

SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT

CHRISTINE STIX-HACKL

vom 22. Juni 2006<sup>1</sup>

**I — Einleitung**

1. Mit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage beantragt die Kommission die Feststellung, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 6 und 8 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>2</sup> in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997<sup>3</sup> (im Folgenden: UVP-Richtlinie) verstoßen hat, dass es die volle und tatsächliche Beteiligung der Öffentlichkeit bei bestimmten Umweltverträglichkeitsprüfungen von der vorherigen Zahlung einer Teilnahmegebühr<sup>4</sup> abhängig macht.

2. Die UVP-Richtlinie enthält keine ausdrückliche Regelung in Bezug auf eine Verwaltungsgebühr, wie sie vorliegend in Irland im Rahmen der Umweltverträglich-

keitsprüfung für die Teilnahme der Öffentlichkeit am Anhörungsverfahren erhoben wird. Obwohl die im gegenständlichen Verfahren geltend gemachte Vertragsverletzung konkret im Hinblick auf die UVP-Richtlinie zu prüfen ist, so wird doch auch allgemeiner die Frage aufgeworfen, inwiefern es den Mitgliedstaaten gestattet ist, im Rahmen eines innerstaatlichen Verwaltungsverfahrens, das auf der Grundlage bzw. in Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen erfolgt, Verwaltungsgebühren zu erheben.

**II — Rechtlicher Rahmen**

**A — UVP-Richtlinie**

3. Die UVP-Richtlinie sieht vor, dass vor der Durchführung bestimmter Arbeiten oder sonstiger Eingriffe in die Natur eine Prüfung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt vorgenommen wird.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 175, S. 40.

3 — Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 73, S. 5).

4 — So bezeichnet es — etwas unscharf — die Kommission in ihrem Antrag, es handelt sich jedoch technisch um eine Verwaltungsabgabe bzw. Verwaltungsgebühr.

4. Artikel 6 der UVP-Richtlinie lautet wie folgt:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von dem Projekt berührt sein könnten, die Möglichkeit haben, ihre Stellungnahme zu den Angaben des Projektträgers und zu dem Antrag auf Genehmigung abzugeben. Zu diesem Zweck bestimmen die Mitgliedstaaten allgemein oder von Fall zu Fall die Behörden, die anzuhören sind. Diesen Behörden werden die nach Artikel 5 eingeholten Informationen mitgeteilt. Die Einzelheiten der Anhörung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt.

(2) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Öffentlichkeit die Genehmigungsanträge sowie die nach Artikel 5 eingeholten Informationen binnen einer angemessenen Frist zugänglich gemacht werden, damit der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Erteilung der Genehmigung dazu zu äußern.

(3) Die Einzelheiten dieser Unterrichtung und Anhörung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt, die nach Maßgabe der besonderen Merkmale der betreffenden Projekte oder Standorte insbesondere Folgendes tun können:

- den betroffenen Personenkreis bestimmen;

- bestimmen, wo die Informationen eingesehen werden können;

- präzisieren, wie die Öffentlichkeit unterrichtet werden kann, z. B. durch Anschläge innerhalb eines gewissen Umkreises, Veröffentlichungen in Lokalzeitungen, Veranstaltung von Ausstellungen mit Plänen, Zeichnungen, Tafeln, graphischen Darstellungen, Modellen;

- bestimmen, in welcher Weise die Öffentlichkeit angehört werden soll, z. B. durch Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme und durch öffentliche Umfrage;

- geeignete Fristen für die verschiedenen Phasen des Verfahrens festsetzen, damit gewährleistet ist, dass binnen angemessenen Fristen ein Beschluss gefasst wird.“

5. In Artikel 8 ist vorgesehen:

„Die Ergebnisse der Anhörungen und die gemäß den Artikeln 5, 6 und 7 eingeholten Angaben sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.“

*B — Zu den nationalen Regelungen bezüglich der streitigen Verwaltungsabgaben*

6. Nach dem irischen Planungsrecht können von der Öffentlichkeit für das Einreichen von Erklärungen oder die Abgabe von Stellungnahmen in Planungsverfahren sowie bei Planungsbeschwerden auf zwei Ebenen, nämlich einerseits im Verfahren vor den lokalen Planungsbehörden und andererseits im Verfahren vor dem Planungsbeschwerdeausschuss, Verwaltungsgebühren erhoben werden. Diese Verwaltungsgebühren beziehen sich auf sämtliche Planungsverfahren einschließlich der UVP-Verfahren. Die Höhe der betreffenden Verwaltungsgebühren ist unabhängig vom Umfang des Projekts oder der Eingaben. Die betreffende Verwaltungsgebühr ist zudem nur einmal zu entrichten, sodass für zusätzliche Erklärungen bzw. Stellungnahmen im selben Verfahren keine weiteren Abgaben fällig werden.

7. Gesetzliche Grundlage für die Erhebung der streitigen Verwaltungsgebühren ist der „Planning and Development Act 2000“ (im Folgenden: Planungsgesetz 2000).

8. Artikel 33 des Planungsgesetzes 2000 ermächtigt den Umweltminister u. a., per Verordnung eine Verwaltungsgebühr festzulegen, die die Öffentlichkeit für das Einreichen von Erklärungen oder die Abgabe

von Stellungnahmen in Planungsverfahren vor den lokalen Planungsbehörden zu entrichten hat. Zum im vorliegenden Verfahren maßgeblichen Zeitpunkt betrug die Höhe dieser vom Umweltminister festgelegten Verwaltungsgebühr 20 Euro.

9. Was sodann die Einreichung von Erklärungen und Stellungnahmen im Planungsbeschwerdeverfahren betrifft, so wird durch Artikel 144 des Planungsgesetzes 2000 der Planungsbeschwerdeausschuss (An Bord Pleanála) ermächtigt, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Umweltminister eine diesbezügliche Verwaltungsgebühr festzulegen. Die Höhe dieser Verwaltungsabgabe betrug zum hier relevanten Zeitpunkt nach Angaben der Kommission 45 Euro.

10. Nach dem Planungsgesetz 2000 sind verschiedene staatliche Stellen und bestimmte Organisationen von den auf beiden Ebenen zu entrichtenden Verwaltungsgebühren befreit. Unter diese Befreiung fallen neben regionalen und staatlichen Behörden Einrichtungen, die besondere Interessen im Zusammenhang mit Planungsvorhaben vertreten, wie Fáilte Ireland, An Taisce und die Umweltschutzagentur.

### III — Sachverhalt und Verfahren

11. Aufgrund zweier Beschwerden, die die Kommission im Jahre 2000 erhalten hatte,

forderte sie die irischen Behörden mit Schreiben vom 29. August 2000 auf, zu bestimmten Aspekten des damals noch nicht in Kraft befindlichen Planungsgesetzes 2000 Stellung zu nehmen, insbesondere zur Regelung, wonach interessierte Personen aus der Öffentlichkeit als Voraussetzung für eine Teilnahme an Planungsverfahren Verwaltungsgebühren zu entrichten hätten.

12. Nach einem ersten Antwortschreiben der irischen Behörden übermittelte die Kommission Irland am 23. Oktober 2001 ein Mahnschreiben mit der Aufforderung, dazu Stellung zu nehmen, dass im irischen Planungsrecht die Ausübung von Rechten nach der UVP-Richtlinie von der Zahlung von Teilnahmegebühren abhängig gemacht würde.

13. Mit Schreiben vom 7. März 2002 antworteten die irischen Behörden, dass die UVP-Richtlinie ihrer Ansicht nach der Erhebung von Verwaltungsgebühren, wie sie auf der Grundlage des Planungsgesetzes 2000 festgelegt worden seien, nicht entgegenstände. Die irischen Behörden führten u. a. aus, dass es den Mitgliedstaaten nach der Richtlinie obliege, die Einzelheiten der Anhörung der Öffentlichkeit zu regeln und dass diese nicht durch die fraglichen Gebühren von der Teilnahme an der Anhörung abgehalten würde.

14. Daraufhin richtete die Kommission am 23. Jänner 2003 eine mit Gründen versehene

Stellungnahme an Irland, in der sie den Vorwurf bekräftigte, dass Irland mit der Erhebung der streitigen Verwaltungsgebühren gegen die Artikel 6 und 8 der UVP-Richtlinie verstoße.

15. In ihrer Antwort vom 16. Mai 2003 bestritten die irischen Behörden abermals, dass die Erhebung von Verwaltungsgebühren der UVP-Richtlinie widerspreche und legten u. a. dar, dass diese Abgaben verhältnismäßig sowie notwendig seien, um die Kosten der verstärkten Anhörungsrechte der Öffentlichkeit im irischen Planungsrecht abzufangen.

16. Da die Kommission jedoch an ihrer Auffassung festhielt, erhob sie mit Schriftsatz vom 29. April 2005, eingetragen in das Register des Gerichtshofes am 17. Mai 2005, gegen Irland die vorliegende Klage gemäß Artikel 226 EG beim Gerichtshof.

#### IV — Prüfung der Klage

##### A — Wesentliche Parteivorbringen

17. Die *Kommission* hält die irische Regelung, wonach für die Teilnahme von

interessierten Personen aus der Öffentlichkeit am in der UVP-Richtlinie vorgesehenen Anhörungsverfahren Verwaltungsgebühren zu entrichten sind, im Wesentlichen aus vier Gründen für mit Artikel 6 der UVP-Richtlinie unvereinbar.

18. Zum Ersten macht die Kommission geltend, dass keine Bestimmung der Richtlinie eine solche Gebühr ausdrücklich gestatte. Dagegen sehe etwa Artikel 5 der Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt<sup>5</sup> (im Folgenden: Richtlinie 90/313) ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten für die Übermittlung der Informationen eine Gebühr erheben könnten. Die Erhebung einer Abgabe wie die Streitige wäre nach der UVP-Richtlinie nur gerechtfertigt, wenn dies aus einem objektiven Grund notwendig und verhältnismäßig wäre. Darüber hinaus verlange kein anderer Mitgliedstaat eine Verwaltungsgebühr für die Teilnahme an der Anhörung.

19. Zum Zweiten trägt die Kommission vor, dass die Erhebung der streitigen Verwaltungsgebühren dem Ziel und Zweck der UVP-Richtlinie widerspreche, wonach die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Grundlage sachgerechter Angaben aus mehreren Quellen vorgenommen werden solle, zu denen die Öffentlichkeit zähle. Die Verwaltungsgebühr mache es unwahrscheinlicher, dass die Öffentlichkeit über das Anhörungsverfahren am Entscheidungsfindungsprozess teilnehme und die Behörden damit

die Umweltauswirkungen eines Projekts angemessen beurteilen könnten.

20. Zum Dritten erlaube der Wortlaut des Artikels 6 der Richtlinie nicht die weite Auslegung, welche Irland vertrete. Die Erhebung der Gebühren sei nämlich nicht als „Einzelheit der Anhörung“ gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie anzusehen, welche von den Mitgliedstaaten festzulegen sei, weil diese Regelungsbefugnis nur das umfasse, was notwendig sei, um der Anhörung gemäß Artikel 6 Absatz 2 praktische Wirksamkeit zu verleihen. Für diese Auslegung spreche auch das in Artikel 174 Absatz 2 EG niedergelegte Verursacherprinzip, da andernfalls Kosten der Antragsteller von Projekten, welche Auswirkungen auf die Umwelt zeitigten, auf die Öffentlichkeit bzw. auf jene abgewälzt würden, die von diesen Auswirkungen betroffen sein könnten.

21. Zum Vierten führt die Kommission aus, dass die Erhebung der streitigen Gebühren die Ausübung der Rechte, die der Öffentlichkeit mit Artikel 6 Absatz 2 eingeräumt würden, beschränke oder beschränken könne. Die Gebühren entfalteten insbesondere in Bezug auf Sozialhilfeempfänger abschreckende Wirkung, zumal die kumulativen Gebühren von 65 Euro für die Verfahren vor den lokalen Planungsbehörden sowie vor dem Planungsbeschwerdeausschuss 50 % des Wocheneinkommens dieser Personengruppe ausmachten.

5 — Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 (ABl. L 158, S. 56).

22. Was sodann die geltend gemachte Verletzung von Artikel 8 der Richtlinie betrifft, so folgt diese nach Auffassung der Kommission aus dem Verstoß gegen Artikel 6 der Richtlinie. Irland stelle damit nämlich nicht sicher, dass Ansichten von Personen aus der Öffentlichkeit, die die Verwaltungsgebühren nicht bezahlen, im Genehmigungsverfahren berücksichtigt würden.

23. *Irland* widerspricht jedem der Argumente der Kommission.

24. So könne daraus, dass Verwaltungsgebühren wie die Streitigen nicht ausdrücklich in der Richtlinie vorgesehen seien, nicht geschlossen werden, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt wäre, solche einzuführen. Dies folge auch aus dem Subsidiaritätsprinzip, dem Ermessenspielraum, über den die Mitgliedstaaten nach Artikel 249 EG hinsichtlich der Umsetzung von Richtlinien allgemein verfügten sowie aus der Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie. Dass andere Mitgliedstaaten keine Gebühr einheben würden besage nicht, dass dies mit der Richtlinie unvereinbar sei.

25. Für den „Rechtfertigungstest“, den die Kommission vorgeschlagen habe, fehle jede Grundlage in der Richtlinie. Die Frage, ob Verwaltungsgebühren das Anhörungsrecht gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie

beeinträchtigten, sei allein in Bezug auf die tatsächlich in Irland erhobenen Verwaltungsgebühren zu beantworten. Was die Höhe der Verwaltungsgebühren betrifft, so hält Irland das Einkommen von Sozialhilfempfängern nicht für den richtigen Vergleichsmaßstab. Stattdessen sollte auf das durchschnittliche Monatseinkommen in Irland abgestellt werden. Jedenfalls seien die streitigen Verwaltungsgebühren nicht hoch, sondern angemessen und nicht abschreckend. Sie sollten ein wenig zur Deckung der beträchtlichen Kosten beitragen, welche aufgrund der Verbesserung der Rechte der Öffentlichkeit durch das Planungsgesetz 2000 entstünden.

26. Aus der Richtlinie 90/313 seien nach Auffassung Irlands jedenfalls keine Schlüsse für die UVP-Richtlinie zu ziehen. Die streitige Regelung entspreche sowohl dem Grundsatz der Effektivität als auch jenem der Äquivalenz.

#### B — *Würdigung*

27. Zunächst ist meines Erachtens der Kommission insoweit zu widersprechen, als sie vorbringt, dass ein Mitgliedstaat nur dann eine Verwaltungsgebühr einheben dürfte, wenn dies ausdrücklich in der Richtlinie vorgesehen wäre.

28. Dieser Ansatz impliziert nämlich im Ergebnis, dass ein Mitgliedstaat nur insoweit handeln dürfte, als dafür eine gemeinschaftsrechtliche Erlaubnis bestehe. Zutreffender ist dagegen grundsätzlich davon auszugehen, dass einem Mitgliedstaat — allgemein gesprochen — freigestellt bleibt, was ihm nicht gemeinschaftsrechtlich verboten ist bzw. dass mitgliedstaatliche Regelungsbefugnis bzw. Handlungsfreiheit besteht, soweit das mitgliedstaatliche Handeln nicht im Widerspruch zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben steht. Dies entspricht auch dem in Artikel 5 EG verankerten Grundsatz der begrenzten Ermächtigung der Gemeinschaft, wonach der Gemeinschaft keine allgemeine bzw. ausschließliche Regelungsbefugnis zukommt, sondern die Gemeinschaft im Rahmen und nach Maßgabe der durch den Vertrag jeweils festgelegten Zuständigkeiten tätig wird und insofern die Mitgliedstaaten bindet.

29. Insofern darf aus dem Schweigen der UVP-Richtlinie zu Verwaltungsgebühren im Zusammenhang mit der Anhörung der Öffentlichkeit gemäß Artikel 6 Absatz 2, wie Irland ausgeführt hat, jedenfalls nicht automatisch geschlossen werden, dass den Mitgliedstaaten die Erhebung solcher Gebühren verwehrt wäre.

30. Vielmehr ist daran zu erinnern, dass es gemäß den allgemeinen Grundsätzen, auf denen die Gemeinschaft beruht und die die Beziehungen zwischen ihr und den Mitgliedstaaten beherrschen, nach Artikel 10 EG Sache der Mitgliedstaaten ist, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung

der Gemeinschaftsregelungen zu sorgen. Dabei gehen die nationalen Behörden nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor, soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält<sup>6</sup>.

31. Der Rückgriff auf Vorschriften wie die Gegenständlichen im irischen Planungsrecht, wonach für die Teilnahme der Öffentlichkeit am Anhörungsverfahren Verwaltungsgebühren erhoben werden, ist also insoweit bzw. nur insoweit möglich, wie die Anwendung dieser nationalen Vorschriften die Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze nicht beeinträchtigt<sup>7</sup>.

32. Im vorliegenden Fall geht es primär um die Vereinbarkeit mit der UVP-Richtlinie. Wie Irland betont hat, ist zwar nach Artikel 249 EG den Mitgliedstaaten die Freiheit bei der Wahl der Mittel und Wege zur Durchführung einer Richtlinie belassen, doch lässt diese Freiheit die Verpflichtung

6 — Siehe u. a. die Urteile vom 25. März 2004 in den verbundenen Rechtssachen 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 und C-499/00 (Azienda Agricola Ettore Ribaldi u. a., Slg. 2004, I-2943, Randnr. 42), vom 23. November 1995 in der Rechtssache C-285/93 (Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, Slg. 1995, I-4069, Randnr. 26) und vom 13. April 2000 in der Rechtssache C-292/97 (Karlsson u. a., Slg. 2000, I-2737, Randnr. 27).

7 — Vgl. u. a. die Urteile vom 9. Oktober 2001 in den verbundenen Rechtssachen C-80/99, C-81/99 und C-82/99 (Flemmer, Slg. 2001, I-7211, Randnr. 55), vom 6. Mai 1982 in den Rechtssachen 146/81, 192/81 und 193/81 (Bay Wa u. a., Slg. 1982, 1503, Randnr. 29) und vom 21. September 1983 in den Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor GmbH u. a., Slg. 1983, 2633, Randnrn. 17 und 22).

der einzelnen Mitgliedstaaten unberührt, im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten<sup>8</sup>.

33. Im Folgenden ist also zu prüfen, ob die Erhebung von Verwaltungsgebühren für die Teilnahme der Öffentlichkeit am Anhörungsverfahren im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung den sich aus der Richtlinie — nach ihrem Wortlaut, ihrem Zusammenhang und ihrem Zweck<sup>9</sup> — ergebenden Vorgaben und deren praktischer Wirksamkeit widerspricht.

34. Zum Hinweis der Kommission auf die Richtlinie 90/313 ist zunächst festzustellen, dass die Tatsache, dass nach einer anderen Richtlinie die Erhebung von Gebühren ausdrücklich gestattet ist, meines Erachtens nicht eine allgemeine Vermutung zu begründen vermag, wonach der Gemeinschaftsgesetzgeber Gebühren nur zulassen wollte, wenn er dies ausdrücklich vorsieht. Jedenfalls lässt diese Erwähnung nicht den sicheren Umkehrschluss zu, dass solche Gebühren nach der hier gegenständlichen UVP-Richtlinie verboten sein sollen.

8 — Unter anderem die Urteile vom 10. April 1984 in der Rechtssache C-14/83 (Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, Randnr. 26) und vom 7. Mai 2002 in der Rechtssache C-478/99 (Kommission/Schweden, Slg. 2002, I-4147, Randnr. 15).

9 — Vgl. u. a. das Urteil vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95 (Kraaijeveld, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 28).

35. Was sodann den von der Kommission ins Spiel gebrachten „Rechtfertigungstest“ betrifft, wonach die Einhebung einer Gebühr aus einem objektiven Grund wie der guten Verwaltung geboten und verhältnismäßig sein müsste, so ist mit Irland darauf hinzuweisen, dass weder die Richtlinie selbst noch Artikel 249 EG — anders als etwa die Vertragsbestimmungen über die Grundfreiheiten — einen derartigen Ausnahmetatbestand enthalten.

36. Die Kommission hat des Weiteren ausgeführt, dass die Erhebung von Verwaltungsgebühren Ziel und Zweck des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie, der Öffentlichkeit die Teilnahme am Anhörungsverfahren im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung und den zuständigen Behörden eine sachgerechte Prüfung der Umweltauswirkungen zu ermöglichen, widerspreche und diese Bestimmung in ihrer praktischen Wirksamkeit beeinträchtige.

37. Nach Artikel 5 Absatz 3 in Verbindung mit dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie hat die Beurteilung der Umweltauswirkungen eines beantragten Projekts in erster Linie anhand sachgerechter Angaben von Seiten des Projektträgers zu erfolgen. Diese Angaben können laut dem genannten Erwägungsgrund „gegebenenfalls von den Behörden und der Öffentlichkeit ergänzt“ werden.

38. Nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie haben dementsprechend die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass der Öffentlichkeit die Genehmigungsanträge sowie die eingeholten Informationen binnen einer angemessenen Frist zugänglich gemacht werden, „damit der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Erteilung der Genehmigung dazu zu äußern“.

39. Daraus kann meines Erachtens kein *unbeschränktes* Anhörungsrecht von *jedermann* abgeleitet werden. Dies ergibt sich, wie Irland vorgetragen hat, insbesondere daraus, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie ausdrücklich dazu ermächtigt werden, die Einzelheiten der Anhörung der Öffentlichkeit so festzulegen, dass die Anhörung im Ergebnis in ihrem Umfang eingeschränkt wird.

40. So können die Mitgliedstaaten nach den in Artikel 6 Absatz 3 — demonstrativ — aufgezählten Möglichkeiten sowohl den betroffenen Personenkreis als auch die Art und Weise der Anhörung bestimmen, wobei diese etwa sogar in Form einer öffentlichen Umfrage erfolgen kann. Ferner kann die Anhörungsphase zeitlich begrenzt werden.

41. In diesem Lichte ist festzustellen, dass die Erhebung von Verwaltungsgebühren als Bedingung für die Teilnahme der Öffentlichkeit am Anhörungsverfahren, das im betreffenden Mitgliedstaat in Form schriftlicher

Stellungnahmen erfolgt, zwar die Anhörung der Öffentlichkeit einer Bedingung unterstellt bzw. beschränkt, dass diese Einschränkung jedoch nicht per se mit der Richtlinie unvereinbar ist.

42. Allerdings wird der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Durchführung der Richtlinie darüber hinaus durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts begrenzt<sup>10</sup>, zu denen insbesondere die Grundsätze der Effektivität und der Gleichwertigkeit zählen. Nach diesen Grundsätzen, welche der Gerichtshof nicht nur in Bezug auf nationale gerichtliche Verfahren, sondern auch im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren angewandt hat<sup>11</sup>, dürfen die im nationalen Recht vorgesehenen formellen und materiellen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen, die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren und muss das nationale Recht ohne Diskriminierung im Vergleich zu entsprechenden Verfahren, die rein innerstaatliches Recht betreffen, angewandt werden<sup>12</sup>.

10 — Siehe oben, Nr. 30.

11 — Siehe beispielsweise für die Anwendung dieser Grundsätze auf ein Verwaltungsverfahren zur Regelung von Streitigkeiten über die Erhebung einer inländischen Steuer das Urteil vom 3. Februar 2000 in der Rechtssache C-228/98 (Charalamos Dounias, Slg. 2000, I-577, Randnrn. 62 bis 67); zur Erhebung der Gemeinschaftsabgaben und der Agrarabgaben nach den in der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung des Mitgliedstaats festgelegten Modalitäten und Voraussetzungen siehe das Urteil vom 27. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 66/79, 127/79 und 128/79 (Salumi, Slg. 1980, 1237, Randnrn. 17 bis 20); vgl. auch zu den anwendbaren Bestimmungen bezüglich der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen durch die nationalen Behörden das Urteil in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (zitiert in Fußnote 7), Randnrn. 15 ff.

12 — Unter anderem die Urteile in den Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 19), vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-298/96 (Ölmühle Hamburg und Schmidt Söhne, Slg. 1998, I-4767, Randnr. 24), vom 24. September 2002 in der Rechtssache C-255/00 (Grundig Italiana, Slg. 2002, I-8003, Randnr. 33) und vom 7. Jänner 2004 in der Rechtssache C-201/02 (Delena Wells, Slg. 2004, I-723, Randnr. 70).

43. Zum Ersten ist also gemäß dem Effektivitätsgrundsatz zu fragen, ob durch die streitigen Verwaltungsgebühren die Teilnahme der Öffentlichkeit am Anhörungsverfahren im Rahmen des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens übermäßig erschwert oder gar praktisch unmöglich gemacht wird. Die Antwort auf diese Frage kann naturgemäß nicht abstrakt gegeben werden, sondern hängt von der konkreten Höhe der betreffenden Verwaltungsgebühren ab.

44. Im vorliegenden Fall beträgt die Gebühr für die Abgabe von Stellungnahmen im Verfahren vor den lokalen Planungsbehörden 20 Euro und jene im Verfahren vor dem Planungsbeschwerdeausschuss 45 Euro. Beide Parteien sind zu Recht davon ausgegangen, dass sich das Gewicht bzw. die (abschreckende) Wirkung dieser Gebühren für Personen, die an der Anhörung teilnehmen wollen, grundsätzlich danach richtet, ob sie in Anbetracht des diesen Personen zur Verfügung stehenden Vermögens, vornehmlich also ihres jeweiligen Einkommens, als leicht oder weniger leicht leistbar erscheinen. Die Parteien sind sich allerdings bezüglich des heranzuziehenden Beurteilungsmaßstabs uneins.

45. Was das von der Kommission herangezogene Wocheneinkommen der Personengruppe der Sozialhilfeempfänger betrifft, so handelt es sich dabei um einen ebenso extremen Vergleichswert wie es etwa das durchschnittliche Jahreseinkommen der obersten Einkommensklassen darstellen würde. Vernünftiger erscheint mir da schon eine Beurteilung mit Blick auf das durch-

schnittliche Monatseinkommen in Irland, wengleich sich auch daraus keine klaren Schlüsse ziehen lassen. Im Großen und Ganzen dürfte aber Irland darin Recht zu geben sein, dass es sich bei 20 bzw. 45 Euro im Allgemeinen um leistbare Summen handelt. Hinzuzufügen wäre außerdem, dass sich, wie sich aus den Akten bzw. den Stellungnahmen Irlands ergibt, diese Gebühren der Höhe nach durchaus im Bereich dessen befinden, was im Allgemeinen an verschiedenen Gebühren und Abgaben im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren in Irland üblich ist.

46. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass, wie ich bereits ausgeführt habe, die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, die bedingungs- und schrankenlose Anhörung von jedermann zu garantieren, sondern der nicht näher definierten „Öffentlichkeit“ wirksam eine Gelegenheit zur Anhörung einzuräumen.

47. Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die streitigen Verwaltungsgebühren in ihrer konkreten Höhe die Verwirklichung dieser Anhörung der Öffentlichkeit nicht praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert.

48. Zum zweiten Grundsatz, nämlich jenem der Gleichwertigkeit, ist festzustellen, dass,

wie Irland — von der Kommission unbestritten — dargelegt hat, die streitigen Verwaltungsgebühren generell für Stellungnahmen der Öffentlichkeit in Planungsverfahren in Irland erhoben werden und somit nicht nur für Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren nach der UVP-Richtlinie gelten. Die Anhörung der Öffentlichkeit gemäß Artikel 6 Absatz 2 dieser Richtlinie ist insofern im irischen Planungsrecht nicht ungünstiger geregelt als in Bezug auf vergleichbare rein nationale Verfahren und entspricht somit auch dem Grundsatz der Gleichwertigkeit.

49. Schließlich hat die Kommission in ihrer Klageschrift die Gemeinschaftskonformität der streitigen Verwaltungsgebühren nicht nur zum Ersten generell und zum Zweiten in ihrer jeweiligen konkreten Höhe bestritten, sondern auch zum Dritten beanstandet, dass das Planungsgesetz 2000 den zuständigen Minister bzw. den Berufungsausschuss zur Festlegung der fraglichen Verwaltungsgebühren ermächtigt, ohne diese Befugnis zu beschränken bzw. näher zu definieren.

50. Dieser Kritikpunkt betrifft offenbar den Grundsatz der Rechtssicherheit, den die Mitgliedstaaten ebenfalls bei der Umsetzung von Richtlinien zu beachten haben. Nach der

Rechtsprechung zu diesem Grundsatz haben die Mitgliedstaaten ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit zu erfüllen, die notwendig sind, um den Erfordernissen dieses Grundsatzes zu genügen<sup>13</sup>.

51. Dazu ist, wie sich ebenfalls aus der Rechtsprechung ergibt, nicht unbedingt eine Handlung des Gesetzgebers notwendig. Dem Grundsatz der Rechtssicherheit kann auch durch einen allgemeinen rechtlichen Rahmen Genüge getan werden, sofern tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationale Verwaltung garantiert ist und für den Fall, dass die fragliche Vorschrift der Richtlinie dem Einzelnen Rechte verleihen soll, die sich aus dem allgemeinen rechtlichen Rahmen ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist, und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen<sup>14</sup>.

52. Insbesondere kann, worauf die Kommission offenbar anspielt, nach ständiger Rechtsprechung etwa eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig

13 — Unter anderem die Urteile vom 20. Juni 2002 in der Rechtssache C-313/99 (Gerard Mulligan, Slg. 2002, I-5719, Randnrn. 46 und 47) und vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-159/99 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4007, Randnr. 32).

14 — Siehe dazu insbesondere das Urteil vom 26. Juni 2003 in der Rechtssache C-233/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-6625, Randnr. 76) und die dort angegebene Rechtsprechung.

ändern kann und die nur unzureichend bekannt gemacht wird, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen angesehen werden, da die betroffenen Rechtssubjekte über den Umfang ihrer Rechte in einem gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich im Ungewissen gelassen werden<sup>15</sup>.

53. Ich denke aber nicht, dass die Form, in der die streitigen Verwaltungsgebühren in der irischen Rechtsordnung festgelegt werden, nämlich per Verordnung durch den zuständigen Minister oder durch die Beschwerdekommision mit Genehmigung des Ministers, einer „bloßen Verwaltungspraxis“ im Sinne dieser Rechtsprechung gleichgehalten werden können. In diesem Sinne hat nämlich auch der Gerichtshof bereits festgestellt, dass der bloße Umstand, dass die Zuständigkeit für die Einführung im Gemeinschaftsrecht vorgesehener Maßnahmen durch einen nationalen Rechtssetzungsakt einer Behörde eines Mitgliedstaats, wie etwa einem Minister, übertragen worden ist, allein noch nicht geeignet ist, den Grundsatz der Rechtssicherheit zu verletzen. Denn die Einführung einer Maßnahme nach einem solchen Verfahren hat nicht notwendig zur Folge, dass diese Maßnahme nicht verbindlich wäre oder nicht den Anforderungen dieses Grundsatzes an Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit genügen würde<sup>16</sup>.

54. Daher ist festzustellen, dass die streitigen Verwaltungsgebühren in Irland auf der Grundlage des Planungsgesetzes 2000 mit hinreichender Verbindlichkeit und Bestimmtheit festgelegt sind, um dem Grundsatz der Rechtssicherheit zu genügen.

55. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass der Vorwurf des Verstößes gegen Artikel 6 und damit zusammenhängend gegen Artikel 8 der UVP-Richtlinie un begründet ist.

56. Die Klage der Kommission ist daher abzuweisen.

## V — Kosten

57. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Zahlung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Kostenantrag Irlands die Kosten aufzulegen.

15 — Vgl. in diesem Sinne u. a. die Urteile vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-80/92 (Kommission/Belgien, Slg. 1994, I-1019, Randnr. 20) und vom 26. Oktober 1995 in der Rechtssache C-151/94 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1995, I-3685, Randnr. 18).

16 — Siehe das Urteil in der Rechtssache C-313/99 (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 50.

## **VI — Ergebnis**

58. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

- Die Klage wird abgewiesen.
  
- Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.