

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

CHRISTINE STIX-HACKL

22 päivänä kesäkuuta 2006¹

I Johdanto

1. Nyt esillä olevalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kan-teella komissio vaatii yhteisöjen tuomiois-tuinta toteamaan, että Irlanti ei ole noudat-tanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hank-keiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY,² sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY³ (jäljempänä ympäris-tövaikutusdirektiivi), 6 ja 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt yleisön kattavan ja tosiasiallisen osallistumisen tiet-tyjen ympäristövaikutusten arvioinnin yhtey-dessä riippuvaksi siitä, että tätä ennen on maksettu osallistumismaksu.⁴

yleisön osallistumiseksi. Vaikka esillä ole-vassa asiassa väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on konkreettisesti tutkittava ympäristövaikutusdirektiivi huo-mioon ottaen, herää myös yleisemmin kysy-mys siitä, missä määrin jäsenvaltiot voivat kantaa hallinnollisia maksuja kansallisessa hallintomenettelyssä, joka suoritetaan yhteisön oikeuden perusteella tai sen täytän-töönpanemiseksi.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

2. Ympäristövaikutusdirektiivi ei sisällä nimenomaista säännöstä sellaisista hallinnol-lisista maksuista, joita kannetaan Irlannissa ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä

A Ympäristövaikutusdirektiivi

3. Ympäristövaikutusdirektiivissä säädetään, että ennen tiettyjen töiden tai muiden luontoon kohdistuvien toimenpiteiden toteuttamista suoritetaan niiden ympäristö-vaikutusten arviointi.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 175, s. 40.

3 – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaiku-tusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttami-sesta annettu direktiivi (EYVL L 73, s. 5).

4 – Näin komissio ilmaisee asian hieman epätarkasti kanteessaan, mutta teknisesti kyseessä on kuitenkin hallinnollinen maksu.

4. Ympäristövaikutusdirektiivin 6 artikla kuuluu seuraavasti: – täsmentää paikat, joissa tieto on saatavilla;

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niille ympäristöasioista vastaaville viranomaisille, joita hanke todennäköisesti koskee, annetaan mahdollisuus ilmaista kantansa hankkeen toteuttajan toimittamien tietojen ja lupahakemuksen osalta. Tätä varten jäsenvaltioiden on nimettävä ne viranomaiset, joita asiassa on kuultava joko yleisesti tai tapauskohtaisesti. Näille viranomaisille on toimitettava 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot. Jäsenvaltioiden tehtävänä on vahvistaa yksityiskohdalliset menettelyt kuulemista varten.

– yksilöidä tavat, joilla yleisölle tiedotetaan, esimerkiksi ilmoituksia jakamalla tietyllä alueella ja ilmoittamalla paikallisissa sanomalehdissä, järjestämällä näyttelyitä suunnitelmien, piirustusten, taulujen, kaavioiden ja mallien esittämiseksi;

– määrittellä, millä tavoin yleisöä on kuultava, esimerkiksi kirjallisten lausuntojen tai julkisten kuulemistilaisuuksien avulla;

2. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että lupahakemukset ja 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot ovat kansalaisten saatavilla kohtuullisessa ajassa, jotta niillä, joita hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen luvan myöntämistä.

– asettaa sopivat määräajat asian käsittelyn eri vaiheille sen varmistamiseksi, että päätös tehdään kohtuullisessa ajassa.”

3. Jäsenvaltiot vastaavat tiedottamisen ja kuulemisen tarkemmasta järjestämisestä, ja siinä yhteydessä voidaan riippuen hankkeen tai sijoituspaikan erityisistä ominaisuuksista

5. Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

– määrittellä yleisö, jota hanke koskee;

”Käytyjen neuvottelujen tulokset ja 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä.”

B Riidanalaisia hallinnollisia maksuja koskeva kansallinen lainsäädäntö

6. Irlannin kaavoituslainsäädännön mukaan yleisöltä voidaan kantaa hallinnollisia maksuja huomautusten esittämisestä taikka kaavoitusmenettelyä koskevien kannanottojen ilmaisemisesta sekä kaavoitusta koskevien valitusten yhteydessä kahdella tasolla, eli yhtäältä paikallisissa kaavoitusviranomaisissa käytävissä menettelyssä ja toisaalta kaavoitusvalituslautakunnassa käytävissä menettelyssä. Nämä hallinnolliset maksut koskevat kaikkia kaavoitusmenettelyjä ympäristövaikutusten arviointimenettely mukaan lukien. Kyseessä olevan hallinnollisen maksun suuruus on riippumaton hankkeen tai suunnitelman laajuudesta. Kyseessä oleva hallinnollinen maksu on lisäksi maksettava vain kerran niin, että samaa menettelyä koskevista lisäselvityksistä tai kannanotoista ei peritä muita maksuja.

7. Oikeudellinen perusta riidanalaisten hallinnollisten maksujen kantamiselle on Planning and Development Act 2000 -niminen laki (vuoden 2000 kaavoitus- ja maankäyttölaki, jäljempänä vuoden 2000 kaavoituslaki).

8. Vuoden 2000 kaavoituslain 33 §:ssä annetaan muun muassa ympäristöministeriölle toimivalta vahvistaa asetuksella hallinnollinen maksu, joka yleisön on maksettava huomautusten esittämisestä tai mielipiteen

ilmaisemisesta kaavoitusmenettelyissä paikallisviranomaisille. Nyt esillä olevassa asiassa keskeisenä ajankohtana tämän ympäristöministeriön vahvistaman hallinnollisen maksun suuruus oli 20 euroa.

9. Kaavoitusta koskevassa valitusmenettelyssä huomautusten esittämisen tai mielipiteen ilmaisemisen osalta vuoden 2000 kaavoituslain 144 §:ssä annetaan kaavoitusvalituslautakunnalle (An Bord Pleanála) toimivalta vahvistaa tätä koskeva hallinnollinen maksu sillä varauksella, että ympäristöministeriö hyväksyy sen. Komission antamien tietojen mukaan nyt esillä olevassa asiassa keskeisenä ajankohtana kyseinen maksu oli suuruudeltaan 45 euroa.

10. Vuoden 2000 kaavoituslain mukaan valtion eri laitokset ja tietyt elimet ovat kummassakin vaiheessa vapautetut hallinnollisen maksun maksamisesta. Tämän vapautuksen alaan kuuluvat alueellisten ja valtion viranomaisten lisäksi laitokset, jotka edustavat erityisiä intressejä kaavoitushankkeeseen nähden, kuten Fáilte Ireland, An Taisce ja ympäristönsuojelutoimisto.

III Tosiseikat ja menettely

11. Komissio kehotti vuonna 2000 saamiensa kahden kantelun perusteella Irlannin

viranomaisia 29.8.2000 päivätyllä kirjeellään esittämään huomautuksensa vuoden 2000 kaavoituslakia, joka ei tuolloin vielä ollut voimassa, koskevista tietyistä näkökohdista, erityisesti sen osalta, että yleisöön kuuluvien asiasta kiinnostuneiden henkilöiden olisi maksettava hallinnollisia maksuja edellytyksenä osallistumiselleen kaavoitusmenettelyyn.

12. Saatuaan Irlannin viranomaisten ensimmäisen kirjallisen vastauksen komissio lähetti Irlannille virallisen huomautuksen, jossa se kehotti sitä esittämään huomautuksensa siitä, että Irlannin kaavoituslainsäädännössä tehdään ympäristövaikutusdirektiivin mukaisten oikeuksien käyttäminen riippuvaiseksi osallistumismaksujen maksamisesta.

13. Irlannin viranomaiset vastasivat 7.3.2002 päivätyllä kirjeellään, että niiden näkemyksen mukaan vuoden 2000 kaavoituslain perusteella vahvistettujen hallinnollisten maksujen kantaminen ei ole ristiriidassa ympäristövaikutusdirektiivin kanssa. Irlannin viranomaiset totesivat muun muassa, että direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä yleisön kuulemisen yksityiskohdista ja että kyseessä olevat maksut eivät estä osallistumista kuulemiseen.

14. Tämän jälkeen komissio osoitti 23.1.2003 Irlannille perustellun lausunnon,

jossa se toisti moitteensa siitä, että Irlanti rikkoo ympäristövaikutusdirektiivin 6 ja 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan hallinnollisten maksujen kantamisella.

15. Irlannin viranomaiset kiistivät 16.5.2003 antamallaan vastauksella sen, että hallinnollisten maksujen kantaminen olisi ristiriidassa ympäristövaikutusdirektiivin kanssa, ja ne väittivät muun muassa, että nämä maksut ovat sekä oikeasuhteisia että välttämättömiä Irlannin kaavoituslainsäädännön mukaisista lisätyistä oikeuksista, jotka koskevat yleisön mahdollisuuksia esittää näkemyksensä, johdettujen kustannusten kattamiseksi.

16. Koska komissio kuitenkin pysyi kannassaan, se nosti 29.4.2005 päivätyllä kannekirjelmällään, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 17.5.2005, Irlantia vastaan nyt esillä olevan EY 226 artiklan mukaisen kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.

IV Kanteen tarkastelu

A Asianosaisten keskeiset lausumat

17. Komissio pitää Irlannin lainsäädäntöä, jonka mukaan yksityishenkilöiden on mak-

settava osallistumisestaan ympäristövaikutusdirektiivissä säädettyyn kuulemismenettelyyn hallinnollisia maksuja, ristiriitaisena ympäristövaikutusdirektiivin 6 artiklan kanssa olennaisin osin neljästä syystä.

hankkeen ympäristövaikutukset asianmukaisesti.

18. Ensinnäkin komissio väittää, ettei direktiivin missään säännöksessä sallita tällaista maksua nimenomaisesti. Sitä vastoin ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta annetun direktiivin 90/313/EY⁵ (jäljempänä direktiivi 90/313) 5 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat säätää, että tietojen antamisesta peritään maksu. Riidanalaisen maksun kaltaisen maksun kantaminen olisi ympäristövaikutusdirektiivin mukaan oikeutettua vain, jos se olisi objektiivisesta syystä välttämätön ja oikeasuhtainen. Tämän lisäksi mikään muukaan jäsenvaltio ei vaadi hallinnollista maksua osallistumisesta kuulemismenettelyyn.

20. Kolmanneksi direktiivin 6 artikla ei salli laajaa tulkintaa, jota Irlanti edustaa. Maksujen kantamista ei nimittäin voida pitää direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna jäsenvaltioiden tehtäväksi kuuluvana määrittelynä siitä, miten yleisöä on kuultava, koska tämä sääntelytoimivalta kattaa vain sen, mikä on välttämätöntä 6 artiklan 2 kohdan mukaisen kuulemisen käytännön tehokkuuden takaamiseksi. Tätä tulkintaa puoltaa myös EY 174 artiklan 2 kohdassa vahvistettu aiheuttamisperiaate, koska muutoin ympäristövaikutuksia omaavien hankkeiden hakijoiden kulut vyöryttäisiin yleisölle eli niille, joihin nämä vaikutukset voisivat kohdistua.

19. Toiseksi komissio väittää, että riidanalaisen hallinnollisen maksun kantaminen on ristiriidassa ympäristövaikutusdirektiivin tavoitteiden kanssa, joiden mukaan ympäristövaikutukset on arvioitava useammasta lähteestä peräisin olevien paikkansa pitävien tietojen perusteella, ja näihin luetaan yleisö. Hallinnollinen maksu tekee epätodennäköisemmäksi sen, että yleisö osallistuu kuulemismenettelyyn päätöksentekovaiheessa ja että viranomaiset voisivat siten arvioida

21. Neljänneksi komissio väittää, että riidanalaisen maksujen kantaminen rajoittaisi tai voisi rajoittaa niiden oikeuksien käyttämistä, joita yleisölle annetaan 6 artiklan 2 kohdassa. Maksut aiheuttavat erityisesti sosiaalivastustusten saajien keskuudessa karkottavia vaikutuksia, koska yhteensä 65 euron suuruiset maksut menettelystä paikallisviranomaisissa ja kaavoitusvalituslautakunnassa muodostavat 50 prosenttia tämän henkilöryhmän viikkotuloista.

5 - 7.6.1990 annettu neuvoston asetus (EYVL L 158, s. 56).

22. Direktiivin 8 artiklan väitetty rikkominen puolestaan johtuu komission mielestä direktiivin 6 artiklan rikkomisesta. Irlanti ei nimittäin siten varmista, että hallinnolliset maksut maksamatta jättävien yksityishenkilöiden mielipiteet otetaan lupamenettelyssä huomioon.

23. Irlanti kiistää kaikki komission väitteet.

24. Sen mukaan siitä, että direktiivissä ei säädetä nimenomaisesti nyt esillä olevan kaltaisista hallinnollisista maksuista, ei voida päätellä, että jäsenvaltioita kiellettäisiin ottamasta sellaisia käyttöön. Tämä johtuu sen mukaan myös subsidiariteettiperiaatteesta, jäsenvaltioille EY 249 artiklan mukaan direktiivien täytäntöönpanossa kuuluvasta harkintavallasta sekä direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesta jäsenvaltioiden sääntelytoimivallasta. Se, että muut jäsenvaltiot eivät kannu maksuja, ei tarkoita sitä, että ne olisivat ristiriidassa direktiivin kanssa.

25. Komission ehdottamalta ”oikeuttamistestiltä” puuttuvat perusteet direktiivissä. Kysymykseen siitä, vaikuttavatko hallinnolliset maksut direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaiseen oikeuteen tulla kuulluksi, voidaan

vastata yksinomaan ottamalla huomioon Irlannissa tosiasiallisesti kannetut hallinnolliset maksut. Hallinnollisten maksujen suuruudesta Irlanti katsoo, että sosiaaliavustuksen saajien tulot eivät ole oikea vertailukohde. Sen sijaan pitäisi ottaa huomioon keskimääräiset kuukausitulot Irlannissa. Riidanalaiset hallinnolliset maksut eivät missään tapauksessa ole suuria, vaan asianmukaisia, eivätkä karkottavia. Niiden tarkoituksena on edesauttaa hieman niiden huomattavien kustannusten kattamista, jotka syntyvät vuoden 2000 kaavoituslailla toteutusta yleisön oikeuksien parantamisesta.

26. Irlannin mukaan direktiivistä 90/313 ei ainakaan voida tehdä ympäristövaikutusdirektiiviä koskevia päätelmiä. Riidanalainen säännös on sekä tehokkuusperiaatteen että vastaavuusperiaatteen mukainen.

B Arviointi

27. Aluksi on mielestäni oltava eri mieltä komission kanssa siltä osin kuin se väittää, että jäsenvaltio voisi kantaa hallinnollisia maksuja vain silloin, kun siitä on nimenomaisesti säädetty direktiivissä.

28. Tämä näkemys merkitsee nimittäin sitä, että jäsenvaltio saisi toimia vain siltä osin kuin siihen on olemassa yhteisön oikeuden mukainen lupa. Asianmukaisempaa on sitä vastoin lähteä periaatteesta siitä, että jäsenvaltio – yleisesti ottaen – on vapaa tekemään sen, mitä siltä ei ole yhteisön oikeudessa kielletty, toisin sanoen että jäsenvaltiolla on sääntelytoimivalta tai toimintavapaus siltä osin kuin jäsenvaltion toiminta ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Tämä vastaa myös EY 5 artiklassa vahvistettua periaatetta yhteisön rajoitetusta erityistoimivallasta, jonka mukaan yhteisöllä ei ole yleistä tai yksinomaista toimivaltaa, vaan yhteisö toimii perustamissopimuksessa kulloinkin vahvistettujen toimivaltuuksien puitteissa ja mukaisesti ja tältä osin jäsenvaltioita sitovasti.

29. Siitä, että ympäristövaikutusdirektiivissä ei mainita hallinnollisia maksuja 6 artiklan 2 kohdan mukaisen yleisön kuulemisen yhteydessä, ei näin ollen voida ainakaan automaattisesti päätellä, että jäsenvaltioilta olisi tällaisten maksujen kantaminen kielletty, kuten Irlanti toteaa.

30. Ennemminkin on palautettava mieleen, että niiden yhteisön perustana olevien yleisten periaatteiden mukaan, jotka säätelevät yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita, jäsenvaltioiden on EY 10 artiklan nojalla varmistettava yhteisön säännösten ja mää-

räysten täytäntöönpano alueellaan. Mikäli yhteisön oikeus ja sen yleiset periaatteet eivät sisällä tähän tarkoitukseen soveltuvia yhteisiä sääntöjä, kansalliset viranomaiset noudattavat näitä säännöksiä ja määräyksiä täytäntöön pannessaan kansallisen oikeuden menettelysäännöksiä ja aineellisia säännöksiä.⁶

31. Turvautuminen nyt esillä olevan Irlannin kaavoituslainsäädännön kaltaisiin säännöksiin, joiden mukaan yleisön osallistumisesta kuulemismenettelyyn kannetaan hallinnollisia maksuja, on siis siltä osin ja vain siltä osin mahdollista, kuin näiden kansallisten säännösten soveltaminen ei vaikuta yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen sen yleiset periaatteet mukaan lukien.⁷

32. Nyt esillä olevassa asiassa on ensisijaisesti kyse yhteensoveltuvuudesta ympäristövaikutusdirektiivin kanssa. Kuten Irlanti on korostanut, EY 249 mukaan jäsenvaltioille on jätetty vapaus valita direktiivin täytäntöönpanon keinot ja tavat, mutta jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus toteuttaa kansalli-

6 – Ks. mm. yhdistetyt asiat C-480/00, C-481/00, C-482/00, C-484/00, C-490/00, C-491/00, C-497/00, C-498/00 ja C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi ym., tuomio 25.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2943, 42 kohta); asia C-285/93, Dominikanerinne-Kloster Altenhohenau, tuomio 23.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4069, 26 kohta) ja asia C-292/97, Karlsson, tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2737, 27 kohta).

7 – Vrt. mm. yhdistetyt asiat C-80/99, C-81/99 ja C-82/99, Flemmer, tuomio 9.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7211, 55 kohta); yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, Bay Wa ym. tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1503, Kok. Ep. VII, s. 229, 29 kohta) ja yhdistetyt asiat 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor GmbH ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, 17 ja 22 kohta).

nessa oikeusjärjestyksessään kaikki tarvittavat toimenpiteet direktiivien täyden vaikutuksen varmistamiseksi niiden tavoitteiden mukaisesti.⁸

33. Seuraavassa on siis tutkittava, onko hallinnollisten maksujen kantaminen yleisön osallistumisesta ympäristövaikutusten arviointiin liittyvään kuulemismenettelyyn ristiriidassa direktiivistä – sen sanamuodosta, asiayhteydestä ja tavoitteesta⁹ johtuvien velvoitteiden ja käytännön vaikutusten kanssa.

34. Komission viittauksesta direktiiviin 90/313 on aluksi todettava, että se tosiseikka, että toisen direktiivin perusteella maksujen kantaminen on nimenomaisesti sallittu, ei mielestäni voi olla perusteena yleiselle olettamukselle siitä, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut sallia maksut vain silloin, kun siitä nimenomaisesti säädetään. Tämä maininta ei ainakaan mahdollista varmaa vastakohtaispäätelmää siitä, että tällaiset maksut olisivat kiellettyjä tässä asiassa kohteena olevan ympäristövaikutusdirektiivin mukaan.

8 – Mm. asia C-14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, kok. Ep. VII, s. 557, 26 kohta) ja asia C-478/99, komissio v. Ruotsi, tuomio 7.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4147, 15 kohta).

9 – Vrt. mm. asia C-72/95, Kraaijeveld, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, 28 kohta).

35. Siitä komission esittämästä ”oikeustestistä”, jonka mukaan maksun kantamisen pitäisi perustua objektiiviseen syyhyn, kuten hyvän hallinnon periaatteeseen, ja olla oikeasuhteista, on Irlannin tavoin viitattava siihen, ettei itse direktiivi eikä myöskään EY 249 artikla sisällä tällaista poikkeustositseikasta, toisin kuin esimerkiksi perusvapauksia koskevat perustamissopimuksen määräykset.

36. Komissio on todennut lisäksi, että hallinnollisten maksujen kantaminen on ristiriidassa direktiivin 6 artiklan 2 kohdan niiden tavoitteiden kanssa, että mahdollistetaan yleisön osallistuminen ympäristövaikutusten arvioinnin puitteissa kuulemismenettelyyn ja toimivaltaisten viranomaisten suorittama asianmukainen ympäristövaikutusten tutkiminen, ja että se vaikuttaa tämän säännöksen käytännön tehokkuuteen.

37. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan, tutkittuna yhdessä sen kuudennen perustelukappaleen kanssa, anotun hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitava ensisijaisesti hankkeen toteuttajan toimittamien asianmukaisten tietojen perusteella. Näitä tietoja voivat mainitun perustelukappaleen mukaan ”tarvittaessa viranomaiset ja kansalaiset, joita hanke saattaa koskea, – – täydentää”.

38. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vastaavasti huolehdittava siitä, että lupahakemukset ja tiedot ovat kansalaisten saatavilla kohtuullisessa ajassa, ”jotta niillä, joita hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen luvan myöntämistä”.

39. Mielestäni tästä ei voida johtaa *kaikkien rajoittamatonta* oikeutta tulla kuulluksi. Kuten Irlanti on todennut, tämä ilmenee erityisesti siitä, että jäsenvaltioille annetaan direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan nimenomaisesti oikeus määritellä tavat, joilla yleisöä kuullaan niin, että kuulemisen laajuutta rajoitetaan.

40. Näin ollen jäsenvaltiot voivat 6 artiklan 3 kohdassa – esimerkkeinä – lueteltujen mahdollisuuksien mukaan määritellä sekä yleisön, jota hanke koskee, että kuulemistavan, jolloin se voidaan suorittaa jopa julkisten kuulemistilaisuuksien muodossa. Lisäksi kuulemisvaihetta voidaan rajoittaa ajallisesti.

41. Tässä valossa on todettava, että hallinnollisten maksujen kantaminen edellytyk-

senä yleisön osallistumiselle kuulemismenettelyyn, joka kyseessä olevassa jäsenvaltiossa tapahtuu kirjallisten kannanottojen muodossa, tosin merkitsee yleisön kuulemiselle asetettua edellytystä eli se rajoittaa sitä, mutta tämä rajoitus ei itsessään ole ristiriidassa direktiivin kanssa.

42. Tosin jäsenvaltioiden harkintavaltaa direktiivin täytäntöönpanon osalta rajoitetaan lisäksi yhteisön oikeuden yleisillä periaatteilla,¹⁰ joihin kuuluvat erityisesti tehokkuuseriaate ja vastaavuuseriaate. Näiden periaatteiden mukaan, joita yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut kansallisten tuomioistuinkäsittelyjen lisäksi hallintomenettelyjen yhteydessä,¹¹ kansallisessa lainsäädännössä säädettyt muodolliset ja aineelliset menettelysäännöt eivät saa johtaa siihen, että yhteisön lainsäädännön toteuttaminen tehdään käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, eivätkä nämä menettelysäännöt saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia.¹²

10 – Ks. edellä 30 kohta.

11 – Ks. esim. tämän periaatteen soveltamisesta hallintomenettelyyn, joka koskee kansallisen veron kantamista koskevien riitojen ratkaisemista, asia C-228/98, Charalampos Dounias, tuomio 3.2.2000 (Kok. 2000, s. I-577, 62–67 kohta); ks. yhteisön maksujen ja maataloutta koskevien maksujen kantamisesta kulloisessakin jäsenvaltion lainsäädännössä vahvistetuista menettelysäännöistä ja edellytyksistä yhdistetyt asiat 66/79, 127/79 ja 128/79, Salumi, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1237, Kok. Ep. V, s. 165, 17–20 kohta); vrt. myös kansallisten viranomaisten perusteettomasti maksamien tukien takaisinperimiseen sovellettavista säännöksistä edellä alaviiteessä 7 mainitut yhdistetyt asiat 205/85–215/82, tuomion 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

12 – Mm. edellä alaviiteessä 7 mainitut yhdistetyt asiat 205/82–215/82, tuomion 19 kohta; asia C-298/96, Ölmühle Hamburg ja Schmidt Söhne, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4767, 24 kohta); asia C-255/00, Grundig Italiana, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8003, 33 kohta) ja asia C-201/02, Delena Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok. 2004, s. I-723, 70 kohta).

43. Ensiksi on siis tehokkuusperiaatteen mukaisesti kysyttävä, vaikeutetaanko riidanalaisilla hallinnollisilla maksuilla kohtuuttomasti yleisön osallistumista ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä järjestettyyn kuulemismenettelyyn tai tehdäänkö se niillä käytännössä mahdottomaksi. Vastaus tähän kysymykseen ei luonnollisestikaan voi olla abstrakti, vaan se riippuu kyseisten hallinnollisten maksujen konkreettisesta suuruudesta.

44. Nyt esillä olevassa asiassa kannanoton esittämistä koskeva maksu on paikallisissa kaavoitusviranomaisissa 20 euroa ja kaavoitusvalituslautakunnassa käytävässä menettelyssä se on 45 euroa. Molemmat asianosaiset ovat perustellusti lähteneet siitä, että näiden maksujen painoarvo taikka sen (karkottava) vaikutus niiden henkilöiden osalta, jotka haluavat osallistua kuulemiseen, muodostuu lähtökohtaisesti siitä, pidetäänkö niitä näiden henkilöiden käytettävissä oleva varallisuus huomioon ottaen, lähinnä siis heidän kulloisetkin tulonsa huomioon ottaen, helposti vai vähemmän helposti maksettavina. Asianosaiset ovat kuitenkin eri mieltä huomioon otettavasta vertailukohdasta.

45. Komission esiin tuomasta sosiaaliavustusten saajien henkilöryhmän viikkotuloista on todettava, että ne ovat yhtä äärimmäinen vertailukohta kuin ylimmän tuloluokan keskimääräiset vuositulot. Mielestäni järkevämmältä vaikuttaa arviointi, jossa otetaan huomioon keskimääräiset kuukausitulot Irlan-

nissa, vaikkei niistäkään voida tehdä selviä johtopäätöksiä. Kaiken kaikkiaan lienee kuitenkin myönnettävä Irlannin olevan oikeassa siinä, että 20 euron tai 45 euron summan maksamiseen on yleisesti ottaen yksityishenkilöillä varaa. Lisäksi on todettava, kuten asiakirja-aineistosta ja Irlannin esittämistä kannanotoista ilmenee, että nämä summat vastaavat suuruudeltaan tavanomaisesti Irlannissa yleensä hallintomenettelyjen yhteydessä perittäviä maksuja.

46. Lopuksi on otettava huomioon, että kuten juuri totesin, direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita takaamaan kaikkien ehdotonta ja rajatonta kuulemista, vaan antamaan lähemmin määrittelemättömälle ”yleisölle” tehokkaasti tilaisuuden tulla kuulluksi.

47. Näistä syistä olen sitä mieltä, että riidanalaiset hallinnolliset maksut eivät konkreettisessa suuruudessaan tee tätä yleisön kuulemisen toteuttamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

48. Toisesta periaatteesta eli vastaavuusperiaatteesta on todettava, että kuten Irlanti on

esittänyt, riidanalaisia hallinnollisia maksuja kannetaan Irlannissa yleisesti yleisön kannatoista kaavoitusmenettelyssä, eikä siten vain ympäristövaikutusdirektiivin mukaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä, eikä komissio ole kiistänyt tätä. Tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaista yleisön kuulemista ei ole tältä osin säännelty Irlannin kaavoituslainsäädännössä epäedullisemmin kuin verrattavissa olevien täysin kansallisten menettelyjen osalta, ja sääntely on siten vastaavuusperiaatteen mukainen.

49. Komissio on kanteessaan riitauttanut riidanalaiisten hallinnollisten maksujen yhteensoveltuvuuden yhteisön oikeuden kanssa paitsi ensinnäkin yleisesti ja toiseksi maksujen konkreettisen suuruuden vuoksi, myös kolmanneksi siksi, että vuoden 2000 kaavoituslaissa annetaan toimivaltaiselle ministeriölle tai valituslautakunnalle oikeus vahvistaa kyseessä olevat hallinnolliset maksut tätä toimivaltaa rajoittamatta tai lähemmin määrittelemättä.

50. Tämä kritiikki liittyy ilmeisesti oikeusvarmuuden periaatteeseen, jota jäsenvaltioiden on myös noudatettava direktiivejä täytäntöön pannaan. Tätä periaatetta kos-

kevan oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on täytettävä yhteisön oikeudessa asetetut velvollisuutensa kiistattoman pakottavasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että kyseisestä periaatteesta johtuvat vaatimukset täyttyvät.¹³

51. Kuten oikeuskäytännöstä myös ilmenee, tämä ei välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia. Oikeusvarmuuden periaatteen noudattamiseksi voivat riittää myös yleiset oikeudelliset puitteet, jos taataan se, että kansalliset hallintoviranomaiset todellakin soveltavat direktiiviä kokonaisuudessaan, ja että tilanteessa, jossa direktiivin asianomaisen säännöksen tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille, oikeudellisen tilanteen on oltava riittävän täsmällinen ja selvä, jotta ne, joiden eduista on kysymys, pystyvät täysimääräisesti selvittämään oikeutensa.¹⁴

52. Erityisesti vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, johon komissio ilmeisesti viittaa, pelkkiä hallinnollisia menettelytapoja, jotka ovat luonteensa vuoksi viranomaisten

13 – Mm. asia C-313/99, Gerard Mulligan, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5719, 46 ja 47 kohta) ja asia C-159/99, komissio v. Italia, tuomio 17.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4007, 32 kohta).

14 – Ks. tältä osin erityisesti asia C-233/00, komissio v. Ranska, tuomio 26.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6625, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

vapaasti muutettavissa ja joiden osalta ei noudateta asianmukaista julkisuutta, ei voida pitää yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteiden asianmukaisena täytäntöönpanona, koska tällaisten menettelytapojen yhteydessä asianomaisille oikeussubjekteille syntyy epävarmuus heillä yhteisön oikeudessa säännellyllä alalla olevien oikeuksien laajuudesta.¹⁵

54. Tämän vuoksi on todettava, että Irlannin vuoden 2000 kaavoituslain mukaiset riidanalaiset hallinnolliset maksut on vahvistettu riittävän sitovasti ja täsmällisesti, jotta ne täyttävät oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset.

55. Edellä esitetyn perusteella tulen siihen tulokseen, että väite ympäristövaikutusdirektiivin 6 artiklan ja siihen liittyen sen 8 artiklan rikkomisesta on perusteeton.

53. En kuitenkaan ole sitä mieltä, että se muoto, jolla riidanalaiset hallinnolliset maksut vahvistetaan Irlannin oikeusjärjestyksessä, eli toimivaltaisen ministeriön taikka valituslautakunnan antama asetus, jonka ministeriö hyväksyy, voitaisiin rinnastaa tässä oikeuskäytännössä tarkoitettuihin ”pelkkiin hallinnollisiin menettelytapoihin”. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin myös jo todennut, että pelkästään se seikka, että ministerin kaltaiselle jäsenvaltion viranomaiselle annetaan kansallisessa oikeussäännössä toimivalta toteuttaa yhteisön lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, ei sellaisenaan voi loukata oikeusvarmuuden periaatetta. Se, että toimenpide toteutetaan tällaisen menettelyn päätteeksi, ei nimittäin välttämättä merkitse, että toimenpide ei ole sitova eikä täytä kyseisessä periaatteessa asetettuja erityisyyden, täsmällisyyden ja selkeyden vaatimuksia.¹⁶

56. Komission kanne on tästä syystä hylättävä.

V Oikeudenkäyntikulut

57. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio häviää asian, se on veloitettava korvaamaan Irlannin oikeudenkäyntikulut sen vaatimusten mukaisesti.

15 – Vrt. vastaavasti asia C-80/92, komissio v. Belgia, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1019, 20 kohta) ja asia C-151/94, komissio v. Luxemburg, tuomio 26.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3685, 18 kohta).

16 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-313/99, tuomion 50 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- Kanne hylätään.

- Euroopan yhteisöjen komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.