die vermoedelijk een aanzienlijk milieueffect zullen hebben, aan een vergunningsprocedure en een beoordeling van hun effecten worden onderworpen volgens de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— vast te stellen dat Ierland, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 3, leden 1 en 3 tot en met 7, en 4, leden 1 tot en met 6, van richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337 en 96/61/EG van de Raad, of door althans de Commissie niet tijdig van deze maatregelen in kennis te stellen, de krachtens artikel 6 van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— Ierland te verwijzen in de kosten.

23. Ierland concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen.

24. Na afloop van de schriftelijke procedure heeft het Hof partijen gehoord ter terechtzitting van 27 november 2008.

IV — Juridische beoordeling

25. Ik zal om te beginnen de tussen partijen niet of nauwelijks omstreden punten behandelen en mij vervolgens concentreren op de toegang tot de rechter.

A — *Regelingen inzake particuliere wegen*

26. In de ogen van de Commissie heeft Ierland niet alle maatregelen genomen die nodig zijn om te verzekeren dat de projecten voor de aanleg van wegen, bedoeld in punt 10, sub e, van bijlage II bij de MEB-richtlijn worden onderworpen aan de vereisten van de richtlijn. Voor particuliere wegen gelden deze vereisten niet.

27. Het begrip „weg" in de MEB-richtlijn maakt geen onderscheid tussen particuliere en openbare wegen. Derhalve zou het onverenigbaar zijn met de ruime werkingssfeer van de richtlijn om particuliere wegen uit te zonderen. [10] Ook Ierland betwist niet dat het begrip „weg" in de zin van deze projectcategorie in beginsel ook particuliere wegenbouwprojecten omvat. In feite heeft Ierland de toepasselijke bepalingen juist dienovereenkomstig aangevuld. Aangezien deze wijzigingen pas werden uitgevaardigd na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, kunnen zij in de onderhavige procedure niet in aanmerking worden genomen.

28. In ieder geval moeten de vereisten van de MEB-richtlijn ook worden toegepast op particuliere wegen. Particuliere wegen vielen vóór de laatste wijzigingen als zodanig nog niet binnen de werkingssfeer van de relevante bepaling van het Ierse recht. Ierland betoogt weliswaar dat deze wegen in bijna alle gevallen onderdeel vormen van andere projecten. Dit is echter niet voldoende, aangezien dit niet voor elk geval geldt.

29. Derhalve is Ierland, door niet overeenkomstig de artikelen 2, lid 1, en 4, leden 2 tot en met 4, alle maatregelen te treffen die nodig zijn om in voldoende mate te verzekeren dat, vóórdat een vergunning wordt verleend, de projecten voor de aanleg van wegen, bedoeld in punt 10, sub e, van bijlage II, die vermoedelijk een aanzienlijk milieueffect zullen hebben, aan een vergunningsprocedure en een beoordeling van hun effecten worden onderworpen volgens de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn, de krachtens de MEB-richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

B — *Niet-betwiste punten bij de omzetting van richtlijn 2003/35*

30. Partijen zijn het erover eens dat artikel 3, leden 3, 4, 5 en 6, van richtlijn 2003/35 op het relevante tijdstip nog niet voor alle Ierse vergunningsstelsels was omgezet. Ierland noemt met name de Dublin Docklands Development Authority Act 1997 (Ierse wet van 1997 inzake de Dublin Docklands ontwikkelingsautoriteit), de Fisheries Act 1980 (Ierse visserijwet van 1980), de Foreshore Act 1993 (Ierse strandwet van 1993), de Dumping at Sea

10 — In het arrest van 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Jurispr. blz. I-6097, punt 28), stelde het Hof vast dat een uitzondering voor stedelijke wegen „niet [kan] worden aanvaard".

Acts 1996 to 2006 (Ierse wetten van 1996 tot en met 2006 inzake dumping in zee) en de Arterial Drainage Acts 1945 and 1995 (Ierse wetten van 1945 en 1995 inzake het rioolstelsel).

31. Bovendien heeft de Commissie haar grieven met betrekking tot artikel 4, leden 1, 5 en 6, van richtlijn 2003/35 ingetrokken, nadat Ierland omzettingsmaatregelen had meegedeeld. Voor zover Ierland evenwel erkent dat ter omzetting van artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2003/35 nadere wijzigingen van het Ierse recht noodzakelijk zijn, handhaaft de Commissie haar grief inzake de onvolledige omzetting. In dit verband noemt Ierland de Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 (Ierse regelingen van 1994 tot en met 2004 inzake vergunningen van het Agentschap voor milieubescherming) en de Waste Management (Licensing) Regulations 2004 (Ierse regelingen van 2004 inzake vergunningen voor afvalbeheer).

32. Voor zover Ierland na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nadere omzettingsmaatregelen heeft meegedeeld voor deze vergunningsstelsels, kunnen deze in de onderhavige procedure niet in aanmerking worden genomen.

33. Derhalve is Ierland, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 3, leden 3, 4, 5 en 6, en 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2003/35 de krachtens artikel 6 van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

C — *Begrip „betrokken publiek”*

34. Partijen zijn het erover oneens of het begrip „betrokken publiek” moet worden omgezet. De Commissie beklemtoont dat richtlijn 2003/35 het betrokken publiek bepaalde rechten toekent. Met name de daaruit voortvloeiende rechten van niet-gouvernementele organisaties worden in Ierland onvoldoende in acht genomen.

35. Definities van begrippen in richtlijnen behoeven niet noodzakelijkerwijs woordelijk te worden omgezet. Zo heeft het Hof geoordeeld dat het begrip „specialebeschermingszone” in artikel 1, sub l, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [11] geen uitdrukkelijke omzetting behoeft. Het is voldoende dat de gebieden die in de uitdrukking zijn begrepen en de te nemen beschermingsmaatregelen in het nationale recht met voldoende juridische nauwkeurigheid zijn gedefinieerd. [12]

36. Derhalve is de beslissende vraag, of de met het begrip „betrokken publiek”

11 — PB L 206, blz. 7.
12 — Arrest van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, Jurispr. blz. I-3787, punten 66 e.v.).

omschreven personen aanspraak kunnen maken op de rechten die richtlijn 2003/35 hen toekent. In dat verband stelt de Ierse regering dat de overeenkomstige rechten reeds aan het algemene publiek zijn toegekend. Aan een bijzondere definitie van het betrokken publiek bestaat daarom geen behoefte.

37. Om dit betoog te weerleggen, had de Commissie moeten aantonen welke rechten van het betrokken publiek op ontoereikende wijze zijn omgezet. Zij beperkt zich in zoverre evenwel tot de toegang van niet-gouvernementele organisaties tot de rechter. Dit aspect van de omzetting van artikel 3, lid 1, dient hierna afzonderlijk te worden onderzocht in samenhang met de toegang van niet-gouvernementele organisaties tot de rechter. [13]

38. Wat de overige rechten van het betrokken publiek betreft, heeft de Commissie geen ontoereikende omzetting aangetoond. Dit onderdeel van het beroep moet derhalve worden verworpen.

D — *Toegang tot de rechter*

39. De Commissie voert met betrekking tot de omzetting van artikel 3, lid 7, en artikel 4, lid 4, van richtlijn 2003/35, dat wil zeggen met betrekking tot artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61, twee grieven aan. Enerzijds worden deze bepalingen niet omgezet door de Ierse maatregelen die bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn golden, en anderzijds heeft Ierland niet alle ter omzetting genomen maatregelen meegedeeld.

1. Ontbreken van omzettingsmaatregelen

40. Het verwijt dat Ierland artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 niet heeft omgezet, komt overeen met het oorspronkelijke voorwerp van het verzoek tot het indienen van opmerkingen (de aanmaningsbrief), dat beperkt bleef tot een aanmaning met betrekking tot het ontbreken van omzettingsmaatregelen. Ierland heeft aangaande de in die artikelen geregelde toegang tot de rechter steeds meegedeeld dat deze in het Ierse recht al is gewaarborgd.

41. Dienovereenkomstig hebben partijen tijdens de precontentieuze en de contentieuze procedure hun geding in toenemende mate uitgebreid tot de kwaliteit van de door Ierland genomen omzettingsmaatregelen. Daarbij heeft de Commissie telkens op de nieuw aangevoerde Ierse argumenten en informatie gereageerd, door haar kritiek te verscherpen.

13 — Zie hierna, punten 73 e.v.

a) Ontvankelijkheid van de argumenten van de Commissie

42. Een omschakeling van het beroep, van de grief dat in het geheel geen omzetting heeft plaatsgevonden, op de grief dat de omzetting ontoereikend is, is in beginsel toelaatbaar [14], althans wanneer de lidstaat zijn bestaande omzettingsmaatregelen slechts te laat meedeelt en hij het de Commissie dus moeilijker maakt om vroeg op te komen tegen tekortkomingen bij de omzetting. De grief inzake de onjuiste omzetting ligt namelijk in beginsel besloten in de grief inzake niet-omzetting. [15]

43. Dat dergelijke gevallen niet vaak voorkomen, is alleen gelegen in het feit dat omzettingsmaatregelen die pas na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn worden vastgesteld, niet meer in aanmerking kunnen worden genomen, en de Commissie na de mededeling van omzettingsmaatregelen de inbreukprocedure die was ingesteld omdat geen maatregelen waren meegedeeld, geregeld beëindigt om eventuele omzettingsgebreken in andere procedures te onderzoeken.

44. In het onderhavige geval beklemtoont de Commissie echter zowel in het inleidende verzoekschrift (punt 5.26) als in repliek (punt 18) expliciet, dat het beroep beperkt blijft tot de vraag óf er omzetting heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van de kwaliteit van de omzetting houdt de Commissie voor zichzelf de mogelijkheid open om deze in een latere procedure te onderzoeken.

45. Voor zover de Commissie vervolgens desalniettemin een kwalitatieve tekortkoming in het Ierse recht bekritiseert, zijn haar argumenten tegenstrijdig en derhalve niet-ontvankelijk. [16] Indien het Hof zich in de onderhavige procedure over de betrokken punten zou uitspreken, zou voorts het gevaar bestaan dat vooruit wordt gelopen op een latere procedure over de vraag of de nationale maatregelen aan de richtlijn voldoen. De Commissie behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor om die procedure in te leiden.

46. Derhalve moet het beroep met betrekking tot het verwijt dat artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 niet zijn omgezet, niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het betrekking heeft op de kwaliteit van de Ierse maatregelen. Er behoeft enkel te worden nagegaan of Ierland omzettingsmaatregelen heeft genomen.

47. Niettemin kan niet worden uitgesloten dat het Hof de ontvankelijkheid van deze grief anders beoordeeld. Daarom zal ik, voor zover

14 — Arresten van 16 juni 2005, Commissie/Italië (C-456/03, Jurispr. blz. I-5335, punten 19 e.v.), en 30 november 2006, Commissie/Luxemburg (C-32/05, Jurispr. blz. I-11323, punten 52 e.v.).

15 — Arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 14, punt 40).

16 — Arrest van 28 juni 2007, Commissie/Spanje (C-235/04, Jurispr. blz. I-5415, punten 47 e.v.).

nodig, subsidiair nagaan of de Commissie heeft aangetoond dat artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 in Ierland niet toereikend zijn omgezet.

b) Voldoende belang

48. Het eerste punt van geschil betreft de mogelijkheid van leden van het betrokken publiek om beroep in te stellen bij een rechtbank of een andere op wettelijke grondslag ingestelde onafhankelijke en onpartijdige instantie.

49. Krachtens artikel 10 bis, lid 1, sub a, van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis, lid 1, sub a, van richtlijn 96/61 kunnen de lidstaten deze toegang afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de verzoeker een voldoende belang heeft.

50. Partijen twisten op dit punt enkel over de omzetting binnen de werkingssfeer van de Ierse Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

51. In antwoord op een vraag ter terechtzitting en in een latere schriftelijke mededeling, heeft de Ierse regering het Hof meegedeeld dat de relevante bepalingen van de wijzigingswet van 2006 op 31 januari 2007 in werking zijn getreden. Daarbij gaat het om Section 13 van de wet van 2006, waarbij de nieuwe versie van Section 50 en de aanvullende Section 50A in de oorspronkelijke wet van 2000 zijn ingevoegd. De Ierse regering baseert zich daarbij op een verordening inzake de toepassing van delen van de wijzigingswet. [17]

52. Het Hof kan evenwel in de onderhavige procedure geen wijzigingen van het Ierse recht in aanmerking nemen die pas in werking zijn getreden na het verstrijken van de door de Commissie in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Deze verstreek op 18 december 2006. Op basis van de door de Ierse regering verstrekte gegevens lijkt een onderzoek van voornoemde bepalingen derhalve uitgesloten.

53. Uit de met het verweerschrift overgelegde documenten blijkt echter dat dit argument betreffende de inwerkingtreding op een vergissing berust. De door de Ierse regering genoemde verordening regelt de toepassing van andere delen van de wet van 2006. De in casu relevante nieuwe regelingen, te weten Section 13 van de wijzigingswet van 2006 zijn reeds in werking getreden op 17 oktober 2006 [18], en dus vóór het verstrijken van de termijn.

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No. 3) Order 2006 [Ierse wet van 2006 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling (strategische infrastructuur) (inwerkingtreding) (nr. 3) verordening van 2006] van 21 december 2006, S. I. nr. 684 uit 2006.

18 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006 van 11 oktober 2006, S. I. nr. 525 uit 2006.

54. Derhalve kan het Hof met name de bezwaren van de Commissie tegen Section 50A(3)(b)(i) van de Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 onderzoeken. De Commissie maakt bezwaar tegen het feit dat volgens bovengenoemde bepaling enkel om „judicial review" kan worden verzocht wanneer de verzoeker een substantieel belang heeft („substantial interest").

55. De Commissie betoogt om te beginnen dat de toepasselijke Ierse wettelijke regeling, die werd vastgesteld ná richtlijn 2003/35, geen verwijzing naar deze richtlijn bevat. Dit vormt een — door de Commissie in de onderhavige procedure niet als zodanig aangevoerde — schending van artikel 6, lid 2, van de richtlijn, dat een dergelijke verwijzing verlangt. Men zou dit ook kunnen zien als een aanwijzing dat de Ierse wetgever ook voor het overige bij deze regeling geen rekening heeft gehouden met de richtlijn. Het ontbreken van een verwijzing naar de richtlijn bewijst evenwel niet dat de betrokken regeling de richtlijn niet omzet.

56. Het voornaamste bewijs dat er geen omzetting heeft plaatsgevonden, acht de Commissie gelegen in het tweede arrest Friends of the Curragh Environment van de Ierse High Court. [19] Hierin oordeelt de High Court, in verband met de beoordeling van het „substantieel belang", dat richtlijn 2003/35 in Ierland niet is omgezet. Ierland brengt hiertegen het recentere, door diezelfde Court gewezen arrest Sweetman [20] in, waarin deze rechter terugkomt van dit oordeel.

57. Uiteindelijk kan in casu in het midden blijven welke uitspraak van de High Court inzake de omzetting van richtlijn 2003/35 juist is. Doorslaggevend is, dat het Ierse recht voorziet in toegang tot een gerechtelijke beroepsprocedure, die afhankelijk is van de voorwaarde dat de verzoeker een belang heeft. Derhalve kan de Commissie Ierland niet het volledig ontbreken van omzettingsmaatregelen verwijten. Of de maatregelen aan de vereisten van de richtlijn voldoen, is daarentegen een vraag naar hun kwaliteit.

58. Mitsdien is het beroep op dit punt, voor zover het het volledig ontbreken van omzettingsmaatregelen als voorwerp heeft, ongegrond, en is het ten aanzien van de kwaliteit van de omzettingsmaatregelen niet-ontvankelijk.

59. Mocht het Hof toch dieper ingaan op dit punt, dan moet allereerst worden ingegaan op het andere kritiekpunt van de Commissie, te weten dat het arrest Sweetman geen betrekking heeft op particuliere projecten. Noch in

19 — Arrest van de High Court of Ireland van 8 december 2006, Friends of the Curragh Environment Limited v An Bord Pleanála [2006] IEHC 390.

20 — Arrest van de High Court of Ireland van 26 april 2007, Sweetman v An Bord Pleanála [2007] IEHC 153.

de relevante bepalingen van Iers recht, noch in de Ierse arresten [21] waarover het Hof beschikt, komt evenwel een duidelijk onderscheid naar voren tussen particuliere en openbare opdrachtgevers.

60. Weliswaar wordt in het arrest Sweetman uitdrukkelijk beklemtoond dat de opdrachtgever openbaar is, terwijl de arresten Friends of the Curragh Environment een particulier project betroffen. [22] Deze arresten hebben echter geen duidelijke gevolgen voor de toepassing van het Ierse recht, aangezien zij betrekking hadden op een louter hypothetisch besproken rechtstreekse werking van richtlijn 2003/35.

61. Derhalve moet worden aangenomen dat voor de toegang tot procedures waarin particuliere en openbare projecten worden getoetst dezelfde regels gelden.

62. Voorts laakt de Commissie het feit dat de Ierse omzetting in ieder geval niet voldoende duidelijk is, en dat een richtlijnconforme uitlegging van het Ierse recht, zoals naar voren gebracht in het arrest Sweetman, niet kan volstaan als omzetting.

63. Om op grond van dit, in beginsel juiste, argument [23] in het gelijk te worden gesteld, moest de Commissie echter eerst uiteenzetten dat sprake is van een onvoldoende duidelijke omzetting. In zoverre beperkt zij haar betoog in wezen tot de vaststellingen van de Ierse High Court betreffende de in het tweede arrest Friends of the Curragh Environment [24] gestelde niet-omzetting van richtlijn 2003/35.

64. De Commissie citeert met name de verklaring van de Ierse High Court dat de norm van het substantiële belang restrictiever is dan die van het voldoende belang. [25] Deze verklaring doelt evenwel niet op richtlijn 2003/35, maar op een ontvankelijkheidsvoorwaarde van het Ierse recht die vroeger gold binnen de werkingssfeer van de Planning and Development Act en die binnen andere gebieden waarop judicial review kan worden ingesteld, nog steeds moet worden toegepast.

65. De Ierse regering brengt tegen dit betoog terecht — in overeenstemming met de Ierse High Court in het arrest Sweetman — in, dat voldoende belang in de zin van richtlijn

21 — Naast de in de voetnoten 19 en 20 genoemde arresten van de High Court moet in dit verband met name nog worden genoemd het arrest van de Ierse Supreme Court van 2 mei 2008, Harding v Cork County Council & anor [2008] IESC 27.

22 — Aangehaald in voetnoot 20, punt 3.10.

23 — Zie arresten van 10 mei 2001, Commissie/Nederland (C-144/99, Jurispr. blz. I-3541, punt 21); 19 september 1996, Commissie/Griekenland (C-236/95, Jurispr. blz. I-4459, punten 12 e.v.), en 12 juli 2007, Commissie/Oostenrijk (C-507/04, Jurispr. blz. I-5939, punt 137).

24 — Aangehaald in voetnoot 19.

25 — Zie ook arresten Harding (aangehaald in voetnoot 21) en Sweetman (aangehaald in voetnoot 20).

2003/35 en voldoende belang in de zin van het Ierse procesrecht verschillende begrippen zijn.

66. Krachtens richtlijn 2003/35, dat wil zeggen krachtens artikel 10 bis, lid 3, eerste volzin, van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 96/61, bepalen de lidstaten wat als een voldoende belang en wat als een inbreuk op een recht moet worden aangemerkt. Dit moet weliswaar geschieden in overeenstemming met het doel om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te geven, maar een nog restrictievere toegangsregeling is ook mogelijk, namelijk die welke vereist dat inbreuk op een recht wordt gesteld. De richtlijn laat de omschrijving van het voldoende belang dus over aan de lidstaten en legt daarbij geen dwingende minimumnorm vast.

67. Ierland heeft besloten dat enkel een substantieel belang een voldoende belang in de zin van de richtlijn vormt. [26] De wet preciseert uitdrukkelijk dat dit belang niet beperkt is tot onroerend goed of financiële belangen. [27] Volgens een recent arrest van de Ierse Supreme Court moet de verzoeker een bijzonder, persoonlijk belang van aanzienlijk gewicht aantonen, waaraan door het betrokken project afbreuk wordt gedaan of dat daarmee verbonden is. [28] De Commissie heeft beargumenteerd waarom deze norm volgens haar onverenigbaar is met de richtlijn.

68. Men kan zich hoogstens afvragen of de beperking van beroepsrechten verenigbaar is met de expliciete doelstelling om een ruime toegang tot de rechter te bieden. De eerdere, soepelere regels inzake het vereiste belang tonen aan dat een ruimere toegang tot de rechter in het Ierse rechtsstelsel in beginsel mogelijk is.

69. De vaststelling van een voldoende procesbelang berust evenwel noodzakelijkerwijs op een afweging. Vóór een ruime toegang tot de rechter pleit de efficiënte rechtshandhaving. Anderzijds zijn veel gerechtelijke procedures mogelijk onnodig omdat geen inbreuk werd gemaakt op een recht. Onnodige beroepen belasten niet alleen de rechter, maar ook de eventuele betrokken projecten, waarvan de realisering kan worden vertraagd. Factoren als een toenemende regeldichtheid, of een groeiende procesbereidheid van de burger, maar ook een verandering van de milieusituatie, kunnen de uitkomst van deze afweging

26 — Section 50A(3)(b) van de Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Section 50A(4) van de Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — Zie arrest Harding (aangehaald in voetnoot 21). Met het oog op de mogelijkheid van een richtlijnconforme uitlegging komt dit arrest tot de verrassende conclusie dat een andere uitlegging van het (open) begrip „substantieel belang" onverenigbaar met de Ierse wet (contra legem) is.

beïnvloeden. Uit een voorheen bestaande, ruimere toegang tot de rechter kan dan ook niet zonder meer worden afgeleid dat een restrictiever uitgangspunt onverenigbaar zou zijn met de doelstelling van een ruime toegang.

70. Ter terechtzitting verdedigde de Commissie ten slotte de opvatting dat ook het gelijkwaardigheidsbeginsel in de weg staat aan de maatstaf van het substantiële belang. Volgens dit beginsel bepaalt ook in gemeenschapsrechtelijk beïnvloede gevallen de interne rechtsorde van elke lidstaat weliswaar wat de specifieke toepasselijke procedurevoorschriften zijn, doch die voorschriften mogen niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden. [29]

71. Volgens de Commissie is de minder gunstige behandeling hierin gelegen dat op andere gebieden dan het ruimtelijkeordeningsrecht voor de toegang tot de Ierse rechter enkel de voorwaarde van een voldoende belang wordt gesteld. Deze opvatting kan evenwel enkel overtuigen, wanneer in het ruimtelijkeordeningsrecht uitsluitend gemeenschapsrechtelijke rechtsposities zouden moeten worden gehandhaafd. Hiervoor bestaat echter geen aanwijzing. Voor zover valt na te gaan, kunnen beroepen in het ruimtelijkeordeningsrecht ook vragen van zuiver nationaal recht betreffen. Voor deze beroepen geldt ook de toegangsvoorwaarde van het substantieel belang. Derhalve leidt deze ontvankelijkheidsvoorwaarde voor beroepen in het ruimtelijkeordeningsrecht niet tot een minder gunstige behandeling van gemeenschapsrechtelijk beïnvloede gevallen.

29 — Arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 67).

72. Uit niets blijkt dus dat de Ierse omzetting van artikel 10 bis, lid 1, sub a, van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis, lid 1, sub a, van richtlijn 96/61 met betrekking tot het voor een beroep van particulieren vereiste belang niet voldoende duidelijk is. Ook al zou het Hof dit betoog ontvankelijk achten, het is in elk geval ongegrond.

c) Rechten van niet-gouvernementele organisaties (beroep door belangenbehartigers)

73. De tweede grief van de Commissie met betrekking tot artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 betreft de positie van niet-gouvernementele organisaties. Overeenkomstig lid 3, tweede volzin, van elk van deze artikelen, wordt het belang van bepaalde niet-gouvernementele organisaties geacht voldoende te zijn om beroep te kunnen instellen.

74. De Commissie bekritiseert in dit verband voorts dat Ierland de begrippen „publiek" en „betrokken publiek" niet heeft omgezet. Deze begrippen worden in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/35 omschreven voor de MEB-richtlijn. Volgens deze bepaling worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belang te hebben bij besluitvormingsprocedures inzake milieuaangelegenheden die een milieueffectbeoordeling omvatten.

75. Begripsomschrijvingen in richtlijnen behoeven niet noodzakelijkerwijs woordelijk te worden omgezet. Het is voldoende dat de aan een begrip verbonden rechtsgevolgen in het nationale recht met voldoende juridische nauwkeurigheid zijn gedefinieerd. [30]

76. Derhalve moet in casu worden nagegaan of niet-gouvernementele organisaties krachtens het Ierse recht op zodanige wijze worden geacht deel uit te maken van het betrokken publiek, dat zij het in richtlijn 2003/35 voorziene beroep kunnen instellen.

77. Ierland voert in dit verband aan, dat Section 50A(3)(b)(ii) van de Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, niet-gouvernementele organisaties vrijstelt van het vereiste een substantieel belang te moeten aantonen. Dit betoog is, gelet op de tekst van de toepasselijke bepalingen, niet zonder meer van de hand te wijzen.

78. De Commissie brengt hiertegen in dat het tweede arrest van de High Court in de zaak Friends of the Curragh Environment [31] het beroep betrof van een niet-gouvernementele organisatie, welk beroep wegens het ontbreken van voldoende belang werd verworpen.

79. De High Court heeft echter niet de gewijzigde versie van de Planning and Development Act toegepast. Deze versie was volgens de Ierse regering ratione temporis niet toepasselijk. Daarom kan aan dat arrest geen standpunt worden ontleend over de nieuwe regeling inzake niet-gouvernementele organisaties.

80. Bijgevolg heeft de Commissie niet aangetoond dat de Ierse regelingen inzake de toegang van niet-gouvernementele organisaties tot de rechter in strijd zijn met richtlijn 2003/35, dat wil zeggen, met artikel 10 bis, lid 3, van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis,

30 — Zie punt 35 supra.

31 — Aangehaald in voetnoot 19.

lid 3, van richtlijn 96/61. Derhalve is het verwijt inzake de niet-omzetting ook op dit punt ongegrond. Bezwaren tegen de kwaliteit van de omzetting voert de Commissie niet aan.

d) Omvang van de toetsing voor de Ierse rechter

81. De derde grief van de Commissie met betrekking tot artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 betreft de omvang van de toetsing. De verzoeker kan krachtens lid 1 van elk van deze artikelen de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten aanvechten. De Commissie maakt het bezwaar dat ook dit punt volgens het tweede arrest van de High Court in de zaak Friends of the Curragh Environment [32] niet is omgezet en dat het arrest Sweetman dit gebrek niet opheft.

82. In zoverre moet, gelet op het bestaan van een desbetreffend type beroep in het Ierse recht, te weten judicial review, het verwijt inzake het volledig ontbreken van omzettingsmaatregelen eveneens ongegrond worden verklaard.

83. Specifieke bezwaren tegen de mogelijke omvang van de toetsing in het kader van een judicial review voert de Commissie niet aan. In het bovengenoemde arrest Sweetman [33] en in het eerste arrest van de High Court in de zaak Friends of the Curragh Environment [34] wordt weliswaar ingegaan op mogelijke bezwaren tegen de omvang van de toetsing in het Ierse recht, doch het is niet duidelijk in hoeverre de Commissie deze bezwaren tot de hare maakt. Derhalve hoeft op dit punt geen uitspraak te worden gedaan over het argument inzake de kwaliteit van de omzetting.

e) Snelle afhandeling van juridische procedures

84. De vierde grief van de Commissie met betrekking tot artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 betreft de duur van de procedure. Overeenkomstig lid 5 van elk van deze artikelen dienen de desbetreffende procedures snel te worden afgehandeld. Ook in zoverre baseert de Commissie zich op de vaststelling in het tweede arrest in de zaak Friends of the Curragh Environment [35], dat de richtlijn niet is omgezet.

32 — Aangehaald in voetnoot 19.

33 — Aangehaald in voetnoot 20, nummers 6.11 e.v.

34 — Arrest van de High Court of Ireland van 14 juli 2006, Friends of the Curragh Environment [2006] IEHC 243.

35 — Aangehaald in voetnoot 19.

85. Ierland voert daartegen Section 50A(10) en (11)(b) van de Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, aan. Volgens die regeling zijn de bevoegde rechters gehouden de procedures zo spoedig mogelijk als de rechtspleging dit toelaat, uit te voeren. Section 50A(12) voorziet tevens in de vaststelling van bepalingen ter bespoediging van de procedure.

86. Derhalve kan de Commissie ook op dit punt niet aantonen dat in het geheel geen omzetting heeft plaatsgevonden. Aangezien zij geen specifieke grieven aanvoert tegen de kwaliteit van deze regelingen, is elk verder onderzoek overbodig.

f) Proceskosten

87. De vijfde grief van de Commissie met betrekking tot artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 betreft de proceskosten. Ingevolge lid 5 van elk van deze artikelen mag de afhandeling van de desbetreffende procedures niet oneven-redig kostbaar zijn.

88. Partijen strijden niet over de gerechts-kosten en evenmin over de aanspraak van de in het gelijk gestelde verzoeker op vergoeding van zijn proceskosten. [36] Veeleer gaat het erom in hoeverre deze verzoeker beschermd moet worden wanneer hij, als in het ongelijk gestelde partij, wordt verwezen in de kosten van de tegenpartij.

89. Ierland is in dit verband van mening dat richtlijn 2003/35 geen regeling bevat inzake de kosten van de deelnemers aan de procedure. Het baseert zich daarbij op bepalingen van het verdrag van Aarhus die in de richtlijn niet uitdrukkelijk zijn omgezet. Enerzijds bepaalt artikel 9, lid 5, van dat verdrag dat elke verdragspartij het instellen overweegt van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen. Anderzijds wordt in artikel 3, lid 8, tweede volzin, bepaald dat de bevoegd-heden van de nationale rechter om in een rechtsgeding redelijke kosten toe te wijzen, onverlet blijven.

90. Dit betoog overtuigt evenwel niet. Artikel 3, lid 8, tweede volzin, van het verdrag van Aarhus moet worden gelezen in samenhang met de eerste volzin, die bepaalt dat personen die hun rechten uitoefenen

36 — Het gaat ook niet om de zekerheidstelling voor proceskosten, zoals die werd vastgesteld in het arrest van de Ierse Supreme Court van 21 juli 1998, Lancefort Ltd v An Bord Pleanála (No 2) [1999] 2 IR 270, of om de in Section 50A(6) van de Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, voorziene mogelijkheid om een procedure afhankelijk te stellen van de toezegging eventuele schade te vergoeden.

overeenkomstig de bepalingen van dit verdrag niet gestraft, vervolgd of op enige wijze gehinderd worden. De tweede volzin maakt slechts duidelijk dat de toewijzing van kosten voor gerechtelijke procedures niet als straf, vervolging of hindernis mag worden gezien.

91. Artikel 9, lid 5, van genoemd verdrag moet, onafhankelijk van een uitdrukkelijke vermelding in richtlijn 2003/35, bij de uitlegging van artikel 9, lid 4, van dat verdrag en van de overeenkomstige omzettingsbepalingen van de richtlijn, in aanmerking worden genomen. Dit artikel toont namelijk aan dat de verdragspartijen beslist de noodzaak van bijstandsmaatregelen voor ogen hadden, toen zij bepaalden dat de procedures niet onevenredig duur mogen zijn.

92. Artikel 47, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [37], verlangt overigens dat rechtsbijstand wordt verleend, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen. Aangezien het Verdrag van Lissabon nog niet is geratificeerd, heeft het Handvest als zodanig weliswaar nog geen met het primaire recht vergelijkbare dwingende werking, doch als juridisch referentiepunt verschaft het toch informatie met betrekking tot de grondrechten [38] die bij de uitlegging van het gemeenschapsrecht in acht moeten worden genomen. [39]

93. Derhalve strekt het verbod van onevenredig dure procedures zich uit tot alle proceskosten die partijen hebben gemaakt.

94. Er bestaat evenwel geen absoluut verbod om de in richtlijn 2003/35 bedoelde verzoekers kosten op te leggen. Dit blijkt niet alleen uit de formulering, die enkel onevenredige kosten verbiedt, maar in het bijzonder ook uit artikel 3, lid 8, van het verdrag van Aarhus, dat veronderstelt dat kosten kunnen worden opgelegd.

95. De Commissie baseert haar bezwaar inzake het ontbreken van voldoende bescherming tegen onevenredige kosten op het feit dat met name de kosten van in het gelijk gestelde partijen in Ierland zeer hoog kunnen zijn. Kosten van enkele honderdduizenden euro zijn niet uitgesloten.

37 — Het Handvest werd eerst op 7 december 2000 te Nice (PB C 364, blz. 1) en daarna nogmaals op 12 december 2007 te Straatsburg (PB C 303, blz. 1) plechtig afgekondigd.

38 — Zie ook arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad („gezinshereniging", C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 38), en 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 37).

39 — Arresten van 24 maart 1994, Bostock (C-2/92, Jurispr. blz. I-955, punt 16); 18 mei 2000, Rombi en Arkopharma (C-107/97, Jurispr. blz. I-3367, punt 65), en 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 87), en arrest Parlement/Raad (aangehaald in voetnoot 39, punt 105).

96. Weinig overtuigend in dit verband is het argument van de Ierse regering dat er een rechtsbijstandregeling bestaat, de zogenoemde Attorney General's Scheme, en dat potentiële verzoekers ook een beroep kunnen doen op de kostenloze procedure bij de Ombudsman. De bovengenoemde rechtsbijstandregeling is blijkens haar formulering niet van toepassing op de onder de richtlijn vallende procedures. Zij kan derhalve niet als omzettingsmaatregel worden beschouwd. De Ombudsman mag dan een niet-bureaucratisch alternatief bieden voor een gerechtelijke procedure, doch hij kan, blijkens de verklaringen van de Ierse regering zelf, enkel aanbevelingen doen en geen bindende besluiten nemen.

97. Zoals de Commissie erkent en Ierland beklemtoont, kan de Ierse rechter evenwel naar eigen goeddunken ervan afzien om de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen, en kan hij deze kosten zelfs aan de in het gelijk gestelde partij opleggen. Er bestaat dus een mogelijkheid om het risico van onevenredige kosten te beperken.

98. Deze mogelijkheid van beperking van het kostenrisico volstaat mijns inziens om het bestaan van omzettingsmaatregelen aan te tonen. Derhalve is het beroep van de Commissie ook op dit punt ongegrond.

99. Volledigheidshalve merk ik op dat het verder gaande bezwaar van de Commissie, te weten dat het Ierse recht de rechter in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid in kostenkwesties niet bindt aan de voorschriften van de richtlijn, juist is. Een discretionaire bevoegdheid die richtlijnconform kan worden uitgeoefend, volstaat volgens vaste rechtspraak niet om richtlijnbepalingen om te zetten, aangezien een dergelijke praktijk op elk moment kan worden gewijzigd.[40] Dit bezwaar betreft evenwel de kwaliteit van de omzettingsmaatregel en is derhalve niet-ontvankelijk.

g) Informatieverstrekking aan het publiek

100. Ten slotte bekritiseert de Commissie met haar zesde grief met betrekking tot artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 de informatieverstrekking aan het publiek over zijn rechten die voortvloeien uit de richtlijn. Ter verhoging van de effectiviteit van deze bepalingen, dragen de lidstaten er krachtens lid 6 van elk van deze artikelen zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties.

40 — Arresten van 13 maart 1997, Commissie/Frankrijk (C-197/96, Jurispr. blz. I-1489, punt 14); 9 maart 2000, Commissie/Italië (C-358/98, Jurispr. blz. I-1255, punt 17); 7 maart 2002, Commissie/Italië (C-145/99, Jurispr. blz. I-2235, punt 30), en 10 maart 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-33/03, Jurispr. blz. I-1865, punt 25).

101. Ook in dit verband beroept de Commissie zich op de beide arresten in de zaak Friends of the Curragh Environment. [41] Los van de feitelijk bestaande regelingen heeft het Ierse publiek op grond van die arresten moeten aannemen dat de richtlijn nog niet is omgezet.

102. Het argument van de Ierse regering aangaande het arrest Sweetman kan niet in aanmerking worden genomen, aangezien het pas na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn is aangevoerd.

103. De Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 daarentegen was bij het verstrijken van de termijn reeds bekendgemaakt en in werking getreden. Het beroep op dit argument zou evenwel meer gewicht in de schaal hebben gelegd indien de wijzigingen van het ruimtelijkeordeningsrecht uitdrukkelijk aan de omgezette richtlijn 2003/35 hadden gerefereerd. Dit is niet gebeurd.

104. Bovendien laat met name het tweede arrest in de zaak Friends of the Curragh Environment [42] zien dat mogelijkerwijze zelfs niet eens de rechter voldoende was geïnformeerd over deze regelingen. Dat arrest betrof de rechten van een niet-gouvernementele organisatie, die door de kort daarvoor in werking getreden Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 mogelijk waren versterkt. Deze wetswijziging wordt echter niet eens genoemd.

105. Doorslaggevend is echter, dat de verplichting om informatie te verstrekken aan het publiek niet kan worden beperkt tot het bekendmaken van omzettingsregelingen. Regelingen ter omzetting van richtlijnen moeten hoe dan ook worden bekendgemaakt. De uitdrukkelijke verplichting om informatie te verstrekken aan het publiek moet derhalve verder gaan.

106. In het bijzonder moeten de lidstaten volgens de uitdrukkelijke bewoordingen praktische informatie verspreiden over de toegang tot de rechter. Het eenvoudigweg bekendmaken van wetteksten kan daartoe niet volstaan.

107. Andere maatregelen ter informatieverstrekking voert de Ierse regering evenwel niet aan.

108. Bijgevolg is Ierland, door niet overeenkomstig de artikel 10 bis, lid 6, van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis, lid 6, van richtlijn

41 — Aangehaald in voetnoten 19 en 34.
42 — Aangehaald in voetnoot 19.

96/61 het publiek praktische informatie te verstrekken over de toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties, de krachtens artikel 6 van richtlijn 2003/35 op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2. Informatieverstrekking aan de Commissie

109. Thans moet worden nagegaan of Ierland de Commissie voldoende heeft geïnformeerd over de omzetting van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61. De Commissie is van mening dat de informatieverstrekking over de omzetting van de regelingen inzake de kosten van gerechtelijke procedures [43], en meer in het algemeen inzake de toegang tot de rechter, onvoldoende was.

110. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/35 stellen de lidstaten de Commissie onverwijld in kennis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter omzetting van de richtlijn.

111. Volgens vaste rechtspraak dienen de lidstaten krachtens artikel 10 EG de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 211 EG met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van zowel de bepalingen van het Verdrag als van die welke de instellingen ingevolge dit Verdrag vaststellen. [44] Net als vergelijkbare bepalingen in andere richtlijnen legt artikel 6 van richtlijn 2003/35 de lidstaten dus een informatieplicht op. [45]

112. De inlichtingen die de lidstaten de Commissie op grond hiervan moeten verstrekken, dienen duidelijk en nauwkeurig te zijn. Zij moeten ondubbelzinnig aangeven, met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de lidstaat meent aan de verschillende uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te hebben voldaan. Bij gebreke van dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat na te gaan of de lidstaat een richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Blijft de lidstaat met de nakoming van deze verplichting in gebreke, hetzij doordat in het geheel geen inlichtingen worden verstrekt, hetzij doordat de inlichtingen onvoldoende duidelijk en nauwkeurig zijn, dan kan dit op zichzelf al een rechtvaardiging vormen voor de instelling van een procedure ex artikel 226 EG tot vaststelling van dit verzuim. [46]

43 — Zie punten 87 e.v. supra.

44 — Arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 7), en 12 september 2000, Commissie/Nederland (C-408/97, Jurispr. blz. I-6417, punten 15 en 16).

45 — Zie arrest van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 44, punt 7), en arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 14, punt 26).

46 — Arrest van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 44, punt 8), en arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 14, punt 27).

113. Wat de kosten van de gerechtelijke procedure betreft, heeft Ierland reeds in de beantwoording van het eerste met redenen omkleed advies erop gewezen dat het de Ierse rechter is toegestaan een beslissing omtrent de kosten te nemen ten gunste van de verzoeker die in een procedure in het ongelijk wordt gesteld.

114. Overigens wordt de toegang tot de rechter in wezen gewaarborgd door de Planning and Development Act 2000, zoals gewijzigd bij de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Deze deelde Ierland aan de Commissie mee op 30 november 2006, dat wil zeggen vóór het verstrijken van de in het tweede met redenen omkleed advies gestelde termijn.

115. Mitsdien heeft Ierland de wezenlijke maatregelen ter omzetting van richtlijn 2003/35 aan de Commissie meegedeeld.

116. De Commissie maakt echter het bezwaar dat Ierland de beide arresten van de Ierse High Court in de zaak Friends of the Curragh Environment [47] niet heeft meegedeeld.

117. Ierland antwoordt om te beginnen dat de lidstaten niet verplicht zijn de Commissie te informeren over *bestaande* bepalingen die richtlijn 2003/35 omzetten. De beide arresten hebben betrekking op de Planning and Development Act 2000 in de versie van vóór de goedkeuring van richtlijn 2003/35.

118. Zoals de Commissie opmerkt, heeft het Hof op deze vraag reeds een antwoord gegeven dat ingaat tegen de Ierse opvatting. Hoewel de lidstaten de omzetting van de richtlijn inhoudelijk middels de geldende voorschriften van het nationale recht mogen verzekeren, stelt dit artikel hen beslist niet vrij van de formele verplichting om de Commissie in kennis te stellen van het bestaan van die voorschriften, opdat deze kan beoordelen of zij in overeenstemming zijn met die richtlijn. [48]

119. Voorts werpt Ierland tegen dat het moeilijk is om in het kader van de beantwoording van een met redenen omkleed advies uiteen te zetten hoe de Ierse rechtspraak de richtlijnbepalingen over de toegang tot de rechter omzet. Een niet specifieke verwijzing naar deze rechtspraak, in combinatie met een verwijzing naar het relevante hoofdstuk uit het in Ierland toonaangevende leerboek bestuursrecht, zou zijns inziens moeten volstaan. Bij de uitspraken van de High Court gaat het om obiter dicta, die een toereikende omzetting niet in twijfel trekken. Pas na het laatste schrijven aan de Commissie volgde een beslissing van de High Court die correct was. [49]

47 — Aangehaald in voetnoten 19 en 34.

48 — Arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 14, punt 30).

49 — Aangehaald in voetnoot 20.

120. Met dit argument miskent Ierland evenwel de verplichtingen die op de lidstaten rusten bij de omzetting van richtlijnen. Voor deze verplichtingen maakt het niet uit of een lidstaat een richtlijn omzet door middel van bestaande rechtspraak met precedentwerking of door middel van wetgevende maatregelen. In ieder geval moet voor elk van de richtlijnbepalingen worden onderzocht welke maatregelen nodig zijn om deze om te zetten. Voor zover een lidstaat zich wil beroepen op het van toepassing blijven van het bestaande recht, dient hij, voordat hij vaststelt dat verdere maatregelen overbodig zijn, aan te geven om welk bestaand recht het precies gaat.

121. Juist van dit onderzoek kan (en moet) de lidstaat zonder noemenswaardige extra inspanning de Commissie in kennis stellen. De moeilijkheden van een precedentenstelsel liggen niet in het beschrijven van dit onderzoek, maar in het onderzoek zelf. Dit onderzoek dient de lidstaat evenwel ook reeds los van de informatieplicht te verrichten.

122. De Commissie dient in zoverre in het gelijk te worden gesteld, dat de informatie over de omzetting van richtlijnbepalingen geen gegevens mag uitsluiten op grond waarvan een juiste omzetting in twijfel kan worden getrokken. Rechterlijke uitspraken volgens welke een richtlijn nog niet is omgezet, zijn met name van belang wanneer een lidstaat ervan uitgaat dat de bestaande rechtspraak de richtlijn reeds op toereikende wijze omzet.

123. Derhalve had Ierland de Commissie een beschrijving van de Ierse rechtspraak moeten overleggen waaruit blijkt dat de bepalingen van richtlijn 2003/35 met betrekking tot de toegang tot de rechter op toereikende wijze zijn omzet. In dit verband had Ierland de strekking van de relevante uitspraken kunnen verduidelijken.

124. Vastgesteld moet dus worden dat Ierland, door de Commissie niet in kennis te stellen van de beide arresten van de High Court in de zaak Friends of the Curragh Environment, de krachtens artikel 6 van richtlijn 2003/35 op hem rustende informatieplicht met betrekking tot de omzetting van artikel 10 bis van de MEB-richtlijn en artikel 15 bis van richtlijn 96/61, niet is nagekomen.

V — Kosten

125. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten

verwezen voor zover dit is gevorderd. Alleen de Commissie heeft geconcludeerd met betrekking tot de kosten. Hoewel zij op enige punten in het gelijk moet worden gesteld, dient zij echter op wezenlijke onderdelen van het beroep in het ongelijk te worden gesteld. Derhalve draagt elke partij haar eigen kosten.

VI — Conclusie

126. Ik geef het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Door niet overeenkomstig de artikelen 2, lid 1, en 4, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG, alle maatregelen te treffen die nodig zijn om in voldoende mate te verzekeren dat, vóórdat een vergunning wordt verleend, de projecten voor de aanleg van wegen, bedoeld in punt 10, sub e, van bijlage II, die vermoedelijk een aanzienlijk milieueffect zullen hebben, aan een vergunningsprocedure en een beoordeling van hun effecten worden onderworpen volgens de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn, is Ierland de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Ierland is de verplichtingen niet nagekomen die met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter op hem rusten krachtens artikel 6 van richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de richtlijnen 85/337 en 96/61 van de Raad,

— door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 3, leden 3, 4, 5 en 6, en 4, leden 2 en 3,

— door het publiek niet, overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 85/337 en artikel 15 bis van richtlijn 96/61 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, elk in de versie van richtlijn 2003/35, praktische informatie te verstrekken over de toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties, en

— door de Commissie niet in kennis te stellen van de beide arresten van de High Court in de zaak Friends of the Curragh Environment.

3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

4) Ierland en de Commissie dragen elk hun eigen kosten."