CONCLUZILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 15 ianuarie 2009 [1]

I — Introducere

1. Prezenta cauză are la bază două proceduri precontencioase diferite. Pe de o parte, Comisia Comunităților Europene critică faptul că Irlanda nu a transpus în dreptul național, în ceea ce privește proiectele private, Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului [2], astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997 [3] (denumită în continuare „Directiva EEM"). Pe de altă parte, Irlanda nu ar fi transpus (în întregime) Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție [4] și nu ar fi notificat măsurile de transpunere Comisiei.

2. Accesul la justiție prevăzut de dreptul irlandez referitor la domeniul urbanismului și amenajării teritoriului reprezintă punctul central al litigiului. În această privință, este necesar să se abordeze o contradicție existentă în susținerile Comisiei: aceasta pretinde, pe de o parte, că obiectează doar împotriva absenței măsurilor de transpunere, și nu împotriva calității acestora. Pe de altă parte, aceasta discută pe larg cu privire la calitatea măsurilor irlandeze, cu alte cuvinte, analizează detaliat dacă anumite măsuri irlandeze îndeplinesc cerințele Directivei 2003/35.

II — Cadrul juridic

3. Directiva 2003/35 are ca obiect transpunerea anumitor dispoziții ale Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în aspecte de mediu [5] (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus"), pe care Comunitatea a semnat-o la Aarhus (Danemarca) la 25 iunie 1998 [6].

1 — Limba originală: germana.
2 — JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174.
3 — JO L 73, p. 5, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 254.
4 — JO L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 8.
5 — JO 2005, L 124, p. 4, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 204.
6 — Ratificată prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201). Textul convenției este anexat la decizie.

A — *Convenția de la Aarhus*

4. Articolul 2 punctul 5 din Convenția de la Aarhus definește noțiunea de public interesat și, în acest context, organizațiile neguvernamentale interesate:

„În sensul prezentei convenții:

[…]

5. «[p]ublic interesat» înseamnă publicul afectat sau care poate fi afectat sau care are un interes în luarea deciziilor din domeniul mediului; în sensul prezentei definiții, organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care respectă toate cerințele în conformitate cu legislația internă sunt considerate ca fiind interesate.”

5. Articolul 3 alineatul (1) stabilește modul în care părțile la convenție trebuie să transpună această convenție:

„Fiecare parte ia măsuri adoptate prin acte cu putere de lege, norme administrative și de altă natură, inclusiv măsurile de asigurare a compatibilității între dispozițiile de aplicare a dispozițiilor prezentei convenții privind informațiile, participarea publicului și accesul la justiție, precum și măsurile corespunzătoare de aplicare, pentru a stabili și a menține un cadru clar, transparent și consecvent de aplicare a dispozițiilor prezentei convenții.”

6. Articolul 3 alineatul (8) trebuie menționat în măsura în care se referă la chestiunea costurilor în cadrul procedurilor judiciare:

„Fiecare parte se asigură că persoanele care își exercită drepturile în conformitate cu dispozițiile prezentei convenții nu sunt penalizate, persecutate sau hărțuite în niciun fel pentru implicarea lor. Prezenta dispoziție nu aduce atingere puterii instanțelor naționale de a impune costuri rezonabile în cadrul procedurilor judiciare.”

7. Articolul 6 conține normele de participare a publicului la procedura de autorizare a anumitor proiecte, care sunt fie proiectele expres menționate în lista din anexa I la convenție, fie cele care pot avea efecte importante asupra mediului.

8. Articolul 9 alineatul (2) reglementează accesul la justiție în contextul participării publicului prevăzute de convenție:

„Fiecare parte, în cadrul legislației interne proprii, se asigură că membrii publicului interesat:

(a) care prezintă un interes suficient sau

(b) care invocă încălcarea unui drept, în cazul în care legea procedurală administrativă a unei părți prevede acest lucru ca o precondiție,

au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare și/sau a unui alt organism independent și imparțial stabilit prin lege pentru a contesta legalitatea de fond și de procedură a oricărei decizii, acțiuni sau omiteri care intră sub incidența dispozițiilor articolului 6 și, în cazul în care se prevede acest lucru în legislația internă și fără a aduce atingere alineatului (3) menționat în continuare, a altor dispoziții relevante ale prezentei convenții.

Ceea ce constituie un interes suficient și încălcarea unui drept se stabilește în conformitate cu prevederile legislației interne și în conformitate cu obiectivul de a acorda publicului interesat acces larg la justiție în cadrul sferei de aplicare a prezentei convenții. În acest sens, interesul oricărei organizații neguvernamentale care îndeplinește dispozițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (5) este considerat suficient în sensul literei (a) menționate anterior. De asemenea, astfel de organizații sunt considerate ca având drepturi cărora li se poate aduce atingere în sensul literei (b) menționate anterior.

Dispozițiile prezentului alineat (2) nu exclud posibilitatea unei căi de atac preliminare în fața unei autorități administrative și nu aduc atingere obligației de epuizare a căilor de atac administrative înainte de a face apel la căile de atac judiciare, în cazul în care există o astfel de dispoziție în legislația internă.”

9. Articolul 9 alineatele (4) și (5) cuprinde alte cerințe în ceea ce privește respectarea procedurilor judiciare:

„(4) În plus față de alineatul (1) și fără a-i aduce atingere, procedurile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) prevăd căi de atac adecvate și eficiente, inclusiv prin măsuri provizorii, după caz, și sunt oneste, echitabile, oportune și nu exagerat de costisitoare. Deciziile luate în conformitate cu prezentul articol sunt pronunțate sau consemnate în scris. Hotărârile judecătorești și ale altor organisme, după caz, sunt puse la dispoziția publicului.

(5) Pentru o mai mare eficiență a dispozițiilor prezentului articol, fiecare parte se asigură că publicului i se furnizează informații privind accesul la căile de atac administrative și judiciare și se preocupă de stabilirea unor mecanisme de asistență adecvate pentru îndepărtarea sau reducerea barierelor financiare și de altă natură din calea accesului la justiție.”

B — *Directiva 2003/35*

10. Articolul 3 din Directiva 2003/35 conține modificări ale Directivei EEM.

11. Articolul 3 punctul 1 definește noțiunea „public interesat” după cum urmează:

„publicul afectat sau care ar putea fi afectat de sau care este interesat de procedurile de adoptare a deciziilor în domeniul mediului menționate la articolul 2 alineatul (2); în sensul prezentei definiții, se consideră că sunt interesate organizațiile nonguvernamentale care promovează protecția mediului și care îndeplinesc toate cerințele prevăzute în legislația internă.”

12. Punctul 7 se referă la accesul la justiție:

„Se inserează următorul articol:

«*Articolul 10a*

Statele membre se asigură, în conformitate cu sistemul legislativ intern aplicabil, că membrii publicului interesat:

(a) care au un interes suficient sau

drepturi care pot fi încălcate în sensul literei (b) a prezentului articol.

(b) care pretind încălcarea unui drept, atunci când procedurile de drept administrativ al unui stat membru impun această condiție preliminară

Dispozițiile prezentului articol nu exclud posibilitatea unei căi de atac prealabile pe lângă o autoritate administrativă și nu afectează obligația de epuizare a tuturor căilor de atac administrative înainte de a recurge la procedurile de atac judiciare, atunci când legislația internă prevede o astfel de obligație.

au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui organism independent sau imparțial instituit în conformitate cu legea, prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă.

Orice astfel de procedură trebuie să fie corectă, echitabilă, rapidă și cu un cost care să nu fie prohibitiv.

Statele membre stabilesc stadiul în care pot fi contestate deciziile, acțiunile sau omisiunile.

Pentru creșterea eficienței dispozițiilor prezentului articol, statele membre se asigură că informațiile practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare sunt puse la dispoziția publicului.»”

Statele membre stabilesc ce înseamnă interes suficient și încălcarea unui drept în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție publicului interesat. În acest sens, interesul oricărei organizații nonguvernamentale care îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 1 alineatul (2) este considerat suficient în sensul literei (a) a prezentului articol. Se consideră că aceste organizații au

13. Articolul 4 din Directiva 2003/35 cuprinde modificări ale Directivei 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării [7].

7 — JO L 257, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 183, codificată prin Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării, JO L 24, p. 8.

Punctul 4 al acestui articol are, în esență, aceeași redactare ca și articolul 10a nou inserat din Directiva EEM.

C — *Dreptul irlandez*

14. Litigiul dintre părți se referă în principal la transpunerea dispozițiilor citate anterior în dreptul irlandez efectuată de Planning and Development Act 2000 (Legea privind amenajarea teritoriului și dezvoltarea din 2000) [8], astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastucture) Act 2006 [Legea privind amenajarea teritoriului și dezvoltarea (infrastructura strategică) din 2006] [9]. Articolele 50 și 50A reglementează eventualele acțiuni formulate împotriva anumitor măsuri de planificare.

15. Interesul necesar pentru exercitarea acțiunii este reglementat la articolul 50 A alineatul 3 din lege:

„3. Instanța nu va acorda autorizarea prevăzută la articolul 50 înainte de a-și forma convingerea

a) că există motive serioase pentru a se afirma că decizia sau actul în cauză nu sunt valide sau vor trebui invalidate și

b) că

(i) solicitantul are un interes substanțial legat de operațiunea care formează obiectul cererii, sau

(ii) atunci când decizia sau actul în cauză privește un proiect pe care articolul 176, în prezent în vigoare, sau deciziile adoptate în aplicarea acestuia îl identifică drept un proiect care ar putea avea efecte importante asupra mediului, reclamantul

(I) este o instituție sau un organism (altul decât o autoritate de stat, un organ public sau un organism ori o agenție guvernamentală) ale cărui scopuri și obiective privesc promovarea protecției mediului,

8 — Legea nr. 30 din 2000.
9 — Legea nr. 27 din 2006.

(II) a urmărit aceste scopuri sau obiective în cursul perioadei de 12 luni care precedă datei introducerii acțiunii și

(III) îndeplinește (eventualele) condiții pe care ar trebui să le îndeplinească o organizație sau un organism în cazul unei acțiuni întemeiate pe articolul 37 alineatul 4 litera c) conform articolului 37 alineatul 4 litera d) punctul (iii) [și, în acest sens, orice condiție impusă de articolul 37 alineatul 4 litera e) punctul (iv) va fi aplicabilă ca și cum trimiterea pe care o conține la tipul de operațiuni în care se încadrează decizia împotriva căreia este îndreptată acțiunea ar fi o trimitere la tipul de operațiuni în care se încadrează decizia sau actul care formează obiectul cererii de autorizare prevăzute la articolul 50]."

16. Articolul 50 A alineatul 4 precizează că interesul substanțial cerut nu se limitează la interesele imobiliare sau financiare.

17. Potrivit articolului 50 A alineatul 10 și alineatul 11 litera b), instanțele trebuie să trateze acțiunile care le sunt deferite cu toată diligența pe care o permite o bună administrare a justiției. Articolul 50 A alineatul 12 permite adoptarea unor norme suplimentare în vederea accelerării procedurii.

III — Procedura precontencioasă și concluziile

18. Prezenta acțiune are la bază două proceduri de investigație realizate de Comisie.

19. În prima procedură, Comisia a obiectat, între altele, că reglementarea irlandeză nu a supus proiectele private de construcție rutieră procedurii legale de evaluare a efectelor asupra mediului. La 18 octombrie 2002, aceasta a invitat Irlanda să își prezinte observațiile. În urma răspunsului Irlandei din 5 martie 2003, Comisia a emis un aviz motivat la 11 iunie 2003. Irlanda a răspuns prin scrisoarea din 10 noiembrie 2003.

20. A doua procedură are ca obiect transpunerea Directivei 2003/35. La 28 iulie 2005, Comisia a invitat Irlanda să își prezinte observațiile cu privire la neîndeplinirea obligației de notificare a măsurilor de transpunere. Irlanda a răspuns la 7 septembrie 2005. La 19 decembrie 2005, Comisia a emis un prim aviz motivat, la care Irlanda a răspuns la 14 februarie 2006. La 18 octombrie 2006, Comisia a emis un al doilea aviz motivat în care stabilea un termen de două luni, până la 18 decembrie 2006, în care directiva trebuia să fie transpusă de Irlanda. După ce a notificat Comisiei, la 30 noiembrie 2006, la 18 decembrie 2006 și la 18 ianuarie 2007, diverse

modificări ale dreptului său intern, Irlanda a răspuns la 27 februarie 2007.

21. În aceste condiții, Comisia a decis să conexeze cele două proceduri și a introdus prezenta acțiune la 7 septembrie 2007.

22. Comisia solicită Curții:

— să declare că, prin faptul că nu a adoptat, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) și cu articolul 4 alineatele (2)-(4) din Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/11/CE, toate actele necesare pentru a asigura ca, înaintea acordării autorizației, proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului din categoria construcțiilor rutiere la care se referă punctul 10 litera (e) din anexa II la Directiva 85/337, să fie supuse, în conformitate cu articolele 5-10 din această directivă, unei proceduri de autorizare și unei evaluări a efectelor acestora, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive;

— să declare că, prin faptul că nu a adoptat toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma articolului 3 punctele 1, 3, 4, 5, 6 și 7 și articolului 4 punctele 1, 2, 3, 4, 5 și 6 din Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție sau, în orice caz, prin faptul că nu a comunicat respectivele dispoziții Comisiei, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din respectiva directivă;

— să oblige Irlanda la plata cheltuielilor de judecată.

23. Irlanda solicită Curții:

— să respingă acțiunea.

24. După încheierea procedurii scrise, părțile au prezentat observații orale în fața Curții în ședința din 27 noiembrie 2008.

IV — Apreciere juridică

25. Vom aborda în primul rând aspectele cu privire la care părțile sunt de acord sau cu privire la care există puține controverse între acestea, înainte de a ne concentra asupra aspectului privind accesul la justiție.

A — *Cu privire la reglementările referitoare la drumurile private*

26. Comisia consideră că Irlanda nu a adoptat toate măsurile pentru a garanta că proiectele din categoria „construcția de drumuri” de la punctul 10 litera (e) din anexa II la Directiva EEM sunt supuse cerințelor directivei, întrucât drumurile private nu sunt incluse în reglementarea irlandeză.

27. Noțiunea de drum în sensul Directivei EEM nu implică nicio distincție în funcție de caracterul privat sau public al unui proiect. Prin urmare, ar fi incompatibilă cu domeniul de aplicare al directivei excluderea drumurilor private [10]. Nici Irlanda nu contestă faptul că noțiunea de drum în sensul acestei categorii de proiect include în principiu și proiectele private de construcții rutiere. Dimpotrivă, Irlanda a completat dispozițiile aplicabile în mod corespunzător, însă, deoarece aceste modificări au intervenit doar după expirarea termenului stabilit în avizul motivat, ele nu pot fi luate în considerare în prezenta procedură.

28. Cerințele Directivei EEM trebuie să se aplice în orice caz și drumurilor private. Este incontestabil că, înainte de ultimele modificări, drumurile private ca atare nu intrau încă în domeniul de aplicare al dispoziției relevante din dreptul irlandez. Nu este suficient să se afirme, astfel cum face Irlanda, că aceste drumuri fac parte, în aproape toate cazurile, din alte proiecte, întrucât aceasta ar însemna să se accepte că nu sunt luate în considerare toate ipotezele.

29. Prin faptul că nu a adoptat, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) și cu articolul 4 alineatele (2)-(4) din Directiva EEM, toate actele necesare pentru ca, înaintea acordării autorizației, proiectele din categoria „construcția de drumuri” la care se referă punctul 10 litera (e) din anexa II, care ar putea avea efecte importante asupra mediului, să fie supuse, în conformitate cu articolele 5-10 din directivă, unei proceduri de autorizare și unei evaluări a efectelor acestora, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei EEM.

B — *Aspecte necontestate ale transpunerii Directivei 2003/35*

30. Părțile sunt de acord să recunoască faptul că, la momentul de referință, prevederile cuprinse la articolul 3 punctele 3, 4, 5 și 6 din Directiva 2003/35 nu fuseseră încă transpuse în ceea ce privește toate sistemele irlandeze de autorizare. Irlanda citează în

10 — În Hotărârea pronunțată la 25 iulie 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rep., p. I-6097, punctul 28), Curtea a constatat că ar fi „contrară obiectului însuși al directivei” excluderea din domeniul său de aplicare a drumurilor urbane.

special Dublin Docklands Development Authority Act 1997, Fisheries Act 1980, Foreshore Act 1993, Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 și Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. În plus, Comisia și-a retras motivele referitoare la articolul 4 punctele 1, 5 și 6 din Directiva 2003/35 după ce Irlanda a comunicat măsurile de transpunere. Cu toate acestea, în măsura în care Irlanda recunoaște că sunt necesare alte modificări ale dreptului irlandez pentru punerea în aplicare a articolului 4 punctele 2 și 3 din Directiva 2003/35, Comisia își menține motivul referitor la transpunerea incompletă. Irlanda menționează în această privință Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 și Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. În măsura în care Irlanda a comunicat și alte măsuri de transpunere în ceea ce privește aceste sisteme de autorizare după expirarea termenului stabilit în avizul motivat, acestea nu pot fi luate în considerare în prezenta procedură.

33. Prin urmare, prin faptul că nu a adoptat toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma articolului 3 punctele 3, 4, 5 și 6 și articolului 4 punctele 2 și 3 din Directiva 2003/35, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din această directivă.

C — Cu privire la noțiunea de public interesat

34. Părțile nu sunt de acord cu privire la necesitatea de a transpune noțiunea de public interesat în dreptul național. Comisia subliniază că Directiva 2003/35 conferă anumite drepturi publicului interesat și, în special, că drepturile astfel conferite organizațiilor negu-vernamentale nu sunt suficient garantate în Irlanda.

35. Definițiile conceptelor care sunt cuprinse în directive nu trebuie să fie transpuse întotdeauna literal. Astfel, Curtea a declarat că noțiunea „arie specială de conservare” care figurează la articolul 1 litera (l) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică [11] nu trebuie să fie transpusă în mod expres și că este suficient ca siturile care sunt incluse în această noțiune, precum și măsurile de protecție care trebuie adoptate să fie definite cu o exactitate juridică suficientă în dreptul național [12].

36. Prin urmare, întrebarea decisivă este dacă persoanele desemnate de noțiunea „public interesat” pot beneficia de drepturile care le sunt conferite de Directiva 2003/35. Guvernul irlandez susține în această privință că respectivele drepturi sunt deja garantate pentru

11 — JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109.
12 — Hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria (C-508/04, Rep., p. I-3787, punctul 66 și urm.).

întregul public și, prin urmare, nu este necesar să fie dată o definiție specifică noțiunii „public interesat”.

37. Pentru a combate acest argument, Comisia ar fi trebuit să arate care dintre drepturile publicului interesat nu sunt suficient transpuse în dreptul irlandez. Or, aceasta se limitează în această privință la accesul la justiție al organizațiilor neguvernamentale. Acest aspect al transpunerii articolului 3 punctul 1 trebuie să fie analizat separat în continuare, în legătură cu accesul la justiție al organizațiilor neguvernamentale [13].

38. În ceea ce privește celelalte drepturi ale publicului interesat, Comisia nu a demonstrat că dispozițiile directivei nu au fost suficient transpuse. Prin urmare, este necesar să se respingă acțiunea cu privire la acest aspect.

D — *Cu privire la accesul la justiție*

39. Comisia invocă două motive referitoare la transpunerea articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, adică privind articolul 10a din Directiva EEM și articolul 15a din Directiva 96/61. Pe de o parte, măsurile pe care Irlanda le adoptase deja la expirarea termenului stabilit în avizul motivat nu transpuneau aceste dispoziții și, pe de altă parte, Irlanda nu a comunicat toate măsurile pe care le-a adoptat în vederea transpunerii respectivelor dispoziții.

1. Cu privire la lipsa măsurilor de transpunere

40. Motivul referitor la faptul că Irlanda nu ar fi transpus articolul 10a din Directiva EEM și articolul 15a din Directiva 96/61 corespunde obiectului inițial al invitației de definire a poziției (scrisorii de punere în întârziere), care se limita să amintească Irlandei că aceasta nu adoptase măsuri de transpunere. Cu privire la accesul la justiție, care este reglementat de cele două dispoziții amintite, Irlanda a afirmat în mod general că acesta era deja garantat în dreptul irlandez.

41. Prin urmare, în timpul procedurii precontencioase și al procedurii contencioase, părțile au extins treptat controversa la calitatea măsurilor de transpunere invocate de Irlanda. În această privință, Comisia a reacționat de fiecare dată la argumentele și la informațiile pe care le prezenta Irlanda amplificându-și criticile.

13 — A se vedea punctul 73 și urm. de mai jos.

a) Cu privire la admisibilitatea argumentelor Comisiei

42. În principiu, este admisibilă transformarea motivului referitor la lipsa totală a transpunerii într-un motiv referitor la o transpunere insuficientă [14], în orice caz, în măsura în care statul membru nu comunică decât tardiv măsurile de transpunere pe care le-a adoptat și nu permite, așadar, Comisiei să obiecteze din timp împotriva lipsurilor pe care le-ar avea respectivele măsuri. Astfel, motivul referitor la netranspunere include în principiu motivul referitor la o transpunere incorectă [15].

43. Astfel de cazuri nu sunt frecvente, întrucât măsurile de transpunere care nu sunt adoptate decât după expirarea termenului stabilit în avizul motivat nu mai pot fi luate în considerare, iar Comisia încheie în general procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor întemeind-o pe absența comunicării măsurilor de transpunere la data la care aceste măsuri îi sunt comunicate, pentru a examina eventualele deficiențe de conformitate în cadrul unei alte proceduri.

44. Cu toate acestea, în prezenta cauză, Comisia subliniază în mod expres, atât în cererea introductivă (punctul 5.26), cât și în replică (punctul 18), că acțiunea sa se limitează la aspectul dacă directiva a fost transpusă. Comisia își rezervă dreptul de a analiza calitatea transpunerii într-o procedură ulterioară.

45. Susținerea Comisiei este totuși contradictorie și, prin urmare, inadmisibilă, în măsura în care aceasta formulează ulterior obiecții privind lipsuri calitative ale dreptului irlandez [16]. În cazul în care Curtea ar trebui să se pronunțe cu privire la aceste obiecții în cadrul prezentei proceduri, aceasta ar crea în plus riscul de a împiedica o procedură ulterioară de constatare a conformității, pe care Comisia și-a rezervat în mod expres dreptul de a o introduce.

46. Prin urmare, în ceea ce privește motivul lipsei transpunerii articolului 10a din Directiva EEM și a articolului 15a din Directiva 96/61, acțiunea trebuie să fie respinsă ca inadmisibilă, în măsura în care se referă la calitatea măsurilor adoptate de Irlanda. Este necesar să se examineze doar dacă Irlanda a adoptat sau nu a adoptat măsuri de transpunere.

47. Cu toate acestea, nu se poate exclude posibilitatea unei aprecieri diferite de către Curte a admisibilității acestui motiv. De aceea, vom examina, eventual în subsidiar, dacă a fost demonstrat de către Comisie că articolul 10a din Directiva EEM și articolul 15a

14 — Hotărârea din 16 iunie 2005, Comisia/Italia (C-456/03, Rec., p. I-5335, punctul 19 și urm.), și Hotărârea din 30 noiembrie 2006, Comisia/Luxemburg (C-32/05, Rec., p. I-11323, punctul 52 și urm.).

15 — Hotărârea din 16 iunie 2005, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 14, punctul 40).

16 — Hotărârea din 28 iunie 2007, Comisia/Spania (C-235/04, Rep., p. I-5415, punctul 47 și urm.).

din Directiva 96/61 nu au fost suficient transpuse în legislația irlandeză.

b) Cu privire la existența unui interes suficient de a exercita acțiunea

48. Primul aspect în litigiu se referă la accesul membrilor publicului interesat la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui alt organism independent și imparțial instituit în conformitate cu legea.

49. În conformitate cu articolul 10a primul paragraf litera (a) din Directiva EEM și cu articolul 15a primul paragraf litera (a) din Directiva 96/61, statele membre pot supune acest acces condiției ca reclamantul să aibă un interes suficient.

50. În această măsură, părțile sunt în dezacord doar în ceea ce privește transpunerea în cadrul domeniului de aplicare al Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

51. Ca răspuns la o întrebare pe care a adresat-o Curtea în cursul ședinței și într-o comunicare scrisă ulterioară, guvernul irlandez a informat Curtea cu privire la faptul că dispozițiile aplicabile ale legii de modificare din 2006 au intrat în vigoare la 31 ianuarie 2007. Se face referire la articolul 13 din legea din 2006, care a introdus articolul 50 modificat și un articol suplimentar, articolul 50 A, în legea inițială din 2000. Guvernul irlandez se întemeiază în această privință pe un regulament privind aplicarea unor părți din legea de modificare [17].

52. Cu toate acestea, Curtea nu poate ține cont în această cauză de modificări ale dreptului irlandez care au intrat în vigoare după expirarea termenului pe care l-a stabilit Comisia în avizul motivat, și anume după 18 decembrie 2006. Prin urmare, informațiile guvernului irlandez par să excludă o examinare a dispozițiilor citate anterior.

53. Rezultă totuși din documentele prezentate în anexă la memoriul în apărare că acest argument referitor la intrarea în vigoare se întemeiază pe o eroare. Regulamentul menționat de guvernul irlandez guvernează aplicarea altor părți din legea din 2006. Normele relevante în speță, și anume articolul 13 din legea de modificare din 2006, intraseră deja în vigoare de la 17 octombrie 2006 [18], cu alte cuvinte, înainte de expirarea termenului.

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No 3) Order 2006 din 21 decembrie 2006, S.I., nr. 684 din 2006.

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

54. Prin urmare, Curtea poate examina în special motivele invocate de Comisie împotriva articolului 50 A alineatul 3 litera b) punctul (i) din Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Comisia critică faptul că această dispoziție nu permite reclamantului să solicite „judicial review" (control jurisdicțional) decât în cazul în care acesta are un interes substanțial („substantial interest").

55. Comisia susține în primul rând că legislația irlandeză aplicabilă care a fost adoptată după Directiva 2003/35 nu conține nicio trimitere la această directivă, ceea ce ar încălca articolul 6 alineatul (2) din directivă, care impune o asemenea trimitere, încălcare pe care însă Comisia nu a invocat-o ca atare în speță. Acest aspect ar putea reprezenta și un indiciu că legiuitorul irlandez nu a ținut cont, de altfel, nici de directivă la data adoptării acestei reglementări. Lipsa unei trimiteri la directivă nu demonstrează totuși că reglementarea în discuție nu transpune directiva.

56. Comisia consideră că proba esențială a lipsei transpunerii este reprezentată de a doua hotărâre Friends of the Curragh Environment Ltd v An Bord Pleanála pronunțată de High Court (Irlanda) [19], în care aceasta explică, referitor la examinarea „interesului substanțial", că Directiva 2003/35 nu a fost transpusă în dreptul irlandez. Irlanda contestă acest argument invocând hotărârea Sweetman v An Bord Pleanála [20], pe care aceeași instanță a pronunțat-o ulterior și în care a revenit asupra declarației sale anterioare.

57. În fine, nu este necesar să se hotărască în prezenta cauză care dintre declarațiile făcute de High Court cu privire la transpunerea Directivei 2003/35 este corectă. Faptul decisiv este că dreptul irlandez conferă un acces la procedurile de control jurisdicțional care depinde de existența interesului reclamantului. Prin urmare, Comisia nu poate reproșa Irlandei o lipsă totală a măsurilor de transpunere. În schimb, răspunsul la întrebarea dacă măsurile sunt conforme cu cerințele directivei depinde de calitatea acestora.

58. În consecință, acțiunea nu este întemeiată cu privire la acest aspect în măsura în care are ca obiect lipsa totală a măsurilor de transpunere și este inadmisibilă în ceea ce privește calitatea acestora.

59. În cazul în care Curtea ar urma totuși să analizeze în detaliu această întrebare, ar trebui să se abordeze în primul rând critica formulată în continuare de Comisie, potrivit căreia hotărârea Sweetman nu se referă la proiectele private. Cu toate acestea, nici dispozițiile

19 — Hotărârea din 8 decembrie 2006 [(2006) IEHC 390].

20 — Hotărârea High Court of Ireland din 26 aprilie 2007 [(2007) IEHC 153].

aplicabile ale dreptului irlandez, nici hotărârile irlandeze aduse la cunoștința Curții nu conțin o distincție între proiectele private și proiectele publice [21].

60. Deși este adevărat că, în hotărârea Sweetman, High Court subliniază în mod expres că dezvoltătorul proiectului este o autoritate publică, în timp ce hotărârile Friends of the Curragh Environment Ltd se refereau la un proiect privat [22], aceste constatări ale instanței irlandeze nu au niciun efect perceptibil asupra aplicării dreptului irlandez, deoarece se referă doar la aplicarea imediată a Directivei 2003/35, examinată în plan pur ipotetic.

61. Prin urmare, este necesar să se plece de la principiul că trebuie aplicate aceleași norme în privința accesului la procedurile de control al proiectelor private și al celor publice.

62. Comisia susține, în sfârșit, că Irlanda nu a transpus directiva în mod suficient de clar, precizând că o interpretare a dreptului irlandez conformă cu directiva, astfel cum se sugerează în hotărârea Sweetman, nu este suficientă și nu poate fi considerată transpunere.

63. Pentru ca un asemenea argument, corect în principiu [23], să poată fi admis, Comisia ar trebui să demonstreze însă în primul rând că transpunerea în litigiu nu este suficient de clară. Susținerea Comisiei cu privire la acest punct se limitează în substanță la constatările făcute de High Court cu privire la netranspunerea invocată a Directivei 2003/35 în a doua parte a hotărârii Friends of the Curragh Environment Ltd [24].

64. Comisia citează în special afirmația High Court conform căreia respectivul criteriu al interesului substanțial este mai restrictiv decât criteriul interesului suficient [25]. Această declarație nu se referă însă la Directiva 2003/35, ci la o condiție de admisibilitate impusă de dreptul irlandez care era în trecut în vigoare în domeniul de aplicare al Planning and Development Act și care trebuie să se aplice și în prezent în alte domenii în care se poate exercita „judicial review”.

65. Prin urmare, guvernul irlandez – care are același punct de vedere cu cel afirmat de High Court în hotărârea Sweetman – opune în mod întemeiat faptul că „interesul suficient” în sensul Directivei 2003/35 și „interesul sufi-

21 — În afară de hotărârile High Court, citate în această privință la notele de subsol 19 și 20, trebuie în continuare să se amintească în special hotărârea pe care Supreme Court irlandeză a pronunțat-o la 2 mai 2008 în cauza Harding v Cork County Council & Anor [(2008) IESC 27].

22 — Citată la nota de subsol 20, punctul 3.10.

23 — A se vedea Hotărârea din 19 septembrie 1996, Comisia/Grecia (C-236/95, Rec., p. I-4459, punctul 12 și urm.), Hotărârea din 10 mai 2001, Comisia/Țările de Jos (C-144/99, Rec., p. I-3541, punctul 21), și Hotărârea din 12 iulie 2007, Comisia/Austria (C-507/04, Rep., p. I-5939, punctul 137).

24 — Hotărâre citată la nota de subsol 19.

25 — A se vedea de asemenea hotărârile Harding v Cork County Council & Anor (citată la nota de subsol 21) și Sweetman (citată la nota de subsol 20).

cient" conform dreptului procedural irlandez sunt noțiuni diferite.

66. În conformitate cu Directiva 2003/35, și anume cu articolul 10a al treilea paragraf a treia teză din Directiva EEM și cu articolul 15a al treilea paragraf a treia teză din Directiva 96/61, statele membre trebuie să stabilească ce reprezintă un interes suficient și încălcarea unui drept. Acest lucru trebuie să fie făcut în conformitate cu obiectivul de a garanta publicului interesat un acces larg la justiție. Cu toate acestea, este de asemenea posibil să fie instituit un regim de acces la justiție și mai restrictiv, și anume un regim care să necesite îndeplinirea condiției ca reclamantul să invoce o încălcare a unui drept. Directiva lasă statelor membre posibilitatea de a defini noțiunea „interes suficient" și nu le impune, așadar, niciun standard minim imperativ.

67. Irlanda a decis că doar un interes substanțial este suficient în sensul directivei [26]. Legea prevede în mod expres că acest interes nu se limitează la interesele imobiliare sau financiare [27]. Potrivit unei hotărâri foarte recente a Supreme Court irlandeze, reclamantul trebuie să demonstreze că are un interes personal specific de o importanță considerabilă, care este amenințat de proiectul în discuție sau care este în legătură cu acesta [28]. Comisia nu aduce niciun argument care să demonstreze că acest criteriu este incompatibil cu directiva.

68. Cel mult s-ar putea pune întrebarea dacă restricționarea dreptului la acțiune este compatibilă cu obiectivul expres menționat de a asigura un acces larg la justiție. Vechile norme, mai generoase, referitoare la interesul necesar arată că un acces mai larg la justiție este în principiu posibil în sistemul juridic irlandez.

69. Totuși, constatarea existenței unui interes suficient presupune în special o evaluare comparativă a unor considerații contradictorii. Punerea în aplicare eficientă a dreptului este un argument în favoarea unui acces larg la justiție, în timp ce numeroase proceduri judiciare sunt probabil inutile deoarece nu a existat o încălcare a dreptului. Acțiunile superflue nu numai că aglomerează instanțele, ci pot de asemenea afecta proiectele în cauză și întârzia realizarea acestora. Factori precum o creștere a numărului de reglementări sau o predispoziție mai mare a cetățenilor de a intra în conflicte, precum și o modificare a situației mediului pot influența rezultatul unei

26 — Articolul 50 A alineatul 3 litera b) din Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Articolul 50 A alineatul 4 din Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — A se vedea hotărârea Harding v Cork County Council & Anor (citată la nota de subsol 21). În ceea ce privește posibilitatea de interpretare a dreptului irlandez în conformitate cu directiva, Supreme Court ajunge la concluzia surprinzătoare că o altă interpretare a noțiunii (deschise) „substantial interest" ar fi incompatibilă (*contra legem*) cu legea irlandeză.

asemenea evaluări comparative. Acesta este motivul pentru care nu se poate concluziona pur și simplu, din faptul că accesul la justiție era mai generos înainte, că o abordare mai restrictivă ar fi incompatibilă cu obiectivul unui acces larg la justiție.

70. În sfârșit, Comisia a susținut în cadrul ședinței că principiul echivalenței se opune de asemenea criteriului interesului substanțial. Deși, potrivit acestui principiu, normele de procedură aplicabile aparțin ordinii juridice interne a fiecărui stat membru, acestea nu pot fi totuși mai puțin favorabile decât cele care guvernează situații similare interne [29].

71. Comisia consideră că tratamentul aplicat în cauzele din dreptul urbanismului și amenajării teritoriului este mai puțin favorabil decât cel din alte domenii juridice, în care reclamanții trebuie să demonstreze doar că au un interes suficient. Acest punct de vedere ar putea fi convingător numai dacă în dreptul amenajării teritoriului ar trebui să fie garantate doar cerințe de drept comunitar, însă nimic nu permite să se afirme acest lucru. Astfel cum se poate remarca, acțiunile în domeniul dreptului amenajării teritoriului pot privi, dimpotrivă, și chestiuni care țin strict de dreptul intern, însă și la acestea au acces doar reclamanții care pot justifica un interes substanțial. Prin urmare, această condiție a interesului substanțial căreia îi sunt supuse acțiunile în materia dreptului amenajării teritoriului nu conduce la un tratament mai puțin favorabil al cazurilor în care are incidență dreptul comunitar.

72. Astfel, nimic nu permite să se afirme că transpunerea în dreptul irlandez a articolului 10a primul paragraf litera (a) din Directiva EEM și a articolului 15a primul paragraf litera (a) din Directiva 96/61 nu este suficient de clară în ceea ce privește interesul necesar pe care trebuie să îl poată justifica persoanele particulare care doresc să introducă o acțiune. Chiar în cazul în care Curtea ar considera că acest argument este admisibil, acesta ar fi în orice caz neîntemeiat.

c) Cu privire la drepturile organizațiilor neguvernamentale (acțiunea colectivă)

73. Al doilea motiv invocat de Comisie cu privire la articolul 10a din Directiva EEM și la articolul 15a din Directiva 96/61 se referă la poziția organizațiilor neguvernamentale. În conformitate cu al treilea paragraf a doua teză al fiecăruia dintre aceste două articole, interesul anumitor organizații neguvernamentale este considerat suficient pentru ca acestea să poată introduce acțiuni.

29 — Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Wells (C-201/02, Rec., p. I-723, punctul 67).

74. În acest context, Comisia critică în plus faptul că Irlanda nu a transpus noțiunile „public” și „public interesat”, noțiuni care sunt definite la articolul 3 punctul 1 din Directiva 2003/35 pentru Directiva EEM. Se consideră că organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care îndeplinesc condițiile impuse de dreptul național au un interes în toate procedurile de luare a deciziilor care au o legătură cu mediul și care includ o evaluare a efectelor asupra mediului.

75. Definițiile conceptelor care sunt cuprinse în directive nu trebuie să fie transpuse întotdeauna literal. Este suficient ca efectele juridice care decurg dintr-o noțiune [30] să fie definite cu o exactitate juridică suficientă.

76. Prin urmare, trebuie să se verifice în speță dacă dreptul irlandez recunoaște organizațiile neguvernamentale ca făcând parte din publicul interesat, astfel încât acestea să poată exercita acțiunea prevăzută de Directiva 2003/35.

77. Irlanda susține în această privință că articolul 50 A alineatul 3 litera b) punctul (ii) din Planning and Development Act, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, scutește organizațiile neguvernamentale de obligația de a demonstra că au un interes substanțial. Textul dispozițiilor în discuție nu permite respingerea automată a acestui argument.

78. Comisia îi opune faptul că a doua hotărâre pronunțată de High Court în cauza Friends of the Curragh Environment Ltd [31] privea acțiunea unei organizații neguvernamentale care a fost respinsă pentru motivul că respectiva organizație nu demonstrase un interes suficient.

79. Întrucât High Court nu a aplicat versiunea modificată a Planning and Development Act, care, potrivit guvernului irlandez, nu era aplicabilă *ratione temporis*, nu se poate trage din această hotărâre nicio concluzie cu privire la noua reglementare referitoare la organizațiile neguvernamentale.

80. În consecință, Comisia nu a demonstrat că reglementarea irlandeză privind accesul la justiție al organizațiilor neguvernamentale este incompatibilă cu Directiva 2003/35, și anume cu articolul 10a al treilea paragraf din Directiva EEM și cu articolul 15a al treilea

30 — A se vedea punctul 35 de mai sus.

31 — Hotărâre citată la nota de subsol 19.

paragraf din Directiva 96/61. De aceea, motivul referitor la netranspunere este de asemenea neîntemeiat cu privire la acest aspect. Comisia nu a ridicat obiecții cu privire la calitatea transpunerii.

d) Cu privire la domeniul de aplicare al controlului exercitat de instanțele irlandeze

81. Al treilea motiv invocat de Comisie împotriva transpunerii articolului 10a din Directiva EEM și a articolului 15a din Directiva 96/61 se referă la întinderea controlului. În conformitate cu primul paragraf al fiecăruia dintre aceste două articole, reclamantul poate contesta legalitatea, în ceea ce privește fondul sau procedura, a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor. Potrivit Comisiei, nici acest aspect nu a fost transpus în dreptul irlandez după a doua hotărâre pronunțată de High Court în cauza Friends of the Curragh Environment Ltd [32], iar hotărârea Sweetman nu remediază această lipsă.

82. În această privință, întrucât dreptul irlandez prevede un control de acest tip, motivul referitor la lipsa completă a măsurilor de transpunere trebuie de asemenea să fie respins ca neîntemeiat.

83. Comisia nu a ridicat o obiecție specifică privind la eventuala întindere a controlului exercitat în cadrul unui „judicial review". Deși este adevărat că, în hotărârea Sweetman [33] și în prima hotărâre pe care a pronunțat-o în cauza Friends of the Curragh Environment [34], High Court a examinat eventualele obiecții cu privire la întinderea acestui control în dreptul irlandez, nimic nu permite totuși să se determine în ce măsură Comisia se raliază acestor obiecții. Prin urmare, în această privință, Curtea nu trebuie să statueze cu privire la motivul referitor la calitatea transpunerii.

e) Cu privire la celeritatea procedurilor judiciare

84. Al patrulea motiv invocat de Comisie în ceea ce privește transpunerea articolului 10a din Directiva EEM și a articolului 15a din Directiva 96/61 se referă la durata procedurii. În conformitate cu al cincilea paragraf al fiecăruia dintre cele două articole, procedurile trebuie să fie rapide. Cu privire la acest aspect, Comisia se întemeiază de asemenea pe a doua hotărâre pe care High Court a pronunțat-o în cauza Friends of the Curragh Environment Ltd [35], în care a declarat că directiva nu a fost transpusă.

32 — Hotărâre citată la nota de subsol 19.

33 — Citată la nota de subsol 20, punctul 6.11 și urm.

34 — Hotărârea High Court of Ireland din 14 iulie 2006 [(2006) IEHC 243].

35 — Hotărâre citată la nota de subsol 19.

85. Irlanda obiectează invocând articolul 50 A alineatul 10 și alineatul 11 litera b) din Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, potrivit căruia instanțele competente trebuie să trateze acțiunile care le sunt deferite cu toată diligența pe care o permite o bună administrare a justiției. Articolul 50 A alineatul 12 prevede de asemenea adoptarea unor norme în vederea accelerării procedurii.

86. Prin urmare, Comisia nu poate demonstra nici cu privire la acest aspect lipsa totală a transpunerii. Întrucât aceasta nu a ridicat obiecții specifice cu privire la calitatea respectivelor reglementări, nu mai este necesar să le examinăm în continuare.

f) Cu privire la cheltuielile de judecată

87. Al cincilea motiv invocat de Comisie în privința articolului 10a din Directiva EEM și a articolului 15a din Directiva 96/61 privește cheltuielile de judecată. În conformitate cu al cincilea paragraf al fiecăruia dintre cele două articole, procedurile nu pot avea un cost prohibitiv.

88. Părțile sunt de acord în privința cheltuielilor de judecată și a dreptului reclamantului care a avut câștig de cauză la rambursarea cheltuielilor de judecată pe care a trebuit să le suporte [36]. Trebuie însă să se stabilească în ce măsură reclamantul trebuie să fie protejat împotriva unei eventuale obligări la rambursarea cheltuielilor de judecată suportate de partea adversă în cazul în care cade în pretenții.

89. Irlanda consideră că Directiva 2003/35 nu conține nicio normă referitoare la costurile suportate de părțile în litigiu. Aceasta se întemeiază în această privință pe anumite dispoziții din Convenția de la Aarhus care nu au fost reluate în mod expres în directivă. Pe de o parte, articolul 9 alineatul (5) din convenție prevede că părțile la convenție se preocupă de stabilirea unor mecanisme de asistență adecvate pentru îndepărtarea sau reducerea barierelor financiare și de altă natură din calea accesului la justiție. Pe de altă parte, articolul 3 alineatul (8) a doua teză prevede că dispoziția enunțată în prima teză nu aduce atingere puterii instanțelor naționale de a impune costuri rezonabile în cadrul procedurilor judiciare.

90. Acest argument nu este convingător, întrucât articolul 3 alineatul (8) a doua teză din Convenția de la Aarhus trebuie să fie interpretat prin coroborare cu prima teză, potrivit căreia persoanele care își exercită

36 — Nu se face referire nici la garanția care trebuie constituită pentru cheltuielile de judecată, astfel cum a fost aceasta stabilită prin hotărârea pronunțată de Curtea Supremă irlandeză la 21 iulie 1998 în cauza Lancefort Ltd v An Bord Pleanála (No 2) [(1999) 2 IR 270], nici la posibilitatea de subordonare a accesului la procedură asumării angajamentului de a repara eventualele prejudicii, posibilitate prevăzută la articolul 50 A alineatul 6 din Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

drepturile în conformitate cu dispozițiile acestei convenții nu sunt penalizate, persecutate sau hărțuite în niciun fel pentru implicarea lor. A doua teză se limitează să precizeze că impunerea costurilor în cadrul procedurilor judiciare nu poate fi considerată o penalitate, o persecuție sau o hărțuire.

91. În cazul interpretării articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus și a dispozițiilor corespunzătoare de punere în aplicare ale directivei, este necesar să se țină cont de articolul 9 alineatul (5) din această convenție, independent de orice mențiune expresă din Directiva 2003/35. Acest articol arată astfel că, atunci când au convenit că procedurile nu trebuie să aibă un cost prohibitiv, părțile la această convenție aveau în vedere în mod clar necesitatea mecanismelor de asistență.

92. În plus, articolul 47 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [37] impune de asemenea acordarea unei asistențe juridice celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a asigura accesul efectiv la justiție. Întrucât Tratatul de la Lisabona nu a fost încă ratificat, carta nu produce încă efecte juridice obligatorii comparabile celor ale dreptului primar, însă, ca sursă de referință juridică, aceasta oferă indicații privind drepturile fundamentale [38] care trebuie să fie luate în considerare pentru interpretarea dreptului comunitar [39].

93. Acesta este motivul pentru care norma care interzice costul prohibitiv al procedurilor acoperă toate cheltuielile de judecată suportate de părți.

94. Cu toate acestea, nu există nicio interdicție absolută de a obliga la suportarea cheltuielilor de judecată reclamanții vizați de Directiva 2003/35, astfel cum arată nu numai textul acesteia, care interzice doar costurile prohibitive, ci și în special articolul 3 alineatul (8) din Convenția de la Aarhus, care presupune că fiecare parte poate fi obligată la plata cheltuielilor de judecată.

95. Comisia susține că legislația irlandeză nu oferă o protecție suficientă împotriva costurilor prohibitive și se întemeiază pe faptul că, în special, costurile suportate de părțile care au câștig de cauză pot fi extrem de ridicate în Irlanda, nefiind excluse cheltuieli care se pot ridica la câteva sute de mii de euro.

37 — Carta a fost proclamată în mod solemn prima oară la 7 decembrie 2000 la Nisa (JO 2000, C 364, p. 1) și a doua oară la 12 decembrie 2007 la Strasbourg (JO 2007, C 303, p. 1).

38 — A se vedea de asemenea în această privință Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 38, cunoscută sub numele „Reîntregirea familiei"), și Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271, punctul 37).

39 — Hotărârea din 24 martie 1994, Bostock (C-2/92, Rec., p. I-955, punctul 16), Hotărârea din 18 mai 2000, Rombi și Arkopharma (C-107/97, Rec., p. I-3367, punctul 65), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec., p. I-12971, punctul 87), și Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (citată la nota de subsol 38, punctul 105).

96. Mai puțin convingătoare în acest sens este argumentația guvernului irlandez conform căreia există o reglementare privind asistența juridică, denumită Attorney General's Scheme, și că, de altfel, potențialii reclamanți pot folosi de asemenea procedura gratuită care le este pusă la dispoziție în fața Ombudsmanului. Potrivit chiar redactării acesteia, reglementarea privind asistența juridică în discuție nu se aplică procedurilor menționate de directivă. Prin urmare, aceasta nu poate fi considerată o măsură de transpunere a directivei. Deși este adevărat că Ombudsmanul poate oferi o alternativă nebirocratică la procedurile judiciare, totuși, potrivit explicațiilor guvernului irlandez, acesta poate să emită doar recomandări, iar nu să adopte decizii obligatorii.

97. Astfel cum a recunoscut Comisia și astfel cum a subliniat Irlanda, instanțele irlandeze au în orice caz puterea discreționară de a renunța să oblige partea care cade în pretenții la plata cheltuielilor de judecată și chiar de a impune suportarea cheltuielilor de judecată de partea care are câștig de cauză. Așadar, există o posibilitate de a limita riscul costurilor prohibitive.

98. În opinia noastră, această posibilitate de a limita riscul costurilor prohibitive este suficientă pentru a demonstra existența măsurilor de transpunere. Acesta este motivul pentru care acțiunea Comisiei nu este întemeiată nici cu privire la acest aspect.

99. Ca o observație suplimentară, am dori să arătăm că în mod întemeiat Comisia ridică o obiecție mai amplă și afirmă că dreptul irlandez nu prevede că cerințele directivei sunt obligatorii pentru instanțe în cazul în care acestea își exercită puterea discreționară în materia cheltuielilor de judecată. Potrivit unei jurisprudențe constante, o putere discreționară care poate fi exercitată în conformitate cu o directivă nu este o măsură suficientă de transpunere a acesteia, întrucât o asemenea practică poate fi modificată oricând [40]. Însă această obiecție se referă la calitatea măsurii de transpunere și, prin urmare, este inadmisibilă.

g) Cu privire la informarea publicului

100. În sfârșit, al șaselea motiv invocat de Comisie cu privire la transpunerea articolului 10a din Directiva EEM și a articolului 15a din Directiva 96/61 se referă la informarea publicului cu privire la drepturile care îi sunt conferite de directivă. În conformitate cu al șaselea paragraf al fiecăruia dintre cele două articole, pentru creșterea eficienței dispozițiilor acestor articole, statele membre asigură că informațiile practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare sunt puse la dispoziția publicului.

40 — Hotărârea din 13 martie 1997, Comisia/Franța (C-197/96, Rec., p. I-1489, punctul 14), Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Italia (C-358/98, Rec., p. I-1255, punctul 17), Hotărârea din 7 martie 2002, Comisia/Italia (C-145/99, Rec., p. I-2235, punctul 30), și Hotărârea din 10 martie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-33/03, Rec., p. I-1865, punctul 25).

101. În această privință, Comisia invocă de asemenea cele două hotărâri pronunțate în cauza Friends of the Curragh Environment Ltd [41]. Independent de existența efectivă a reglementărilor, publicul irlandez ar fi trebuit să deducă din aceste hotărâri că directiva nu a fost încă transpusă în dreptul intern.

102. Argumentele guvernului irlandez cu privire la hotărârea Sweetman nu pot fi luate în considerare, întrucât această hotărâre a fost pronunțată după expirarea termenului pe care l-a stabilit Comisia în avizul motivat.

103. În schimb, Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, fusese deja promulgat și intrase deja în vigoare la data expirării termenului. Invocarea acestui argument ar fi avut, cu toate acestea, o importanță mai mare dacă modificările legislației în materia amenajării teritoriului s-ar fi referit în mod expres la Directiva 2003/35 transpusă, însă acest lucru nu s-a întâmplat.

104. În plus, a doua hotărâre Friends of the Curragh Environment Ltd [42] arată în special că este posibil ca nici instanțele irlandeze să nu fi fost suficient de informate cu privire la aceste reglementări. Această cauză se referea la drepturile unei organizații neguvernamentale care probabil au fost întărite de Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, care intrase în vigoare cu puțin timp înainte, însă această modificare legislativă nu este nici măcar menționată.

105. Totuși, ceea ce este decisiv este faptul că obligația de informare a publicului nu poate fi limitată la simpla publicare a normelor de punere în aplicare a directivelor. În orice caz, astfel de norme trebuie să fie publicate. Obligația expresă de a informa publicul trebuie, așadar, să fie extinsă mai mult.

106. Potrivit directivei, statele membre trebuie în special să difuzeze informații practice privind accesul la justiție, obligație care nu este îndeplinită doar prin publicarea textelor legale.

107. Guvernul irlandez nu invocă totuși existența altor măsuri de informare a publicului.

108. Prin urmare, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2003/35 prin faptul că nu a pus

41 — Citate la notele de subsol 19 și, respectiv, 34.
42 — Hotărâre citată la nota de subsol 19.

la dispoziția publicului, în conformitate cu articolul 10a al șaselea paragraf din Directiva EEM și cu articolul 15a al șaselea paragraf din Directiva 96/61, informații practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare.

2. Cu privire la informarea Comisiei

109. Trebuie să examinăm în prezent dacă Irlanda a informat în mod suficient Comisia cu privire la măsurile pe care aceasta le-a adoptat pentru transpunerea articolului 10a din Directiva EEM și a articolului 15a din Directiva 96/61. Potrivit Comisiei, informațiile care i-au fost furnizate cu privire la transpunerea normelor referitoare la costurile procedurilor judiciare în special [43] și la accesul la justiție în general nu erau suficiente.

110. În conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2003/35, statele membre informează de îndată Comisia cu privire la actele cu putere de lege și actele administrative pe care le-au adoptat pentru transpunerea directivei.

111. Potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre au obligația, în temeiul articolului 10 CE, de a facilita Comisiei îndeplinirea misiunii sale. care, potrivit articolului 211 CE, constă în special în faptul de a veghea la aplicarea dispozițiilor Tratatului CE și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestuia [44]. În acest scop, ca și alte directive, articolul 6 din Directiva 2003/35 impune statelor membre o obligație de informare [45].

112. Informațiile pe care statele membre sunt astfel obligate să le furnizeze Comisiei trebuie să fie clare și precise. Acestea trebuie să indice fără ambiguitate care sunt actele cu putere de lege și actele administrative prin intermediul cărora statul membru consideră că a îndeplinit diferitele obligații pe care i le impune directiva. În lipsa unor astfel de informații, Comisia nu este în măsură să verifice dacă statul membru a pus în aplicare cu adevărat și în întregime directiva. Simpla neîndeplinire a acestei obligații de către un stat membru, fie ca urmare a unei lipse totale a informării, fie ca urmare a unei informări insuficient de clare și de precise, poate justifica inițierea procedurii prevăzute la articolul 226 CE, având ca obiect constatarea acestei neîndepliniri a obligațiilor [46].

43 — A se vedea punctul 87 și urm. de mai sus.

44 — Hotărârea din 25 mai 1982, Comisia/Țările de Jos (96/81, Rec., p. 1791, punctul 7), și Hotărârea din 12 septembrie 2000, Comisia/Țările de Jos (C-408/97, Rec., p. I-6417, punctele 15 și 16).

45 — A se vedea Hotărârea din 25 mai 1982, Comisia/Țările de Jos (citată la nota de subsol 44, punctul 7), și Hotărârea Comisia/Italia (citată la nota de subsol 14, punctul 26).

46 — Hotărârea din 25 mai 1982, Comisia/Țările de Jos (citată la nota de subsol 44, punctul 8), și Hotărârea Comisia/Italia (citată la nota de subsol 14, punctul 27).

113. În ceea ce privește costurile procedurilor judiciare, Irlanda a arătat deja în răspunsul său la primul aviz motivat că instanțele irlandeze au puterea de a pronunța, în privința cheltuielilor de judecată, o decizie favorabilă părții care a căzut în pretenții.

114. De altfel, accesul la justiție este garantat, în esență, de Planning and Development Act 2000, astfel cum a fost modificat prin Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, iar Irlanda a furnizat Comisiei o copie a acestuia la 30 noiembrie 2006, cu alte cuvinte, înainte de expirarea termenului stabilit în al doilea aviz motivat.

115. Irlanda a comunicat astfel Comisiei măsurile esențiale pe care le-a adoptat pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/35.

116. Cu toate acestea, Comisia obiectează că Irlanda nu i-a furnizat copii ale celor două hotărâri pronunțate de High Court în cauza Friends of the Curragh Environment Ltd [47].

117. Irlanda a răspuns, în primul rând, că statele membre nu au obligația de a informa Comisia cu privire la prevederile *existente* de punere în aplicare a Directivei 2003/35. Cele două hotărâri se referă la Planning and Development Act 2000, în versiunea anterioară adoptării Directivei 2003/35.

118. Or, astfel cum observă în mod întemeiat Comisia, Curtea a statuat deja cu privire la această chestiune în sensul opus tezei irlandeze: chiar dacă normele interne în vigoare într-un stat membru transpun deja o directivă pe fond, această situație nu le scutește în niciun caz de obligația formală de a informa Comisia cu privire la existența acestora din urmă, pentru ca aceasta să poată fi în măsură să aprecieze conformitatea respectivelor norme cu directiva [48].

119. Irlanda subliniază în plus dificultatea de a expune, în cadrul unui răspuns la un aviz motivat, modalitatea în care jurisprudența irlandeză a transpus dispozițiile directivei privind accesul la justiție. Ar trebui să fie suficientă referirea la această jurisprudență, fără alte detalii, făcându-se trimitere la capitolul corespunzător din manualul de bază de drept administrativ irlandez. Declarațiile High Court sunt *obiter dicta* care nu pun în discuție o transpunere suficientă. High Court ar fi adoptat o decizie conformă doar după ultima scrisoare a Comisiei [49].

47 — Citate la notele de subsol 19 și, respectiv, 34.

48 — Hotărârea din 16 iunie 2005, Comisia/Italia (citată la nota de subsol 14, punctul 30).

49 — Hotărâre citată la nota de subsol 20.

120. Totuși, formulând aceste observații, Irlanda interpretează eronat obligațiile ce revin statelor membre în cazul transpunerii directivelor în dreptul lor național. Aceste obligații sunt independente de modalitatea de transpunere, care poate fi realizată prin intermediul normelor desprinse din jurisprudență sau al măsurilor legislative. În orice caz, pentru a le transpune, trebuie să se stabilească ce măsuri de transpunere sunt necesare pentru fiecare dintre dispozițiile directivei. În cazul în care un stat membru dorește să se prevaleze de continuitatea legislației existente, acesta trebuie să identifice respectiva legislație înainte de a putea constata că nu sunt necesare alte măsuri.

121. În special concluziile acestei examinări pot (și trebuie) să fie comunicate de statul membru Comisiei, fără a fi necesar ca acesta să adauge nimic esențial. Problema unui sistem de norme jurisprudențiale nu constă în dificultatea de a prezenta această examinare, ci în dificultatea efectuării examinării însăși, statul membru trebuind în orice caz să realizeze acest exercițiu independent de obligația sa de informare.

122. Trebuie să subscriem argumentului Comisiei conform căruia informațiile pe care le furnizează un stat membru cu privire la transpunerea dispozițiilor din directive nu pot exclude informații care pot da naștere anumitor îndoieli cu privire la o transpunere corectă. Este deosebit de important ca hotărâri prin care se constată că o directivă nu a fost încă transpusă să fie semnalate, în special în cazul în care un stat membru consideră că jurisprudența existentă a acestor instanțe ar asigura deja o transpunere suficientă.

123. Acesta este motivul pentru care Irlanda ar fi trebuit să prezinte Comisiei o expunere a jurisprudenței irlandeze care să arate că dispozițiile Directivei 2003/35 privind accesul la justiție fuseseră deja transpuse în mod suficient. În acest context, Irlanda ar fi putut să precizeze domeniul de aplicare al deciziilor în discuție.

124. Prin urmare, trebuie să se constate că, prin faptul că nu a adus la cunoștința Comisiei cele două hotărâri pronunțate de High Court în cauza Friends of the Curragh Environment Ltd, Irlanda nu și-a îndeplinit obligația de informare care îi revine în temeiul articolului 6 din Directiva 2003/35 în ceea ce privește transpunerea articolului 10a din Directiva EEM și a articolului 15a din Directiva 96/61.

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

125. În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata

cheltuielilor de judecată. Doar Comisia a făcut o cerere cu privire la cheltuielile de judecată. Deși a avut câștig de cauză cu privire la anumite aspecte, aceasta a căzut în pretenții cu privire la o parte importantă a motivelor invocate în acțiunea sa. Prin urmare, fiecare dintre cele două părți ar trebui să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VI — Concluzie

126. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să statueze după cum urmează:

„1) Prin faptul că nu a adoptat, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) și cu articolul 4 alineatele (2)-(4) din Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997, toate actele necesare pentru ca, înaintea acordării autorizației, proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului din categoria «construcția de drumuri» la care se referă punctul 10 litera (e) din anexa II la respectiva directivă să fie supuse, în conformitate cu articolele 5-10 din directivă, unei proceduri de autorizare și unei evaluări a efectelor acestora asupra mediului, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 85/337.

2) Prin faptul că nu a adoptat toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru transpunerea articolului 3 punctele 3, 4, 5 și 6 și a articolului 4 punctele 2 și 3 din Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție,

— prin faptul că nu a pus la dispoziția publicului informații practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare, în conformitate cu articolul 10a din Directiva 85/337 și cu articolul 15a din Directiva 96/61 a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării, ambele în forma modificată prin Directiva 2003/35, și

— prin faptul că nu a informat Comisia Comunităților Europene cu privire la cele două hotărâri pronunțate de High Court în cauza Friends of the Curragh Environment Ltd,

— Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2003/35.

3) Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.

4) Irlanda și Comisia suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată.”