

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 22. juni 2006¹

I — Indledning

1. Med det foreliggende traktatbrudssøgsmål har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 og 8 i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet², som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997³ (herefter »VVM-direktivet«), idet Irland har betinget den fuldstændige og effektive inddragelse af offentligheden i visse vurderinger af indvirkningen på miljøet af forudgående betaling af et deltagelsesgebyr⁴.

2. VVM-direktivet indeholder ingen udtrykkelige bestemmelser med hensyn til et forvaltningsgebyr som det, der her opkræves i Irland for offentlighedens deltagelse i

høringsproceduren i forbindelse med vurderingen af indvirkningen på miljøet. Selv om det traktatbrud, der gøres gældende i den omhandlede sag, konkret skal efterprøves med henblik på VVM-direktivet, bliver der dog også mere generelt rejst problemet, hvorvidt medlemsstaterne inden for rammerne af en national forvaltningsprocedure, der foretages på grundlag af henholdsvis til gennemførelse af fællesskabsretlige bestemmelser, må opkræve forvaltningsgebyrer.

II — Retsforskrifter

A — VVM-direktivet

3. Det bestemmes i VVM-direktivet, at der, før der gennemføres visse arbejder eller andre indgreb i naturen, skal foretages en vurdering af den indvirkning, som de har på miljøet.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 175, s. 40.

3 — Direktiv om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 73, s. 5.

4 — Således betegner Kommissionen det — noget uklart — i sin påstand. Teknisk set er der dog tale om en forvaltningsafgift, henholdsvis et forvaltningsgebyr.

4. VVM-direktivets artikel 6 lyder således:

— fastsætte, hvor oplysningerne kan indhentes

»(1) Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan blive berørt af projektet, får mulighed for at afgive udtalelse om de oplysninger, som bygherren har fremlagt, og om ansøgningen om tilladelse. Medlemsstaterne udpeger i dette øjemed de myndigheder, der skal høres, enten generelt eller i hvert enkelt tilfælde. Disse myndigheder underrettes om de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5. De nærmere regler for denne høring fastsættes af medlemsstaterne.

— fastlægge nærmere, hvorledes offentligheden kan underrettes, f.eks. gennem bekendtgørelse ved opslag inden for en vis radius eller i lokale dagblade, tilrettelæggelse af udstillinger med planer, tegninger, oversigter, grafiske fremstillinger og modeller

— afgøre, hvorledes offentligheden skal høres, f.eks. ved skriftlig forelæggelse, rundspørge

(2) Medlemsstaterne sørger for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5, stilles til rådighed for offentligheden så betids, at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden der gives tilladelse til projektet.

— fastsætte passende tidsrum for de forskellige etaper i proceduren for at sikre, at afgørelserne træffes inden for rimelige frister.«

(3) De nærmere enkeltheder ved denne underretning og denne høring fastlægges af medlemsstaterne, som afhængigt af de pågældende projekters eller steders særlige karakter navnlig kan:

5. I artikel 8 fastsættes:

— afgøre, hvilke dele af offentligheden der er tale om

»Der skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5, 6 og 7 foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren.«

B — *Om de nationale bestemmelser vedrørende de omtvistede forvaltningsafgifter*

6. I henhold til irsk planlovgivning kan der opkræves forvaltningsgebyrer fra offentligheden for at fremkomme med bemærkninger eller for at afgive udtalelser i planlægnings-sager samt i forbindelse med klager over planlægning på to niveauer, nemlig på den ene side i sager for de lokale planlægningsmyndigheder og på den anden side i sager for det udvalg, der behandler klager i planlægnings-sager. Disse forvaltningsgebyrer vedrører samtlige planlægningssager, herunder VVM-sagerne. Størrelsen af de pågældende forvaltningsgebyrer er uafhængig af omfanget af projektet eller bemærkningerne eller udtalelserne. Forvaltningsgebyret skal desuden kun betales én gang, således at der ikke skal betales yderligere afgifter for at fremkomme med yderligere bemærkninger eller for at afgive yderligere udtalelser i den samme sag.

7. Retsgrundlaget for opkrævningen af de omtvistede forvaltningsgebyrer er »Planning and Development Act 2000« (herefter »planloven 2000«).

8. Section 33 i planloven 2000 bemyndiger miljøministeren til bl.a. ved bekendtgørelse at fastlægge et forvaltningsgebyr, som offentligheden skal betale for at fremkomme med bemærkninger eller for at afgive udtalelser i

planlægnings-sager for de lokale planmyndigheder. På det for den foreliggende sag relevante tidspunkt var det forvaltningsgebyr, som miljøministeren havde fastlagt, fastsat til 20 EUR.

9. Hvad dernæst angår indgivelsen af bemærkninger og udtalelser i klageprocedurer i planlægnings-sager bemyndiges det udvalg, der behandler klager i planlægnings-sager (An Bord Pleanála), ved section 144 i planloven — med forbehold af miljøministerens tilladelse — til at fastlægge et forvaltningsgebyr herfor. Denne forvaltningsafgift udgjorde på det her relevante tidspunkt i henhold til Kommissionens oplysninger 45 EUR.

10. I henhold til planloven 2000 er forskellige statslige myndigheder og bestemte organisationer undtaget fra at betale de forvaltningsgebyrer, der skal betales på begge niveauer. Under denne undtagelse hører — ved siden af regionale og statslige myndigheder — institutioner, der repræsenterer særlige interesser i forbindelse med planlægningsprojekter, såsom Fáilte Ireland, An Taisce og miljøbeskyttelsesagenturet.

III — De faktiske omstændigheder og proceduren

11. Som følge af to klager, som Kommissionen havde modtaget i 2000, anmodede

den ved skrivelse af 29. august 2000 de irske myndigheder om at udtale sig om bestemte aspekter ved planloven 2000, der endnu ikke var trådt i kraft, og navnlig om de bestemmelser, i henhold til hvilke interesserede personer fra offentligheden skulle betale forvaltningsgebyrer for at deltage i planlægningsproceduren.

12. Efter en første svarskrivelse fra de irske myndigheder fremsendte Kommissionen den 23. oktober 2001 en åbningsskrivelse til Irland, hvori den opfordrede Irland til at udtale sig om den omstændighed, at udøvelsen af rettigheder i henhold til VVM-direktivet i irsk planlovgivning var blevet gjort afhængig af, at der blev betalt deltagelsesgebyrer.

13. Ved skrivelse af 7. marts 2002 svarede de irske myndigheder, at VVM-direktivet efter deres opfattelse ikke var til hinder for, at der blev opkrævet forvaltningsgebyrer, således som de var blevet fastlagt på grundlag af planloven 2000. De irske myndigheder anførte bl.a., at det i henhold til direktivet påhviler medlemsstaterne at fastsætte de nærmere regler for høringen af offentligheden, og at offentligheden ikke blev afholdt fra at deltage i høringen ved de omtvistede gebyrer.

14. Herefter fremsendte Kommissionen den 23. januar 2003 en begrundet udtalelse til

Irland, hvori den fastholdt det foreholdte om, at Irland ved at opkræve de omtvistede forvaltningsgebyrer tilsidesatte VVM-direktivets artikel 6 og 8.

15. I sit svar af 16. maj 2003 bestred de irske myndigheder endnu en gang, at opkrævnin-gen af forvaltningsgebyrer var i strid med VVM-direktivet, og anførte bl.a., at disse afgifter var såvel forholdsmæssige som nødvendige for at kompensere for omkostningerne ved offentlighedens styrkede høringsrettigheder i henhold til irsk planlovgivning.

16. Da Kommissionen imidlertid fastholdt sin opfattelse, anlagde den ved stævning af 29. april 2005, indført i Domstolens register den 17. maj 2005, sag mod Irland ved Domstolen i henhold til artikel 226 EF.

IV — Bedømmelse af søgsmålet

A — Parternes hovedanbringender

17. *Kommissionen* er af den opfattelse, at de irske bestemmelser, hvorefter interesserede

personer fra offentligheden skal betale forvaltningsgebyrer for at deltage i den i VVM-direktivet fastsatte høringsprocedure, i det væsentlige er uforenelige med VVM-direktivets artikel 6 af fire grunde.

18. For det første har Kommissionen gjort gældende, at der ikke findes nogen bestemmelse i direktivet, der udtrykkeligt tillader et sådant gebyr. Derimod fastsætter bl.a. artikel 5 i direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger⁵ (herefter »direktiv 90/313«) udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan opkræve et gebyr for meddelelse af oplysninger. Opkrævning af en afgift som den omtvistede er kun berettiget i henhold til VVM-direktivet, hvis den objektivet set er nødvendig og forholdsmæssig. Derudover er der ingen andre medlemsstater, der kræver et forvaltningsgebyr for deltagelse i høring.

19. For det andet har Kommissionen anført, at opkrævningen af de omtvistede forvaltningsgebyrer er i strid med VVM-direktivets mål og formål, hvorefter vurderingen af indvirkningen på miljøet skal foretages på grundlag af sagligt korrekte oplysninger fra flere kilder, hvortil offentligheden hører. Forvaltningsgebyret gør det mere usandsynligt, at offentligheden via høringsproceduren deltager i beslutningsprocessen, og at myndighederne dermed på en passende måde

kan vurdere et projekts indvirkninger på miljøet.

20. For det tredje tillader ordlyden af direktivets artikel 6 ikke den vidtgående fortolkning, som Irland har anlagt. Opkrævning af gebyrer skal nemlig ikke anses for at være »de nærmere enkeltheder ved høringen« i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, som skal fastlægges af medlemsstaterne, da beføjelsen til at udstede bestemmelser kun omfatter, hvad der er nødvendigt, for at give høringen i henhold til artikel 6, stk. 2, effektiv virkning. For denne fortolkning taler også princippet om, at forureneren betaler, som er forankret i artikel 174, stk. 2, EF, da de omkostninger, som ansøgeren har ved projekter, der resulterer i indvirkninger på miljøet, ellers vil blive væltet over på offentligheden eller på de personer, der kunne blive ramt af disse indvirkninger.

21. For det fjerde har Kommissionen anført, at opkrævningen af de omtvistede gebyrer begrænser eller kan begrænse udøvelsen af de rettigheder, som offentligheden tildeles ved artikel 6, stk. 2. Gebyrerne får navnlig for socialhjælpsmodtagere en afskrækkende virkning, især da de samlede gebyrer på 65 EUR for sagen for de lokale planmyndigheder og for det udvalg, der behandler klager i planlægningssager, udgør 50% af denne persongrupperes ugentlige indkomst.

5 — Rådets direktiv af 7.6.1990, EFT L 158, s. 56.

22. Hvad angår den tilsidesættelse af direktivets artikel 8, der er blevet gjort gældende, følger denne efter Kommissionens opfattelse af, at direktivets artikel 6 er blevet tilsidesat. Irland har nemlig dermed ikke sikret, at opfattelsen hos personer fra offentligheden, der ikke har betalt forvaltningsgebyrerne, tages i betragtning i tilladelsesproceduren.

23. *Irland* har modsagt alle Kommissionens argumenter.

24. Således kan det ikke af den omstændighed, at forvaltningsgebyrer som de omtvistede ikke udtrykkeligt er fastsat i direktivet, udledes, at medlemsstaterne er afskåret fra at indføre sådanne gebyrer. Dette følger også af subsidiaritetsprincippet, af den almindelige skønsebeføjelse, som medlemsstaterne generelt råder over i henhold til artikel 249 EF med hensyn til gennemførelse af direktiver, samt af medlemsstaternes beføjelse til at udstede bestemmelser i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3. At de andre medlemsstater ikke vil opkræve noget gebyr, betyder ikke, at det er uforeneligt med direktivet at gøre det.

25. Der er intet som helst grundlag i direktivet for den »retfærdiggørelsesefterprøvelse«, som Kommissionen har foreslået. Spørgsmålet, om forvaltningsgebyrer påvirker høringsretten i henhold til direktivets

artikel 6, stk. 2, kan alene besvares med hensyn til de forvaltningsgebyrer, der faktisk opkræves i Irland. Hvad angår størrelsen af forvaltningsgebyrerne er Irland af den opfattelse, at socialhjælpsmodtageres indkomst ikke udgør den rette målestok. Der skal i stedet for tages udgangspunkt i den gennemsnitlige månedlige indkomst i Irland. I hvert fald er de omtvistede forvaltningsgebyrer ikke høje, men derimod passende og ikke afskrækkende. De skal bidrage lidt til at dække de omfattende omkostninger, der er opstået på grund af forbedringen af offentlighedens rettigheder ved planloven 2000.

26. Efter Irlands opfattelse kan der ud fra direktiv 90/313 i hvert fald ikke drages nogen konklusioner for VVM-direktivet. De omtvistede bestemmelser er både i overensstemmelse med effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.

B — *Bedømmelse*

27. Indledningsvis må Kommissionen efter min opfattelse modsiges, for så vidt som den har anført, at en medlemsstat kun må opkræve et forvaltningsgebyr, hvis dette udtrykkeligt er fastsat i direktivet.

28. Denne holdning indbefatter nemlig som resultat, at en medlemsstat kun må handle, hvis der foreligger en fællesskabsretlig tilfaldelse. Det er derimod mere rigtigt principielt at gå ud fra, at en medlemsstat — generelt set — er frit stillet med hensyn til, hvad der ikke er fællesskabsretligt forbudt, og at medlemsstaten har beføjelse til at udstede bestemmelser og har handlefrihed, for så vidt som det, medlemsstaten foretager sig, ikke er i strid med de fællesskabsretlige bestemmelser. Dette svarer også til det i artikel 5 EF forankrede princip om Fællesskabets begrænsede beføjelser, hvorefter Fællesskabet ikke har nogen almindelig kompetence eller enekompetence til at udstede bestemmelser, men handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved traktaten, og som binder medlemsstaterne.

29. Som Irland har anført, kan det for så vidt i hvert fald ikke automatisk ud fra VVM-direktivets tavshed med hensyn til forvaltningsgebyrer i forbindelse med høringen af offentligheden i henhold til artikel 6, stk. 2, udledes, at medlemsstaterne ikke må opkræve sådanne gebyrer.

30. Derimod skal jeg henvise til, at det i henhold til artikel 10 EF i overensstemmelse med de almindelige principper, som ligger til grund for Fællesskabet, og som finder anvendelse på forbindelserne mellem dette og medlemsstaterne, påhviler medlemssta-

terne at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på deres område. For så vidt som fællesskabsretten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles forskrifter herom, følger de nationale myndigheder de formelle og materielle bestemmelser i deres nationale ret⁶.

31. Bestemmelser, som de i irsk planlovgivning omhandlede, hvorefter der kræves forvaltningsgebyrer for offentlighedens deltagelse i høringsproceduren, kan altså for så vidt og kun for så vidt anvendes, som anvendelsen af disse nationale regler ikke begrænser rækkevidden og effektiviteten af de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser, herunder disses almindelige principper⁷.

32. I det foreliggende tilfælde drejer det sig hovedsagligt om foreneligheden med VVM-direktivet. Som Irland har fremhævet, er friheden til at bestemme form og midler for gennemførelsen af et direktiv i henhold til artikel 249 EF overladt til medlemsstaterne, men denne frihed berører ikke de enkelte

6 — Jf. bl.a. dom af 25.3.2004, forenede sager C-480/00, C-481/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00, C-490/00, C-491/00, C-497/00, C-498/00 og C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl., Sml. I, s. 2943, præmis 42, af 23.11.1995, sag C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster Altenhofenau, Sml. I, s. 4069, præmis 26, og af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m. fl., Sml. I, s. 2737, præmis 27.

7 — Jf. bl.a. dom af 9.10.2001, forenede sager C-80/99 — C-82/99, Flemmer, Sml. I, s. 7211, præmis 55, af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, Bay Wa m.fl., Sml. s. 1503, præmis 29, og af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 17 og 22.

medlemsstaters forpligtelse til inden for deres nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål⁸.

33. Herefter skal det altså efterprøves, om en opkrævning af forvaltningsgebyrer for offentlighedens deltagelse i høringsproceduren inden for rammerne af en vurdering af indvirkningen på miljøet — i henhold til direktivets ordlyd, sammenhæng og formål⁹ — er i strid med direktivets bestemmelser og disses effektive virkning.

34. Med hensyn til Kommissionens henvisning til direktiv 90/313 skal det først fastslås, at den omstændighed, at opkrævning af gebyrer er udtrykkeligt tilladt i henhold til et andet direktiv, efter min opfattelse ikke kan begrunde en almindelig formodning for, at fællesskabslovgiver kun vil tillade gebyrer, når dette fastsættes udtrykkeligt. I hvert fald tillader denne overvejelse ikke, at det modsætningsvis sikkert kan sluttes, at sådanne gebyrer er forbudte i henhold til det her omhandlede VVM-direktiv.

8 — Jf. bl.a. dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26, og af 7.5.2002, sag C-478/99, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 4147, præmis 15.

9 — Jf. bl.a. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld, Sml. I, s. 5403, præmis 28.

35. Hvad dernæst angår den »retfærdiggørelsesefterprøvelse«, som Kommissionen har bragt på banen, hvorefter opkrævning af et gebyr objektivt set og af hensyn til god forvaltningsskik skal være nødvendig og forholdsmæssig, må der, ligesom Irland har gjort det, henvises til, at hverken direktivet selv eller artikel 249 EF — til forskel fra f.eks. traktatbestemmelserne om de grundlæggende rettigheder — indeholder en sådan undtagelse.

36. Kommissionen har endvidere anført, at opkrævningen af forvaltningsgebyrer er i strid med målet og formålet med direktivets artikel 6, stk. 2, der er at gøre det muligt for offentligheden at deltage i høringsprocedurer inden for rammerne af vurderingen af indvirkningen på miljøet og for de kompetente myndigheder at foretage en sagligt korrekt efterprøvelse af indvirkningerne på miljøet, og at den påvirker disse bestemmelses effektive virkning.

37. I henhold til artikel 5, stk. 3, sammenholdt med direktivets sjette betragtning, bør vurderingen af et ansøgt projekts indvirkninger på miljøet i første linje foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren. Disse oplysninger kan i henhold til den nævnte betragtning »eventuelt også [komme] fra [...] myndigheder[ne] og [...] offentlighed[en]«.

38. I henhold til direktivets artikel 6, stk. 2, skal medlemsstaterne tilsvarende sørge for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet, stilles til rådighed for offentligheden så betids, »at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden der gives tilladelse til projektet«.

39. Heraf kan der efter min opfattelse ikke udledes en *uindskrænket høringsret* for alle. Som Irland har anført, følger dette navnlig af, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, udtrykkeligt bliver bemyndiget til at fastlægge de nærmere enkeltheder ved høringen af offentligheden således, at høringens omfang som resultat heraf bliver indskrænket.

40. Således kan medlemsstaterne i henhold til de i artikel 6, stk. 3 — demonstrativt — opregnede muligheder både afgøre, hvilke dele af offentligheden der er tale om, og hvorledes høringen skal foregå, hvorved denne efter omstændighederne endda kan foretages i form af en rundspørge. Endvidere kan høringsetapen begrænses tidsmæssigt.

41. I lyset heraf skal det fastslås, at opkrævningen af forvaltningsgebyrer som betingelse

for offentlighedens deltagelse i høringsprocedurer — som i den berørte medlemsstat sker ved skriftlige udtalelser — ganske vist underlægger høringen af offentligheden en betingelse, henholdsvis begrænser den, men at denne indskrænkning imidlertid ikke i sig selv er uforenelig med direktivet.

42. Imidlertid bliver medlemsstaternes skønsbeføjelse med hensyn til gennemførelsen af direktivet derudover begrænset af fællesskabets retsprincipper¹⁰, hvortil navnlig effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet hører. I henhold til disse principper, som Domstolen har anvendt ikke blot med hensyn til nationale retssager, men også i forbindelse med forvaltningsprocedurer¹¹, må de i national ret fastsatte formelle og materielle regler ikke udmunde i, at virkeliggørelsen af fællesskabsbestemmelser gøres praktisk umulig eller uforholdsmæssigt besværliggøres, og den nationale ret skal anvendes uden forskelsbehandling sammenlignet med tilsvarende procedurer, der vedrører ren national ret¹².

10 — Jf. ovenfor, punkt 30.

11 — Jf. f.eks. med hensyn til anvendelsen af disse principper på en administrativ procedure til løsning af tvister vedrørende opkrævning af interne afgifter dom af 3.2.2000, sag C-228/98, Charalamos Dounias, Sml. I, s. 577, præmis 62-67. Om opkrævning af Fællesskabets afgifter og landbrugsafgifter i henhold til de regler og betingelser, som er fastsat i henhold til medlemsstatens nationale retsorden, jf. dom af 27.3.1980, forenede sager 66/79, 127/79 og 128/79, Salumi, Sml. s. 1237, præmis 17-20. Jf. også med hensyn til de anvendelige bestemmelser vedrørende tilbagesøgning af støtte, der af de nationale myndigheder er udbetalt med urette, dommen i sagen Deutsch Milchkontor m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 15 ff.

12 — Bla. dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 19, dom af 16.7.1998, sag C-298/96, Ölmühle Hamburg og Schmidt Söhne, Sml. I, s. 4767, præmis 24, af 24.9.2002, sag C-255/00, Grundig Italiana, Sml. I, s. 8003, præmis 33, og af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 70.

43. Først skal der altså i henhold til effektivitetsprincippet tages stilling til, om de omtvistede forvaltningsgebyrer uforholdsmæssigt besværliggør eller endog praktisk set umuliggør offentlighedens deltagelse i høringsprocedurer i forbindelse med sager vedrørende vurderingen af indvirkningen på miljøet. Der kan i sagens natur ikke gives et abstrakt svar på dette spørgsmål, men svaret afhænger af den konkrete størrelse af det pågældende forvaltningsgebyr.

44. I det foreliggende tilfælde udgør gebyret for afgivelse af udtalelser i sager for de lokale planmyndigheder 20 EUR og gebyret i sager for det udvalg, der behandler klager i planlægningsager, 45 EUR. Begge parter har med rette lagt til grund, at disse gebyrers vægt henholdsvis (afskrækkende) virkning for personer, der vil deltage i høringen, principielt er afhængig af, om gebyrerne i betragtning af den formue, disse personer har til rådighed, altså især deres indkomst, fremstår som lette eller mindre lette at betale. Parterne er imidlertid uenige om den vurderingsmålestok, der skal anvendes.

45. Hvad angår den af Kommissionen anførte ugentlige indkomst for persongruppen, der består af socialhjælpsmodtagere, er der her tale om et ligeså ekstremt tal til sammenligning som f.eks. den gennemsnitlige årlige indkomst for de højeste indkomst-

klasser ville udgøre. En vurdering, hvor man tager den gennemsnitlige månedlige indkomst i Irland i betragtning, forekommer mig da mere fornuftig, selv om der heller ikke kan udledes nogen klare resultater deraf. I det store og hele må det dog medgives Irland, at 20 henholdsvis 45 EUR generelt set er beløb, der kan betales. Det skal desuden tilføjes, at disse gebyrer — hvilket fremgår af sagens akter og af Irlands udtalelser — efter deres størrelse helt og holdent ligger på et niveau, der generelt set er normalt for forskellige gebyrer og afgifter ved forvaltningsprocedurer i Irland.

46. Endelig skal der — som jeg allerede har anført — tages hensyn til, at direktivet ikke forpligter medlemsstaterne til at garantere en betingelsesfri og grænseløs høring af enhver, men derimod effektivt giver den ikke nærmere definerede »offentlighed« lejlighed til at blive hørt.

47. Derfor er det min opfattelse, at de omtvistede forvaltningsgebyrer ved deres konkrete størrelse ikke gør virkeliggørelsen af denne høring af offentligheden praktisk umulig eller besværliggør den uforholdsmæssigt.

48. Hvad angår det andet princip, nemlig ækvivalensprincippet, skal det, som Irland

har anført — og som Kommissionen ikke har anfægtet — fastslås, at de omtvistede forvaltningsgebyrer generelt opkræves for offentlighedens udtalelser i planlægningsprocedurer i Irland, og således ikke kun gælder for procedurer for vurderingen af indvirkningen på miljøet i henhold til VVM-direktivet. Høringen af offentligheden i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 2, er for så vidt i irsk planlovgivning ikke reguleret mindre gunstigt end i sammenlignelige rent nationale procedurer, og opfylder således også ækvivalensprincippet.

49. Endelig har Kommissionen i sin stævning ikke blot for det første generelt anfægtet de omtvistede forvaltningsgebyrers forenelighed med fællesskabsretten og for det andet anfægtet deres konkrete størrelse, men den har også for det tredje påtalt, at planloven 2000 bemyndiger vedkommende minister henholdsvis udvalget, der behandler klager, til at fastlægge de omhandlede forvaltningsgebyrer, uden at begrænse eller nærmere definere denne beføjelse.

50. Dette kritikpunkt vedrører åbenbart retssikkerhedsprincippet, som medlemsstaterne ligeledes skal tage i betragtning ved gennemførelsen af direktiver. I henhold til

retspraksis vedrørende dette princip skal medlemsstaterne opfylde deres fællesskabsretlige forpligtelser ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med dette princip¹³.

51. Som det også fremgår af retspraksis, er det i den forbindelse ikke ubetinget nødvendigt at vedtage lovgivning. For opfyldelsen af retssikkerhedsprincippet kan det også være tilstrækkeligt, at der fastlægges en generel retlig ramme, forudsat at direktivet faktisk efterleves fuldt ud af de nationale myndigheder, og — såfremt den omhandlede bestemmelse i direktivet tilsigter at skabe rettigheder for borgerne — retstilstanden, der følger af de generelle retlige rammer, er tilstrækkeligt bestemt og klar, og de personer, som omfattes af direktivet, har mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder¹⁴.

52. I henhold til fast retspraksis kan — som Kommissionen åbenbart hentyder til — navnlig bl.a. en rent administrativ praksis, som af forvaltningen ifølge sagens natur kan

13 — Bl.a. dom af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan, Sml. I, s. 5719, præmis 46 og 47, og af 17.5.2001, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4007, præmis 32.

14 — If. hertil navnlig dom af 26.6.2003, sag C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis.

ændres, og som ikke bringes til offentlighedens kendskab på passende måde, ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af de fællesskabsretlige forpligtelser, når der i kraft af en sådan praksis for de omhandlede personer opretholdes en usikkerhed med hensyn til omfanget af deres rettigheder på et område, der reguleres ved fællesskabsretten¹⁵.

53. Jeg mener dog ikke, at den form, hvori de omtvistede forvaltningsgebyrer fastlægges i den irske retsorden, nemlig ved bekendtgørelse udstedt af vedkommende minister eller af klagekommissionen med ministerens tilladelse, kan ligestilles med en »rent administrativ praksis« i henhold til denne retspraksis. Domstolen har nemlig allerede i den retning fastslået, at den blotte omstændighed, at en myndighed i en medlemsstat, såsom en minister, ved en national retsakt har fået tildelt en kompetence til at træffe de i fællesskabsretten foreskrevne foranstaltninger ved en national generel retsakt, ikke i sig selv kan tilsidesætte retssikkerhedsprincippet. Vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til en sådan procedure medfører nemlig ikke nødvendigvis, at foranstaltningen ikke er uomtvisteligt bindende eller ikke er tilstrækkeligt specifik, bestemt og klar til, at den er i overensstemmelse med det nævnte princip¹⁶.

15 — Jf. i denne retning bl.a. dom af 24.3.1994, sag C-80/92, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1019, præmis 20, og af 26.10.1995, sag C-151/94, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3685, præmis 18.

16 — Jf. Mulligan-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 50.

54. Det må derfor fastslås, at de omtvistede forvaltningsgebyrer i Irland på grundlag af planloven 2000 er blevet fastlagt tilstrækkeligt bindende og bestemt til at retssikkerhedsprincippet er overholdt.

55. Herefter kommer jeg til det resultat, at påstanden om, at VVM-direktivets artikel 6, og dermed i sammenhæng hermed dette direktivs artikel 8, er tilsidesat, er ubegrundet.

56. Irland bør derfor frifindes.

V — Sagens omkostninger

57. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges det den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Irlands påstand herom.

VI — Forslag til afgørelse

58. Herefter foreslås det Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- 1) Irland frifindes.

- 2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.