FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 15 januari 2009 [1]

I — Inledning

1. Bakgrunden till förevarande mål är två olika förfaranden. Kommissionen har för det första hävdat att Irland inte har införlivat rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, [2] i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 [3] (nedan kallat direktivet om miljöpåverkan), med avseende på privata vägar. Irland har inte heller (fullständigt) införlivat Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG [4] och inte meddelat kommissionen om sådana åtgärder.

2. Tvisten avser huvudsakligen rätten till tillgång till rättslig prövning enligt irländsk lagstiftning om fysisk planering. I detta sammanhang ska särskilt en motstridighet i kommissionens argumentation undersökas. Kommissionen har å ena sidan endast klandrat avsaknaden av införlivandeåtgärder och inte deras kvalitet. Å andra sidan har den intensivt diskuterat de irländska åtgärdernas kvalitet, det vill säga frågan huruvida vissa irländska åtgärder uppfyller kraven i direktiv 2003/35.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. Syftet med direktiv 2003/35 är att införliva vissa bestämmelser i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor [5] (nedan kallad Århuskonventionen), som gemenskapen undertecknade i Århus (Danmark) den 25 juni 1998. [6]

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.
3 — EGT L 73, s. 5.
4 — EGT L 156, s. 17.
5 — EUT L 124, 2005, s. 4.
6 — Antaget genom rådets beslut av den 17 februari 2005, EUT L 124, s. 1. Konventionen återges i anslutning till beslutet.

A — *Århuskonventionen*

4. I artikel 2.5 i Århuskonventionen definieras begreppet ”berörd allmänhet” och vilka icke-statliga mottagarorganisationer som ska gynnas i detta sammanhang enligt följande:

”I denna konvention används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

5. *berörd allmänhet*: den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.”

5. I artikel 3.1 föreskrivs hur parterna ska införliva konventionen:

”Varje part skall införa nödvändiga lagar och andra författningar och vidta andra nödvändiga åtgärder – inbegripet åtgärder avsedda att se till att de bestämmelser som införlivar bestämmelserna om information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i denna konvention är sinsemellan förenliga, och lämpliga genomförandeåtgärder – för att fastställa och upprätthålla tydliga, öppna och enhetliga ramar för införlivandet av bestämmelserna i denna konvention.”

6. Artikel 3.8 är av intresse vad avser dess uttalande om kostnader i samband med rättsliga förfaranden:

”Varje part skall se till att personer som utövar sina rättigheter i enlighet med bestämmelserna i denna konvention inte på något sätt bestraffas, förföljs eller trakasseras för detta. Denna bestämmelse skall inte inverka på de nationella domstolarnas befogenheter att besluta om rimlig ersättning för kostnader i samband med rättsliga förfaranden.”

7. Artikel 6 innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande vid godkännandet av vissa projekt som antingen uttryckligen anges i bilaga I i konventionen 1 eller kan ha betydande påverkan på miljön.

8. I artikel 9.2 regleras tillgången till rättslig prövning i samband med allmänhetens deltagande som föreskrivs i konventionen enligt följande:

”Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,*

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. [* Radbrytning i överensstämmelse med övriga språkversioner. Övers. anm.]

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.”

9. Artikel 9.4 och 9.5 innehåller ytterligare krav för rättsliga förfaranden:

”4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.

5. För att göra bestämmelserna i denna artikel ännu effektivare skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.”

B — *Direktiv 2003/35*

10. I artikel 3 i direktiv 2003/35 ingår ändringar av direktivet om miljöpåverkan.

11. I punkt 1 i nämnda artikel definieras begreppet ”den berörda allmänheten” enligt följande:

”… den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall enligt denna definition anses ha ett sådant intresse.”

12. Punkt 7 avser rätten till rättslig prövning och har följande lydelse:

”Följande artikel skall införas:

’Artikel 10a

Medlemsstaterna skall inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Medlemsstaterna skall fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. För detta ändamål skall det intresse som en icke-statlig organisation som uppfyller kraven i artikel 1.2 har, anses tillräckligt i den mening som avses i led a i den här artikeln. Sådana organisationer skall också anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i led b i den här artikeln.

Bestämmelserna i denna artikel skall inte utesluta möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och skall inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena skall vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen.

Sådana förfaranden skall vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

För att främja den faktiska tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel skall medlemsstaterna se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.’”

13. I artikel 4 i direktiv 2003/35 ingår ändringar av rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. [7]

7 — EGT L 257, s. 26, kodifierat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EUT L 24, s. 8.

Fjärde stycket har i princip samma ordalydelse som artikel 10 a i direktivet om miljöpåverkan.

C — *Irländsk lagstiftning*

14. Parterna tvistar huvudsakligen om införlivandet av de ovannämnda bestämmelserna genom den irländska Planning and Development Act 2000, [8] i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. [9] I section 50 och section 50A regleras möjligheter till talan mot vissa planeringsåtgärder.

15. Det nödvändiga intresset av att väcka talan regleras i section 50A(3) på följande sätt:

”(3) Domstolen ska inte medge att en ansökan kan tas upp till sakprövning enligt section 50 såvida inte

(a) det finns skälig anledning att anta att det berörda beslutet eller agerandet är ogiltigt eller ska ogiltigförklaras, och

(b) (i) sökanden har ett väsentligt intresse i saken som är föremål för ansökan, eller

(ii) sökanden, när det berörda beslutet eller agerandet avser en utveckling som i eller enligt bestämmelser som antagits enligt section 176, som var tillämpliga vid den relevanta tidpunkten, klassificerats som en utveckling som kan ha betydande inverkan på miljön,

(I) är en myndighet eller ett organ (med undantag för statliga myndigheter, offentliga organ eller regeringsorgan), vars syften är att främja miljöskyddet,

8 — Lag nr 30 från år 2000.
9 — Lag nr 27 från år 2006.

(II) under en period av 12 månader innan ansökan inlämnades, har eftersträvat dessa syften, och

(III) (eventuellt) uppfyller de krav som en myndighet eller ett organ måste uppfylla enligt section 37(4)(d)(iii) vid en ansökan om ändring enligt section 37(4)(c) (och, i detta syfte ska vid tillämpningen av denna bestämmelse de krav som föreskrivs i section (37)(4)(e)(iv) tillämpas som om hänvisningen i denna till det sakområde till vilket det beslut som är föremål för ansökan om ändring hör vore en hänvisning till det sakområde till vilket det beslut eller agerande som är föremål för beslutet om en ansökan kan tas upp till sakprövning i den mening som avses i section 50 hör.)”

16. I section 50A(4) fastställs att ovannämnda väsentliga intresse inte är begränsat till fastigheter eller ekonomiska intressen.

17. Enligt section 50A(10) och (11)(b) ska domstolarna genomföra ovannämnda förfaranden så snabbt som god rättskipning tillåter. Enligt section 50A(12) kan ytterligare bestämmelser för att påskynda förfarandet antas.

III — Förfarandet vid den nationella domstolen och parternas yrkanden

18. Bakgrunden till förevarande mål är två granskningsförfaranden som kommissionen inlett.

19. I det första granskningsförfarandet gjorde kommissionen bland annat gällandet att privata byggnadsprojekt som sådana inte omfattas av den irländska lagstiftningen om bedömning av inverkan på miljön. Den 18 oktober 2002 uppmanade kommissionen Irland att inkomma med sina synpunkter. Efter att ha erhållit svar från Irland den 5 mars 2003 avgav kommissionen den 11 juni 2003 ett motiverat yttrande. Irland svarade genom skrivelse av den 10 september 2003.

20. Det andra förfarandet avser införlivandet av direktiv 2003/35. Den 28 juli 2005 uppmanade kommissionen Irland att inkomma med sina synpunkter på grund av underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder. Irlands svar är daterat den 7 september 2005. Kommissionen inkom med ett första motiverat yttrande den 19 december 2005 som Irland besvarade den 14 februari 2006. Ett ytterligare motiverat yttrande lämnades in den 18 oktober 2006. I detta utsatte kommissionen en sista frist på två månader, det vill säga fram till den 18 december 2006, för att införliva direktivet. Efter olika meddelanden avseende ändringar av den irländska lagstiftningen av den 30 november 2006, den 18 december 2006 och den 18 januari 2007 inkom Irland med svar den 27 februari 2007.

21. Kommissionen förenade de båda förfarandena och väckte den 7 september 2007 förevarande talan.

22. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastslå att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte, i enlighet med artiklarna 2.1, och 4.2, 4.3 och 4.4 i rådets direktiv 85/337 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG, vidta alla åtgärder för att säkerställa att projekt i kategorin vägbygge i klass 10 e i bilaga 2 till direktiv 85/337 som sannolikt kan komma att påverka miljön blir föremål för ett godkännandeförfarande och genomgår expertbedömning avseende miljöpåverkan i enlighet med artiklarna 5 och 10 i direktivet,

— fastslå att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i nedan nämnda direktiv genom att inte sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 3.1 och 3.3–3.7 och 4.1–6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337 och 96/61/EG, eller genom att inte på lämpligt sätt meddela kommissionen om sådana åtgärder, och

— förplikta Irland att ersätta rättegångskostnaderna.

23. Irland har yrkat att domstolen ska

— ogilla talan.

24. Efter det skriftliga förfarandet utvecklade parterna sin talan vid domstolen den 27 november 2008.

IV — Rättslig bedömning

25. Jag kommer inledningsvis att analysera de punkter som nästan inte eller överhuvudtaget inte är omtvistade mellan parterna och därefter koncentrera mig på rätten till rättslig prövning.

A — *Bestämmelserna om privata vägar*

26. Kommissonen anser att Irland inte har vidtagit alla åtgärder för att säkerställa att projekt i kategorin vägbygge i klass 10 e i bilaga 2 till direktivet om miljöpåverkan omfattas av kraven i direktivet. Privata vägar omfattas inte.

27. Vad gäller begreppet väg görs i direktivet om miljöpåverkan ingen skillnad beroende på om denna är privat eller allmän. Det skulle därför inte vara förenligt med direktivets vida tillämpningsområde att undanta privata vägar.[10] Irland har inte heller bestritt att begreppet väg, i den mening som avses i denna projektkategori, i princip även omfattar privata projekt avseende vägbygge. Irland har tvärtom kompletterat de tillämpliga bestämmelserna. Eftersom dessa ändringar emellertid först genomfördes efter det att fristen för det motiverade yttrandet hade löpt ut, kan de inte beaktas i förevarande mål.

28. Kraven i direktivet om miljöpåverkan måste under alla omständigheter även tillämpas på privata vägar. Det är ostridigt att privata vägar som sådana inte omfattades av tillämpningsområdet för den tillämpliga bestämmelsen i den irländska lagstiftningen före de senare ändringarna. Irland har visserligen anfört att dessa vägar nästan i varje fall är del av andra projekt. Detta räcker emellertid inte, eftersom inte varje fall skulle omfattas.

29. Irland har således, genom att inte, i enlighet med artiklarna 2.1, och 4.2, 4.3 och 4.4, vidta alla åtgärder för att säkerställa att projekt i kategorin vägbygge i klass 10 e i bilaga 2 som sannolikt kan komma att påverka miljön blir föremål för ett godkännandeförfarande och genomgår expertbedömning avseende miljöpåverkan i enlighet med artiklarna 5 och 10 i direktivet, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet om miljöpåverkan.

B — *Ostridiga frågor vid införlivandet av direktiv 2003/35*

30. Parterna är eniga om att artikel 3.3, 3.4, 3.5 och 3.6 i direktiv 2003/35 vid den avgörande tidpunkten ännu inte har införli-

10 — I dom av den 25 juli 2008 i mål C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (REG 2008, s. I-6097), punkt 28, fastställde domstolen att ett undantag för stadsgator ”inte [kan] godtas”.

vats för alla irländska system för tillståndsgivning. Irland har särskilt nämnt Dublin Docklands Development Authority Act 1997, Fisheries Act 1980, Foreshore Act 1993, Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 och Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. Därutöver tog kommissionen tillbaka sin kritik avseende artikel 4.1, 4.5 och 4.6 i direktiv 2003/35, efter det att Irland hade anmält införlivandeåtgärder. Eftersom Irland emellertid har medgett att ytterligare ändringar av den irländska lagstiftningen krävs för att införliva artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2003/35, står kommissionen fast vid sin invändning avseende ofullständigt införlivande. Irland har i detta avseende nämnt Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 och Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. I den mån Irland har anmält ytterligare införlivandeåtgärder för dessa system för tillståndsgivning efter det att fristen för det motiverade yttrandet har löpt ut, kan dessa inte beaktas i förevarande mål.

33. Irland har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 2003/35 genom att inte anta alla bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artikel 3.3, 3.4, 3.5 och 3.6 samt artikel 4.2 och 4.3.

C — *Begreppet den allmänhet som berörs*

34. Parterna har olika uppfattning om huruvida begreppet den allmänhet som berörs måste införlivas. Kommissionen har betonat att den berörda allmänheten har vissa rättigheter enligt direktiv 2003/35. Framför allt har inte rättigheter som icke-statliga organisationer ges enligt direktivet iakttagits i tillräcklig mån i Irland.

35. Definitioner av begrepp i direktiv måste inte under alla omständigheter införlivas ordagrant. Domstolen har fastställt att begreppet särskilt bevarandeområde enligt artikel 1.l i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [11] inte behöver införlivas uttryckligen. Det räcker att de områden som omfattas av detta begrepp och skyddsåtgärder som ska vidtas definieras tillräckligt exakt i den nationella lagstiftningen. [12]

36. Den avgörande frågan är därför om de personkategorier som avses med begreppet den allmänhet som berörs kommer i åtnju-

11 — EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114.

12 — Dom av den 10 maj 2007 i mål C-508/04, kommissionen mot Österrike (REG 2007, s. I-3787), punkt 66 och följande punkter.

tande av de rättigheter som tillkommer dem enligt direktiv 2003/35. Den irländska regeringen har i detta avseende anfört att allmänheten redan har sådana rättigheter. En särskild definition av den allmänhet som berörs behövs därför inte.

37. Argumentationen hade föranlett en annan bedömning om kommissionen hade visat vilka av den berörda allmänhetens rättigheter som inte har införlivats i tillräcklig mån. Den har i detta avseende emellertid begränsat sig till icke-statliga organisationers rätt till rättslig prövning. Denna aspekt av införlivandet av artikel 3.1 ska i det följande prövas separat i samband med icke-statliga organisationers rätt till rättslig prövning. [13]

38. Vad gäller den berörda allmänhetens övriga rättigheter har kommissionen inte visat att direktivet inte har införlivats i tillräcklig omfattning. Talan kan således inte bifallas på denna punkt.

D — *Rätten till rättslig prövning*

39. Kommissionen har riktat två anmärkningar vad gäller införlivandet av artikel 3.7 och artikel 4.4 i direktiv 2003/35, det vill säga vad gäller artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61. Å ena sidan har inte dessa bestämmelser införlivats genom de irländska åtgärder som redan beslutats vid den tidpunkt då fristen för det motiverade yttrandet löpt ut, å andra sidan har Irland inte anmält alla åtgärder som vidtagits för att införliva direktivet.

1. Avsaknaden av åtgärder för införlivande

40. Invändningen att Irland inte har införlivat artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61 motsvarar det ursprungliga föremålet för begäran att inkomma med ett yttrande (formell underrättelse) som var begränsad till en uppmaning att vidta åtgärder för införlivande. Irland meddelade med avseende på den där reglerade rätten till rättvis prövning att denna redan garanteras i irländsk lagstiftning.

41. Parterna har i enlighet därmed i förfarandet vid den nationella domstolen och i domstolsförfarandet successivt utvidgat sin tvist till att omfatta kvaliteten av de införlivandeåtgärder som Irland anfört. Härvid har kommissionen reagerat på de argument och den information som åberopats för första gången av Irland, genom att fördjupa sin kritik.

13 — Se nedan punkt 73 och följande punkter.

a) Huruvida de argument som kommissionen har anfört kan upptas till sakprövning

42. En ändring av en talan, i vilken det ursprungligen har gjorts gällande att ett direktiv inte har införlivats och därefter att direktivet inte har införlivats i tillräcklig mån, är i princip tillåten, [14] i vart fall när medlemsstaten endast anmäler sina åtgärder för införlivande för sent och således endast gör det svårare för kommissionen att i ett tidigt skede göra gällande brister i införlivandet. Invändningen att ett direktiv har införlivats på ett undermåligt sätt inbegrips nämligen i princip i invändningen att ett direktiv inte har införlivats. [15]

43. Sådana fall är inte vanliga av det skälet att åtgärder för införlivande som först vidtas efter det att fristen för det motiverade yttranden har löpt ut inte längre kan beaktas och kommissionen efter det att införlivandeåtgärder har anmälts i allmänhet avslutar fördragsbrottsförfarandet på grund av att åtgärder inte anmälts, för att undersöka eventuella brister vad avser enhetlighet i ett annat förfarande.

44. Kommissionen har i förevarande fall emellertid såväl i ansökan (punkt 5.26) som i sin replik (punkt 18) uttryckligen anfört att talan endast avser frågan huruvida direktivet har införlivats. Kommissionen förbehåller sig rätten att pröva införlivandets kvalitet i ett senare förfarande.

45. I den mån som kommissionen i det följande trots detta har gjort gällande kvalitativa brister i den irländska lagstiftningen är dess argumentation motsägelsefull och kan därför inte tas upp till sakprövning. [16] Om domstolen i förevarande mål skulle yttra sig över de ifrågasatta frågorna, så uppkommer en risk att ett senare förfarande för överensstämmelse föregrips, vilket kommissionen uttryckligen har förbehållit sig.

46. Talan kan följaktligen inte tas upp till sakprövning, vad gäller invändningen att artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61 inte införlivats, i den mån den avser kvaliteten på de irländska åtgärderna. Det ska endast prövas huruvida Irland överhuvudtaget har vidtagit åtgärder för införlivande.

47. Det kan dock inte uteslutas att domstolen gör en annan bedömning av frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning såvitt avser denna grund. Jag kommer därför, i förekommande fall, i andra hand, att pröva om kommissionen har visat att artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direk-

14 — Dom av den 16 juni 2005 i mål C-456/03, kommissionen mot Italien (REG 2005, s. I-5335), punkt 19 och följande punkter, och av den 30 november 2006 i mål C-32/05, kommissionen mot Luxemburg (REG 2006, s. I-11323), punkt 52 och följande punkter.

15 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 14), punkt 40.

16 — Dom av den 28 juni 2007 i mål C-235/04, kommissionen mot Spanien (REG 2007, s. I-5415), punkterna 47 och 48.

tiv 96/61 inte har införlivats i tillräcklig mån i Irland.

b) Huruvida det föreligger ett tillräckligt intresse

48. Den första omtvistade frågan avser rätten till tillgång till prövning i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag som medlemmar av den berörda allmänheten har.

49. Enligt artikel 10a första stycket punkt a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a första stycket punkt a i direktiv 96/61 kan medlemsstaterna föreskriva att klaganden måste ha ett tillräckligt intresse för att ha rätt till tillgång till prövning i domstol.

50. Parterna tvistar således endast om införlivandet inom tillämpningsområdet för den irländska Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

51. Som svar på en fråga under den muntliga förhandlingen och i ett efterföljande skriftligt meddelande upplyste den irländska regeringen domstolen om att de tillämpliga bestämmelserna i 2006 års ändringslag trädde i kraft den 31 januari 2007. Härvid rör det sig om section 13 i 2006 års lag, genom vilken den nya lydelsen av section 50 och den nya section 50A infördes i den ursprungliga lagen från år 2000. Den irländska regeringen grundade sig härvid på en förordning om tillämpning av delar av ändringslagen. [17]

52. Domstolen kan i förevarande mål emellertid inte beakta några ändringar i den irländska lagstiftningen som trädde i kraft efter det att den frist för införlivande som kommissionen hade fastställt i det motiverade yttrandet har löpt ut. Fristen löpte ut den 18 december 2006. De uppgifter som lämnats av den irländska regeringen förefaller därför utesluta en prövning av de ovannämnda bestämmelserna.

53. Av de handlingar som lämnades in tillsammans med svaromålet framgår emellertid att denna argumentation avseende ikraftträdandet grundar sig på ett missförstånd. Den förordning som nämnts av den irländska regeringen reglerar tillämpningen av andra delar av 2006 års lag. Den nya lagstiftning som är tillämplig i förevarande fall, det vill säga artikel 13 i 2006 års ändringslag, trädde i kraft den 17 oktober 2006, [18] det vill säga innan fristen hade löpt ut.

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No. 3) Order 2006 av den 21 december 2006, s. 1, nr 684 från år 2006.

18 — _Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006 av den 11 oktober 2006, s. 1, nr 525 från år 2006.

54. Domstolen kan följaktligen framför allt granska kommissionens invändningar mot section 50A(3)(a)(i) i Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Kommissionen har riktat anmärkningar mot att ”judicial review” enligt ovannämnda bestämmelse endast kan begäras om klaganden har ett väsentligt intresse (substantial interest).

55. Kommissionen har inledningsvis gjort gällande att den tillämpliga irländska lagstiftningen, som antogs efter direktiv 2003/35, inte innehåller någon hänvisning till ovannämnda direktiv. Detta utgör ett åsidosättande av artikel 6.2 i direktivet, enligt vilken en sådan hänvisning är nödvändig. Kommissionen har emellertid inte medverkat till att så har skett i förevarande mål. Man skulle kunna anse att detta utgör ett tecken på att den irländska lagstiftaren även i övrigt har underlåtit att beakta direktivet vid denna lagstiftning. Bristen på hänvisning till direktivet bevisar emellertid inte att direktivet inte har införlivas genom den ifrågasatta lagstiftningen.

56. Kommissionen anser att den andra domen i målet Friends of the Curragh Environment, vilken har meddelats av irländska High Court, utgör den huvudsakliga bevisningen för att direktivet inte införlivats. [19] High Court fastställde vid prövningen av frågan huruvida ”substantial interest” föreligger att direktiv 2003/35 inte har införlivats i Irland. Irland har häremot åberopat den nyare domen i målet Sweetman [20] av samma domstol, i vilken denna bedömning ändrades.

57. Frågan vilket uttalande från High Court avseende införlivandet av direktiv 2003/35 som är korrekt behöver slutligen inte besvaras i förevarande fall. Avgörande är att det i den irländska lagstiftningen föreskrivs en rätt till tillgång till prövning i domstol som är beroende av klagandens intresse. Kommissionen kan följaktligen inte kritisera Irland för att inte ha vidtagit några åtgärder för införlivande. Huruvida dessa åtgärder uppfyller kraven i direktivet är däremot en fråga avseende deras kvalitet.

58. Talan saknar följaktligen grund på denna punkt, i den mån som det har gjorts gällande att det inte har vidtagits några åtgärder för införlivande, och talan kan inte tas upp till sakprövning vad gäller införlivandeåtgärdernas kvalitet.

59. Skulle domstolen trots detta fördjupa sig i denna fråga, så ska kommissionens övriga kritik, att domen i målet Sweetman inte

19 — Dom av High Court of Ireland av den 8 december 2006, Friends of the Curragh Environment Limited mot An Bord Pleanála [2006] EHC 390.

20 — Dom av High Court of Ireland av den 26 april 2007, Sweetman mot An Bord Pleanála [2007] IEHC 153.

omfattar privata projekt, analyseras. Det framgår emellertid varken av de tillämpliga bestämmelserna i den irländska lagstiftningen eller av de irländska domar som domstolen har tillgång till att det ska göras en åtskillnad mellan privata och offentliga projekt. [21]

60. I domen i målet Sweetman betonades visserligen uttryckligen att projektet var offentligt medan domarna i målet Friends of the Curragh Environment avsåg ett privat projekt. [22] Dessa uttalanden har emellertid inte haft någon märkbar inverkan på tillämpningen av den irländska lagstiftningen, eftersom de endast avsåg en hypotetiskt diskuterad direkt tillämpning av direktiv 2003/35.

61. Det kan därför utgås från att samma bestämmelser är tillämpliga på tillgång till rättslig prövning i domstol av privata och offentliga projekt.

62. Kommissionen har vidare gjort gällande att det irländska införlivandet inte har skett på ett sätt som är tillräckligt klart och att en direktivkonform tolkning av den irländska lagstiftningen, såsom anges i domen i målet Sweetman, inte räcker för att införliva direktivet.

63. För att vinna framgång med denna argumentation, som i princip är korrekt, [23] måste kommissionen emellertid först visa att direktivet inte införlivats på ett tillräckligt klart sätt. Dess argumentation begränsar sig således huvudsakligen till irländska High Courts konstaterande i den andra domen i målet Friends of the Curragh Environment [24] avseende påståendet att direktiv 2003/35 inte har införlivats.

64. Kommissionen har återgett High Courts uttalanden särskilt när den har påpekat att standarden för väsentligt intresse är mer restriktiv än standarden för tillräckligt intresse. [25] Detta uttalande avser emellertid inte direktiv 2003/35, utan ett villkor för att ta upp grunder till sakprövning i den irländska lagstiftningen, som tidigare gällde inom tillämpningsområdet för Planning and Development Act och fortfarande ska tillämpas inom andra tillämpningsområden för judicial review.

65. Den irländska regeringen har därför mot denna argumentation med rätta, i enlighet med High Court i domen i målet Sweetman, invänt att ett tillräckligt intresse, i den mening som avses i direktiv 2003/35, och ett till-

21 — Utöver de domar av High Court som nämnts i fotnoterna 19 och 20 ska i detta sammanhang framför allt domen av irländska Supreme Court av den 2 maj 2008, Harding mot Cork County Council & Anor (2008) IESC 27, nämnas.

22 — Ovan fotnot 20, punkt 3.10.

23 — Se dom av den 10 maj 2001 i mål C-144/99, kommissionen mot Nederländerna (REG 2001, s. I-3541), punkt 21, av den 19 september 1996 i mål C-236/95, kommissionen mot Grekland (REG 1996, s. I-4459), punkt 12 och följande punkter, och dom av den 12 juli 2007 i mål C-507/04, kommissionen mot Österrike (REG 2007, s. I-5939), punkt 137.

24 — Ovan fotnot 19.

25 — Se även domen i målet Harding (ovan fotnot 21) och domen i målet Sweetman (ovan fotnot 20).

räckligt intresse enligt den irländska processlagstiftningen är olika begrepp.

66. Enligt direktiv 2003/35, det vill säga enligt artikel 10a tredje stycket första meningen i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a tredje stycket första meningen i direktiv 96/61 ska medlemsstaterna fastställa vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet. Detta ska visserligen ske i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning, dock är även en ännu mer restriktiv bestämmelse om tillgång till rättslig prövning möjlig, nämligen kravet att göra gällande en kränkning av en rättighet. Direktivet ger således medlemsstaterna rätt att fastställa definitionen av ett tillräckligt intresse och föreskriver inte därvid en nödvändig minimistandard.

67. Irland har fastställt att endast ett väsentligt intresse är tillräckligt i den mening som avses i direktivet. [26] I lagen föreskrivs uttryckligen att detta intresse inte är begränsat till fastigheter eller ekonomiska intressen. [27] Enligt en nyligen meddelad dom från irländska Supreme Court måste sökanden visa att han har ett särskilt personligt intresse av avsevärd betydelse som påverkas av det ifrågasatta projektet eller är kopplat till detta. [28] Kommissionen har inte anfört något argument till varför denna standard skulle vara oförenlig med direktivet.

68. Man skulle på sin höjd kunna fråga sig om en inskränkning av rätten att väcka talan är förenlig med det uttryckliga målet att ge en omfattande rätt till rättslig prövning. Av de tidigare mera generösa bestämmelserna om det nödvändiga intresset framgår att en mer omfattande rätt till rättslig prövning i princip är möjlig i den irländska rättsordningen.

69. Fastställandet av ett tillräckligt intresse av att få saken prövad grundar sig emellertid nödvändigtvis på en avvägning. För en omfattande rätt till rättslig prövning talar det effektiva säkerställandet av rättigheten. Å andra sidan är möjligen flera rättsliga förfaranden onödiga, eftersom rättigheten inte har kränkts. Talan som väcks i onödan belastar inte endast domstolarna utan även eventuellt berörda projekt vars genomförande kan fördröjas. Faktorer som den ökade omfattningen av de bestämmelser som antagits eller medborgarens ökade konfliktberedskap, men även en förändring av miljön, kan påverka resultatet av denna avvägning. Av den

26 — Section 50A(3)(b) i Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Section 50A(4) i Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — Se domen i målet Harding (ovan fotnot 21). Med avseende på möjligheten till en direktivkonform tolkning av den irländska lagstiftningen kommer denna dom till det överraskande resultatet att en annan tolkning av det (öppna) begreppet ”substantial interest” skulle vara oförenlig med den irländska lagen (*contra legem*).

omständigheten att rätten till rättslig prövning tidigare var mer generös kan följaktligen inte utan vidare den slutsatsen dras att en mer restriktiv tolkning skulle vara oförenlig med målet att ge en omfattande tillgång till rättslig prövning.

70. Under den muntliga förhandlingen påpekade kommissionen slutligen att likvärdighetsprincipen också utgör hinder mot kriteriet väsentligt intresse. Enligt denna princip omfattas tillämpliga processuella bestämmelser visserligen även i fall som påverkas av gemenskapsrätten av den nationella rättsordningen i varje medlemsstat. Dessa förfaranden får emellertid inte vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande situationer av intern art. [29]

71. Kommissionen anser att den omständigheten att det inom alla andra områden utom inom lagstiftningen om fysisk planering endast krävs ett tillräckligt intresse för tillgång till rättslig prövning i irländsk domstol utgör en diskriminering. Denna uppfattning skulle emellertid endast kunna godtas om uteslutande gemenskapsrättsliga situationer reglerades genom lagstiftningen om fysisk planering. Det finns emellertid inte något stöd för detta. Såvitt framgår kan talan som väcks inom ramen för lagstiftningen om fysisk planering även röra frågor som endast avser nationell lagstiftning. För att en sådan talan ska kunna väckas måste kravet för rätten till tillgång till rättslig prövning ”väsentligt intresse” vara uppfyllt. Av det skälet innebär kravet på ett väsentligt intresse för talan som väcks inom ramen för lagstiftningen om fysisk planering inte någon diskriminering av fall som påverkas av gemenskapsrätten.

72. Det finns således inte något som tyder på att det irländska införlivandet av artikel 10a första stycket punkt a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a första stycket punkt a i direktiv 96/61 inte har skett på ett tillräckligt klart sätt med avseende på det nödvändiga intresset för en enskild att få saken prövad. Även om domstolen skulle anse att dessa argument kan upptas till sakprövning, så saknar de under alla omständigheter grund.

c) Avseende icke-statliga organisationers rättigheter (grupptalan)

73. Kommissionens andra invändning avseende artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61 avser icke-statliga organisationers ställning. Enligt tredje stycket andra meningen i dessa artiklar ska det intresse som en icke-statlig organisation har anses tillräckligt för att saken ska kunna prövas.

29 — Dom av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 67.

74. Kommissionen har dessutom i detta sammanhang riktat anmärkningar mot att Irland inte har införlivat begreppen allmänhet och den berörda allmänheten. Dessa begrepp definieras i artikel 3.1 i direktiv 2003/35 för direktivet om miljöpåverkan. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett intresse av beslutsprocesser på miljöområdet som innehåller en bedömning av inverkan på miljön.

75. Definitioner av begrepp i direktiv måste inte under alla omständigheter införlivas ordagrant. Det räcker att de rättsföljder som är knutna till detta begrepp definieras tillräckligt exakt i den nationella lagstiftningen. [30]

76. Det ska således i förevarande fall prövas om icke-statliga organisationer enligt den irländska lagstiftningen har erkänts som del av den berörda allmänheten, så att de kan väcka en sådan talan som avses i direktiv 2003/35.

77. Irland har i detta avseende gjort gällande att icke-statliga organisationer enligt section 50A(3)(b)(ii) i den irländska Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 undantas från kravet att visa att de har ett väsentligt intresse. Dessa argument kan med avseende på ordalydelsen i de tillämpliga bestämmelserna inte utan vidare underkännas.

78. Kommissionen har genmält att den andra domen från High Court i målet Friends of the Curragh Environment [31] avsåg en talan som väckts av en icke-statlig organisation som ogillades i brist på ett tillräckligt intresse.

79. High Court tillämpade emellertid inte den ändrade lydelsen av Planning and Development Act. Denna ordalydelse kunde enligt den irländska regeringen inte tillämpas med hänsyn till tidsmässiga aspekter. Man kan ur denna dom därför inte dra några slutsatser avseende den nya bestämmelsen om icke-statliga organisationer.

80. Kommissionen har följaktligen inte visat att den irländska bestämmelsen om icke-statliga organisationers rätt till tillgång till rättslig prövning står i strid med direktiv 2003/35, det vill säga med artikel 10a tredje stycket i direktivet om miljöpåverkan

30 — Se punkt 35 ovan.

31 — Ovan fotnot 19.

och artikel 15a tredje stycket i direktiv 96/61. Därför saknar invändningen om bristande införlivande även grund på denna punkt. Kommissionen har inte riktat anmärkningar avseende införlivandets kvalitet.

d) Omfattningen av prövningen vid irländska domstolar

81. Kommissionens tredje anmärkning avseende artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61 avser omfattningen av prövningen. Enligt första stycket i dessa artiklar kan klaganden få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet prövad. Kommissionen har invänt att denna punkt inte heller har införlivats enligt den andra domen från High Court i målet Friends of the Curragh Environment [32] och att domen i målet Sweetman inte åtgärdar denna brist.

82. Vad gäller förekomsten av en tillämplig typ av talan i den irländska lagstiftningen (judicial review) kan inte heller anmärkningen att det inte har vidtagits några åtgärder för införlivande godtas.

83. Kommissionen har inte anfört några specifika invändningar mot den möjliga omfattningen av prövningen av en judicial review. I den ovannämnda domen i målet Sweetman [33] och den första domen från High Court i målet Friends of the Curragh Environment [34] diskuterades visserligen eventuella invändningar avseende omfattningen av prövningen enligt irländsk lagstiftning, men det framgår inte om kommissionen ansluter sig till dessa. På denna punkt ska således inte argumentationen avseende införlivandets kvalitet prövas.

e) Snabbt genomförande av rättsliga förfaranden

84. Kommissionens fjärde anmärkning avseende artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61 avser förfarandets varaktighet. Enligt sjätte stycket i dessa artiklar ska sådana förfaranden vara snabba. Kommissionen har även i detta avseende grundat sig på slutsatsen i den andra domen i målet Friends of the Curragh Environment, [35] att direktivet inte har införlivats.

32 — Ovan fotnot 19.

33 — Ovan fotnot 20, punkt 6.11 och följande punkter

34 — Dom från High Court of Ireland av den 14 juli 2006, Friends of the Curragh Environment [2006] IEHC 243.

35 — Ovan fotnot 19.

85. Irland har genmält att section 50A(10) och 50A(11)(a) i den irländska Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 innehåller motsvarande bestämmelser. Enligt dessa åligger det de behöriga domstolarna att genomföra förfarandena så snabbt som god rättskipning tillåter. I section 50A(12) föreskrivs också att bestämmelser för att påskynda förfarandet ska antas.

86. Kommissionen kan således inte heller på denna punkt visa att det överhuvudtaget inte har skett något införlivande. Eftersom den inte har anfört några specifika invändningar vad gäller bestämmelsernas kvalitet, krävs inte någon ytterligare granskning.

f) Avseende rättegångskostnaderna

87. Kommissionens femte anmärkning med avseende på artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61 avser rättegångskostnaderna. Enligt sjätte stycket i dessa artiklar ska sådana förfaranden inte vara oöverkomligt kostsamma.

88. Parterna tvistar varken om domstolens avgifter eller kostnader eller om den framgångsrika klagandens rätt till ersättning för rättegångskostnaderna. [36] Det är snarare fråga om huruvida klaganden måste skyddas mot att åläggas att ersätta motpartens kostnader, om han inte vinner framgång med sin talan.

89. Irland har i detta avseende påpekat att direktiv 2003/35 inte innehåller några bestämmelser om de kostnader som uppstår för parterna. Den har därvid grundat sig på bestämmelser i Århuskonventionen som inte uttryckligen har införlivats i direktivet. Dels föreskrivs i artikel 9.5 i konventionen att parterna ska se till att överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning, dels föreskrivs i artikel 3.8 andra meningen att de nationella domstolarnas befogenheter att besluta om rimlig ersättning för kostnader i samband med rättsliga förfaranden inte påverkas.

90. Dessa argument är emellertid inte övertygande. Artikel 3.8 andra meningen i konventionen ska läsas i samband med första meningen. Enligt denna ska personer som utövar sina rättigheter i enlighet med bestäm-

36 — Det rör sig inte heller om säkerhet för kostnader, såsom den fastställdes i domen från irländska Supreme Court av den 21 juli 1998, Lancefort Ltd mot An Board Pleanála (No. 2) (1999) 2 IR 270, eller om den möjlighet som föreskrivs i section 50A(6) i Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 att betinga ett förfarande av ett medgivande att ersätta eventuella skador.

melserna i denna konvention inte bestraffas, förföljas eller trakasseras. I den andra meningen klargörs endast att beslut om ersättning för kostnader i samband med rättsliga förfaranden inte ska anses som straff, förföljelse eller trakasseri.

91. Artikel 9.5 i Århuskonventionen ska, oberoende av en uttrycklig hänvisning i direktiv 2003/35, beaktas vid tolkningen av artikel 9.4 i konventionen och av motsvarande bestämmelser genom vilka direktivet införlivas. Den styrker nämligen att parterna åsyftade behovet av stödåtgärder när de fastställde att förfarandena inte ska vara oöverkomligt kostsamma.

92. För övrigt ska även enligt artikel 47.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [37] rättshjälp ges om denna hjälp är nödvändig för att ge en effektiv möjlighet att få saken prövad inför domstol. Eftersom Lissabonfördraget ännu inte har ratificerats, har stadgan som sådan visserligen inte någon bindande rättsverkan som kan jämföras med primärrätten. Som rättskunskapskälla ger den emellertid upplysning om de grundläggande rättigheterna, [38] som ska beaktas vid tolkningen av gemenskapsrätten. [39]

93. Förbudet mot oöverkomligt kostsamma förfaranden omfattar därför samtliga rättegångskostnader som uppkommer för parterna.

94. Det finns emellertid inte något absolut förbud mot att förplikta de klagande som omfattas av direktiv 2003/35 att ersätta rättegångskostnaderna. Detta framgår inte endast av ordalydelsen, enligt vilken endast oöverkomliga kostnader är förbjudna, utan framför allt även av artikel 3.8 i Århuskonventionen, som förutsätter att ersättning för kostnader kan åläggas.

95. Kommissionen grundar sin invändning att skyddet mot oöverkomliga kostnader är otillräckligt framför allt på att kostnaderna för de motparter som har vunnit ett mål i Irland kan vara mycket höga. Kostnader på flera hundra tusen euro kan inte uteslutas.

37 — _Stadgan proklamerades först högtidligen i Nice den 7 december 2000 (EGT C 364, s. 1) och därefter en andra gång den 12 december 2007 i Strasbourg (EUT C 303, s. 1).

38 — Se i detta avseende även dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet (”Familjeåterförening”) (REG 2006, s. I-5769), punkt 38, och av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkt 37.

39 — Dom av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock (REG 1994, s. I-955), punkt 16, av den 18 maj 2000 i mål C-107/97, Rombi och Arkopharma (REG 2000, s. I-3367), punkt 65, och av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist (REG 2003, s. I-12971), punkt 87, samt domen i målet parlamentet mot rådet (ovan fotnot 38), punkt 105.

96. Den irländska regeringens argument att det finns en bestämmelse avseende rättshjälp, den så kallade Attorney General's Scheme, och att potentiella klagande dessutom även kan lösa sina tvister kostnadsfritt med ombudsmän är således föga övertygande. Den ovannämnda bestämmelsen avseende rättshjälp är enligt dess ordalydelse inte tillämplig på det förfarande som omfattas av direktivet. Den kan därför inte anses som införlivandeåtgärd. Ombudsmannen utgör visserligen ett obyråkratiskt alternativ till domstolsförfaranden, men enligt den irländska regeringen kan ombudsmannen endast lämna rekommendationer och inte fatta beslut som har tvingande rättsverkningar.

97. Såsom kommissionen har medgett och Irland har betonat kan irländska domstolar emellertid efter eget skön underlåta att förplikta den tappande parten att ersätta rättegångskostnaderna och till och med ålägga den part som har vunnit målet att ersätta dess rättegångskostnader. Det finns därför en möjlighet att begränsa risken för oöverkomliga kostnader.

98. Denna möjlighet att begränsa den ekonomiska risken räcker enligt min mening för att visa att införlivandeåtgärder vidtagits. Kommissionens talan saknar därför även på denna punkt grund.

99. Jag vill dessutom påpeka att kommissionen har rätt i sin längre gående invändning att den irländska lagstiftningen inte ålägger domstolarna att vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning beakta bestämmelserna i direktivet, vad gäller rättegångskostnaderna. Ett utrymme för skönsmässig bedömning som kan utövas i enlighet med direktivet räcker enligt fast rättspraxis inte för att införliva en direktivbestämmelse, eftersom en sådan praxis kan ändras när som helst. [40] Denna invändning avser emellertid införlivandeåtgärdens kvalitet och kan därför inte tas upp till sakprövning.

g) Allmänhetens information

100. Kommissionen har slutligen genom den sjätte anmärkningen, med avseende på artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61, ifrågasatt den information som allmänheten har om de rättigheter som följer av direktivet. För att främja den faktiska tillämpningen av dessa bestämmelser ska medlemsstaterna enligt sjätte stycket i dessa bestämmelser se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.

40 — Dom av den 13 mars 1997 i mål C-197/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-1489), punkt 14, av den 9 mars 2000 i mål C-358/98, kommissionen mot Italien (REG 2000, s. I-1255), punkt 17, av den 7 mars 2002 i mål C-145/99, kommissionen mot Italien (REG 2002, s. I-2235), punkt 30, och av den 10 mars 2005 i mål C-33/03, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2005, s. I-1865), punkt 25.

101. Kommissionen har även i detta sammanhang åberopat de båda domarna i målet Friends of the Curragh Environment. [41] Oberoende av de befintliga bestämmelserna måste den irländska allmänheten efter dessa domar ha fått intrycket att direktivet ännu inte hade införlivats.

102. Den irländska regeringens argumentation avseende domen i målet Sweetman kan inte beaktas, eftersom den meddelades först efter det att den frist som har fastställts i kommissionens motiverade yttrande hade löpt ut.

103. Däremot hade Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, redan offentliggjorts och trätt i kraft vid den tidpunkt då fristen löpte ut. Hänvisningen till detta argument hade emellertid haft större betydelse om ändringarna i lagstiftningen om fysisk planering uttryckligen hade hänfört sig till det införlivade direktivet 2003/35. Detta skedde inte.

104. Dessutom framgår det, framför allt av den andra domen i målet Friends of the Curragh Environment, [42] att det är möjligt att inte ens domstolarna hade tillräcklig information om dessa bestämmelser. Denna dom avsåg en icke-statlig organisations rättigheter, vilka eventuellt förstärktes genom Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 som trädde i kraft kort dessförinnan. Denna lagändrig har emellertid inte ens nämnts.

105. Avgörande är emellertid att skyldigheten att informera allmänheten inte kan begränsas till att offentliggöra bestämmelser för införlivande. Bestämmelser avseende införlivande av direktiv måste i allmänhet offentliggöras. Den uttryckliga skyldigheten att informera allmänheten måste därför sträcka sig längre.

106. Medlemsstaterna ska framför allt enligt den uttryckliga ordalydelsen lämna praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol. Det räcker inte att endast offentliggöra lagtexter.

107. Den irländska regeringen har emellertid inte åberopat ytterligare informationsåtgärder.

108. Irland har därför åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 2003/35 genom att inte se till att praktisk information om

41 — Ovan fotnot 19 och fotnot 34.
42 — Ovan fotnot 19.

rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten enligt artikel 10a sjätte stycket i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a sjätte stycket i direktiv 96/61.

2. Kommissionens information

109. Det ska i det följande prövas om Irland i tillräcklig utsträckning har informerat kommissionen om införlivandet av artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktiv 96/61. Enligt kommissionen var informationen om införlivandet av bestämmelserna om rättegångskostnaderna [43] och allmänt om tillgången till rättslig prövning otillräcklig.

110. Enligt artikel 6.1 i direktiv 2003/35 ska medlemsstaterna genast underrätta kommissionen om bestämmelser i lagar och andra författningar för införlivande av direktivet.

43 — Se ovan punkt 87 och följande punkter.

111. Enligt fast rättspraxis är medlemsstaterna enligt artikel 10 EG skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka bland annat enligt artikel 211 EG består i att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och de bestämmelser som institutionerna antagit med stöd därav. [44] I likhet med jämförbara bestämmelser i andra direktiv ålägger artikel 6 i direktiv 2003/35 medlemsstaterna därför en informationsskyldighet. [45]

112. De upplysningar som medlemsstaterna således är skyldiga att ge kommissionen ska vara klara och precisa. Det ska av dessa tydligt framgå vilka lagar och andra författningar som medlemsstaten har antagit för att uppfylla olika skyldigheter enligt direktivet. Kommissionen kan i avsaknad av sådana upplysningar inte kontrollera om medlemsstaten verkligen har genomfört direktivet fullt ut. Om en medlemsstat har underlåtit att uppfylla denna skyldighet, oberoende av om det skett genom att den inte har ingett några upplysningar överhuvudtaget eller genom att den inte har ingett tillräckligt klara och precisa upplysningar, kan detta i sig vara skäl nog för att inleda ett sådant förfarande om fördragsbrott som avses i artikel 226 EG. [46]

44 — Dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 7, och av den 12 september 2000 i mål C-408/97, kommissionen mot Nederländerna (REG 2000, s. I-6417), punkterna 15 och 16.

45 — Dom av den 25 maj 1982, kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 44), punkt 7, och domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 14), punkt 26.

46 — Dom av den 25 maj 1982, kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 44), punkt 8, och domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 14), punkt 27.

113. Vad gäller rättegångskostnaderna har Irland redan som svar på det första motiverade yttrandet hänvisat till de irländska domstolarnas bemyndigande att fatta ett beslut om rättegångskostnaderna till förmån för en klagande som tappat målet.

114. För övrigt säkerställs rätten till rättslig prövning huvudsakligen genom Planning and Development Act 2000, i dess lydelse enligt Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Irland ingav denna till kommissionen den 30 november 2006, det vill säga innan fristen för det andra motiverade yttrandet hade löpt ut.

115. Irland har således informerat kommissionen om de viktigaste åtgärderna för införlivande av direktiv 2003/35.

116. Kommissionen har emellertid riktat anmärkning mot att Irland inte har lämnat information om de båda domarna från irländska High Court i målet Friends of the Curragh Environment. [47]

117. Irland har inledningsvis genmält att medlemsstaterna inte är skyldiga att informera kommissionen om *befintliga* bestämmelser genom vilka direktiv 2003/35 införlivas. De båda domarna avser Planning and Development Act 2000, i den lydelse som gällde innan direktiv 2003/35 antogs.

118. Såsom kommissionen har påpekat har domstolen i strid med vad som har anförts av den irländska regeringen redan befattat sig med denna fråga. Även om det är möjligt för medlemsstaterna att säkerställa att ett direktiv materiellt sett införlivas genom bestämmelser i gällande intern lagstiftning, kan de aldrig befrias från den skyldighet att underrätta kommissionen om dessa regler som syftar till att möjliggöra för densamma att bedöma huruvida de är förenliga med direktivet. [48]

119. Irland har dessutom gjort gällande att det är svårt att inom ramen för ett svar på ett motiverat yttrande redogöra för på vilket sätt direktivbestämmelsen om tillgång till rättslig prövning införlivas genom irländsk rättspraxis. En ospecifik hänvisning till denna rättspraxis tillsammans med en hänvisning till det relevanta kapitlet i den ledande läroboken avseende förvaltningsrätt i Irland måste räcka. Dessa uttalanden från High Court utgör ett *obiter dictum* som inte ifrågasätter att direktivet har införlivats på ett tillräckligt sätt. High Court meddelade ett korrekt beslut först efter den sistan skrivelsen till kommissionen. [49]

47 — Ovan fotnot 19 och fotnot 34.

48 — Domen i målet kommissionen mot Italien (fotnot 14), punkt 30.

49 — Ovan fotnot 20.

120. Irland har i denna argumentation emellertid inte beaktat de skyldigheter som medlemsstaterna har vid införlivandet av direktiv. Dessa är oberoende av om en medlemsstat införlivar ett direktiv genom prejudikat i rättspraxis eller genom lagstiftningsåtgärder. Det ska under alla omständigheter för var och en av direktivbestämmelserna prövas vilka åtgärder som är nödvändiga för att införliva dem. Om medlemsstaten vill åberopa att befintlig lagstiftning fortsätter att gälla ska den identifiera denna lagstiftning innan den fastställer att ytterligare åtgärder inte är nödvändiga.

121. Medlemsstaten kan (och måste) informera kommissionen om denna prövning, utan att förorsaka något nämnvärt merarbete för kommissionen. Svårigheterna med ett prejudikatsystem ligger inte i att redogöra för denna prövning utan i själva prövningen. Medlemsstaterna måste emellertid genomföra denna oberoende av informationsskyldigheten.

122. Kommissionens uppfattning, att information om införlivande av direktivbestämmelser inte får utesluta information som kan utgöra grund för tvivel på huruvida införlivandet är korrekt, är riktig. Domar i vilka det anges att ett direktiv ännu inte införlivats är just av betydelse när en medlemsstat utgår från att direktivet införlivas i tillräcklig omfattning genom befintlig rättspraxis.

123. Irland borde därför ha underrättat kommissionen om irländsk rättspraxis, av vilken det framgår att bestämmelserna i direktiv 2003/35 om tillgången till rättslig prövning har införlivats i tillräcklig omfattning. I detta sammanhang borde Irland ha kunnat klargöra räckvidden av sådana uttalanden.

124. Det kan således fastställas att Irland har åsidosatt sin informationsskyldighet enligt artikel 6 i direktiv 2003/35 med avseende på införlivandet av artikel 10a i direktivet om miljöpåverkan och artikel 15a i direktivet 96/61 genom att inte informera kommissionen om de båda domarna från High Court i målet Friends of the Curragh Environment.

V — Rättegångskostnader

125. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

Endast kommissionen har yrkat ersättning för sin rättegångskostnad. Den har visserligen vunnit målet på vissa punkter, men tappat målet vad gäller väsentliga delar av talan. Vardera parten ska därför bära sin rättegångskostnad.

VI — Förslag till avgörande

126. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

1. Irland har genom att inte, i enlighet med artiklarna 2.1, och 4.2, 4.3 och 4.4 i rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, vilket ändrades genom rådets direktiv 97/11/EG, vidta alla åtgärder för att säkerställa att projekt i kategorin vägbygge i klass 10 e i bilaga 2 till direktiv 85/337 som sannolikt kan komma att påverka miljön blir föremål för ett godkännandeförfarande och genomgår expertbedömning avseende miljöpåverkan i enlighet med artiklarna 5 och 10 i direktivet underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet om miljöpåverkan.

2. Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337 och 96/61

— genom att inte sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 och artikel 4.2 och 4.3,

— genom att inte göra praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning tillgänglig för allmänheten enligt artikel 10a i direktiv 85/337 och artikel 15a i direktiv 96/61om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35, och

— genom att inte underrätta kommissionen om de båda domarna från High Court i målet Friends of the Curragh Environment.

3. Talan ogillas i övrigt.

4. Irland och kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.