

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
C. STIX-HACKL

van 22 juni 2006¹

I — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep wegens niet-nakoming verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Ierland de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 6 en 8 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten², zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997³ (hierna: „richtlijn 85/337”), door voor de volledige en daadwerkelijke deelneming van het publiek aan bepaalde milieueffectbeoordelingen de voorafgaande betaling van een deelnemingsvergoeding te eisen.⁴

wordt geheven voor de deelneming van het publiek aan de raadplegingsprocedure. Hoewel de in de onderhavige procedure aangevoerde niet-nakoming specifiek aan richtlijn 85/337 moet worden getoetst, is niettemin ook meer in het algemeen de vraag aan de orde, in hoeverre het de lidstaten is toegestaan om in het kader van een nationale administratieve procedure die op grond van of ter uitvoering van communautaire regels wordt gevoerd, administratieve heffingen toe te passen.

II — Rechtskader

2. Richtlijn 85/337 bevat geen uitdrukkelijke bepalingen betreffende een administratieve vergoeding zoals die welke in casu in Ierland in het kader van een milieueffectbeoordeling

A — Richtlijn 85/337

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 175, blz. 40.

3 — Richtlijn tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 73, blz. 5).

4 — Aldus door de Commissie — enigszins vaag — omschreven in haar beroep. Technisch gaat het evenwel om een administratieve heffing of vergoeding.

3. In richtlijn 85/337 wordt bepaald, dat voordat bepaalde bouwwerken of andere ingrepen in het natuurlijk milieu worden uitgevoerd, de effecten die zij zullen hebben op het milieu, moeten worden beoordeeld.

4. Artikel 6 van richtlijn 85/337 luidt als volgt:

— kunnen aangeven op welke plaatsen kennis kan worden genomen van de informatie;

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen advies uit te brengen over de door de opdrachtgever verstrekte informatie en over de aanvraag om een vergunning. Te dien einde wijzen de lidstaten in het algemeen of per geval de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De gedetailleerde regeling van deze raadpleging wordt door de lidstaten vastgesteld;

— nadere bijzonderheden kunnen vaststellen voor de wijze waarop het publiek kan worden voorgelicht, bijvoorbeeld via aanplakbiljetten in een bepaald gebied, publicatie in de plaatselijke kranten, organisatie van tentoonstellingen met plattegronden, tekeningen, tabellen, grafieken, maquettes;

— kunnen vaststellen op welke wijze het publiek moet worden geraadpleegd, bijvoorbeeld schriftelijk, via een openbare enquête;

2. De lidstaten zien erop toe dat elke aanvraag voor een vergunning en de krachtens artikel 5 verzamelde informatie binnen een redelijke termijn voor het publiek beschikbaar worden gesteld, zodat het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens de vergunning wordt toegekend.

— passende termijnen voor de diverse fasen van de procedure kunnen vaststellen, teneinde te verzekeren dat er binnen een redelijk tijdsbestek een besluit wordt genomen.”

3. De bijzonderheden van deze voorlichting en deze raadpleging worden bepaald door de lidstaten, die met name naar gelang van de bijzondere kenmerken van de betrokken projecten of bouwplaatsen:

— het betrokken publiek kunnen bepalen;

5. Artikel 8 bepaalt:

„De resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie worden in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking genomen.”

B — De nationale bepalingen betreffende de litigieuze administratieve vergoedingen

6. De Ierse wetgeving inzake ruimtelijke ordening bepaalt dat van personen die in procedures ter zake van bestemmingsplannen alsook in de desbetreffende beroepsprocedures opmerkingen indienen of hun standpunt kenbaar maken, een administratieve vergoeding kan worden geëist op twee niveaus, namelijk enerzijds in de procedures voor de lokale autoriteiten die bevoegd zijn voor ruimtelijke ordening, en anderzijds voor de beroepscommissie inzake ruimtelijke ordening. Deze vergoeding heeft betrekking op de gehele ruimtelijke orderingsprocedure, de milieueffectbeoordelingsprocedure daaronder begrepen. Het bedrag van de betrokken vergoeding hangt niet af van de omvang van het project of van de ingediende stukken. Voorts dient deze vergoeding slechts éénmaal te worden betaald, zodat voor het indienen van aanvullende opmerkingen of standpunten in dezelfde procedure geen extra vergoedingen verschuldigd zijn.

7. De rechtsgrondslag voor de heffing van de litigieuze administratieve vergoeding is de „Planning and Development Act 2000” (hierna: „wet inzake ruimtelijke ordening 2000”).

8. Artikel 33 van de wet inzake ruimtelijke ordening 2000 verleent de minister van leefmilieu onder meer de bevoegdheid om bij besluit een administratieve vergoeding vast te stellen die het publiek dient te betalen

voor het indienen van opmerkingen of het kenbaar maken van standpunten in procedures van ruimtelijke ordening voor de ter zake bevoegde lokale autoriteiten. Op het voor de onderhavige procedure relevante tijdstip bedroeg de door de minister van leefmilieu vastgestelde vergoeding 20 EUR.

9. Wat vervolgens het indienen van opmerkingen of standpunten in de beroepsprocedure van ruimtelijke ordening betreft, heeft de beroepscommissie inzake ruimtelijke ordening (An Bord Pleanála) krachtens artikel 144 van de wet inzake ruimtelijke ordening 2000 de bevoegdheid om — onder voorbehoud van goedkeuring door de minister van leefmilieu — daarvoor een administratieve vergoeding vast te stellen. Deze administratieve vergoeding bedroeg op het in casu relevante tijdstip volgens de informatie van de Commissie 45 EUR.

10. Overeenkomstig de wet inzake ruimtelijke ordening 2000 zijn verschillende overheidsorganen en een aantal organisaties vrijgesteld van de op beide niveaus te betalen administratieve vergoedingen. Deze vrijstelling genieten naast regionale en nationale instanties ook instellingen die specifieke belangen betreffende projecten van ruimtelijke ordening verdedigen, zoals Fáilte Ireland, An Taisce en het agentschap voor bescherming van het milieu.

III — Feiten en procedure

11. Op basis van twee klachten die de Commissie in 2000 had ontvangen, heeft zij

de Ierse autoriteiten bij brief van 29 augustus 2000 verzocht, hun standpunt te bepalen betreffende bepaalde aspecten van de op dat tijdstip nog niet in werking getreden wet inzake ruimtelijke ordening 2000, inzonderheid met betrekking tot de regeling volgens welke belanghebbende personen administratieve vergoedingen dienden te betalen om aan de procedures ter zake van bestemmingsplannen te kunnen deelnemen.

12. Nadat de Ierse autoriteiten een eerste maal schriftelijk hadden geantwoord, heeft de Commissie Ierland op 23 oktober 2001 aangemaand, zijn standpunt te bepalen met betrekking tot de omstandigheid dat de Ierse regeling inzake ruimtelijke ordening de uitoefening van de rechten bedoeld in richtlijn 85/337 afhankelijk stelde van de betaling van vergoedingen voor deelneming.

13. Bij brief van 7 maart 2002 hebben de Ierse autoriteiten geantwoord dat richtlijn 85/337 volgens hen niet in de weg stond aan de heffing van administratieve vergoedingen zoals die welke op grond van de wet inzake ruimtelijke ordening 2000 waren vastgesteld. De Ierse autoriteiten voerden onder meer aan dat het volgens de richtlijn aan de lidstaten stond, de bijzonderheden van de raadpleging van het publiek te regelen, en dat het publiek door de betrokken vergoedingen niet ervan werd weerhouden, aan de raadpleging deel te nemen.

14. Daarop heeft de Commissie Ierland op 23 januari 2003 een met redenen omkleed

advies aan gestuurd waarin zij haar bezwaar handhaafde dat Ierland door de heffing van de litigieuze administratieve vergoedingen de artikelen 6 en 8 van richtlijn 85/337 had geschonden.

15. In hun antwoord van 16 mei 2003 hebben de Ierse autoriteiten opnieuw betwist dat de heffing van administratieve vergoedingen in strijd was met richtlijn 85/337 en hebben zij met name verklaard dat deze heffingen zowel evenredig als noodzakelijk waren om de kosten te dekken die ontstonden door de versterkte rechten van het publiek om te worden geraadpleegd in de Ierse regeling inzake ruimtelijke ordening.

16. Omdat de Commissie haar standpunt handhaafde, heeft zij bij verzoekschrift van 29 april 2005, ingeschreven ter griffie van het Hof op 17 mei 2005, krachtens artikel 226 EG bij het Hof het onderhavige beroep ingesteld tegen Ierland.

IV — Beoordeling van het beroep

A — Voornaamste argumenten van partijen

17. Volgens de *Commissie* is de Ierse regeling, volgens welke het belanghebbende

publiek voor deelneming aan de in richtlijn 85/337 bepaalde procedure van raadpleging administratieve vergoedingen dient te betalen, in wezen om vier redenen onverenigbaar met artikel 6 van richtlijn 85/337.

18. In de eerste plaats stelt de Commissie dat geen enkele bepaling van de richtlijn een dergelijke vergoeding uitdrukkelijk toestaat. Daarentegen bepaalt bijvoorbeeld artikel 5 van richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie⁵ (hierna: „richtlijn 90/313”) uitdrukkelijk dat de lidstaten voor het verstrekken van informatie een vergoeding kunnen eisen. De toepassing van een heffing zoals de litigieuze heffing zou volgens richtlijn 85/337 alleen gerechtvaardigd zijn, indien deze heffing om objectieve redenen noodzakelijk en evenredig zou zijn. Voorts eist geen enkele andere lidstaat een administratieve vergoeding om aan de raadpleging deel te nemen.

19. In de tweede plaats betoogt de Commissie dat de heffing van de litigieuze administratieve vergoedingen in strijd is met het doel en de opzet van richtlijn 85/337, volgens welke de milieueffectbeoordeling moet worden verricht op basis van relevante informatie die afkomstig is van meerdere bronnen, waaronder het publiek. Door de administratieve vergoeding is de kans kleiner dat het publiek via de procedure van raadpleging aan het besluitvormingsproces deelneemt en dat de autoriteiten op die manier de milieu-

effecten van een project passend kunnen beoordelen.

20. In de derde plaats kan artikel 6 van de richtlijn volgens de bewoordingen ervan niet ruim worden uitgelegd, zoals Ierland bepleit. De heffing van de vergoeding kan immers niet worden opgevat als behorende tot de „bijzonderheden [...] van de raadpleging” in de zin van artikel 6, lid 3, van de richtlijn, die door de lidstaten moeten worden bepaald, aangezien deze regelingsbevoegdheid alleen datgene omvat wat noodzakelijk is om de raadpleging overeenkomstig artikel 6, lid 2, een nuttig effect te verlenen. Voor deze uitlegging pleit ook het in artikel 174, lid 2, EG neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt, aangezien in het andere geval de kosten van de aanvrager van een project dat effecten op het milieu kan hebben, op het publiek worden afgewenteld, namelijk op degenen die door deze effecten kunnen worden geschaad.

21. In de vierde plaats voert de Commissie aan dat de heffing van de litigieuze vergoedingen de uitoefening van de bij artikel 6, lid 2, aan het publiek toegekende rechten, beperkt of kan beperken. De vergoedingen hebben vooral voor ontvangers van sociale bijstand een afschrikkende werking, temeer daar de samengevoegde vergoeding van 65 EUR voor de procedure voor de lokale autoriteiten inzake ruimtelijke ordening en voor de procedure voor de beroepscommissie, 50 % van het weekinkomen van dit deel van het publiek vertegenwoordigt.

5 — Richtlijn van de Raad van 7 juni 1990 (PB L 158, blz. 56).

22. Wat vervolgens de door de Commissie aangevoerde schending van artikel 8 van de richtlijn betreft, deze volgt volgens de Commissie uit de inbreuk op artikel 6 van de richtlijn. Ierland waarborgt op die manier immers niet dat de standpunten van personen uit het publiek die de administratieve vergoeding niet hebben betaald, in de vergunningsprocedure in aanmerking zullen worden genomen.

23. *Ierland* weersprekt elk van de argumenten van de Commissie.

24. Zo kan uit de omstandigheid dat de richtlijn niet uitdrukkelijk voorziet in administratieve vergoedingen als de litigieuze vergoedingen, niet worden geconcludeerd dat het de lidstaten verboden is, dergelijke vergoedingen in te voeren. Dit vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel, uit de beoordelingsmarge waarover de lidstaten op grond van artikel 249 EG algemeen beschikken met betrekking tot de implementatie van richtlijnen, alsook uit de regelingsbevoegdheid van de lidstaten krachtens artikel 6, lid 3, van de richtlijn. Het feit dat andere lidstaten geen vergoeding eisen, betekent niet dat een dergelijke vergoeding onverenigbaar is met de richtlijn.

25. Voor de „rechtvaardigingstoets” die de Commissie heeft voorgesteld, is in de richtlijn geen enkele grondslag voorhanden. De vraag of administratieve vergoedingen het recht om te worden gehoord in de zin van

artikel 6, lid 2, van de richtlijn belemmeren, kan alleen met betrekking tot de concreet in Ierland geheven administratieve vergoedingen worden beantwoord. Wat het bedrag van de administratieve vergoedingen betreft, acht Ierland het inkomen van socialebijstandontvangers geen geschikte vergelijkingsmaatstaf. In plaats daarvan dient het gemiddelde maandinkomen in Ierland te worden gehanteerd. De litigieuze administratieve vergoedingen zijn hoe dan ook niet hoog, maar passend en niet afschrikkend. Zij dragen bij aan het dekken van de aanzienlijke kosten die zijn ontstaan door de verbetering van de rechten van het publiek bij de wet inzake ruimtelijke ordening 2000.

26. Uit richtlijn 90/313 kunnen volgens Ierland in geen geval gevolgen voor richtlijn 85/337 worden afgeleid. De litigieuze regeling is in overeenstemming met zowel het doeltreffendheidsbeginsel als het gelijkwaardigheidsbeginsel.

B — Bespreking

27. Allereerst moet mijns inziens de Commissie worden weersproken waar zij stelt dat een lidstaat alleen dan een administratieve vergoeding mag heffen, wanneer de richtlijn daarin uitdrukkelijk voorziet.

28. Deze stelling komt er immers op neer dat een lidstaat alleen mag handelen wanneer het gemeenschapsrecht dat toestaat. Juister is het evenwel, in beginsel ervan uit te gaan dat een lidstaat — normaal gesproken — vrij is te doen wat hem door het gemeenschapsrecht niet wordt verboden, te weten dat de lidstaten regelingsbevoegdheid respectievelijk vrijheid van handelen hebben voor zover hun handelingen niet in strijd zijn met de communautaire voorschriften. Dit is ook in overeenstemming met het in artikel 5 EG vervatte beginsel van de beperkte bevoegdheid van de Gemeenschap, volgens hetwelk de Gemeenschap geen algemene of uitsluitende regelingsbevoegdheid heeft, maar binnen het kader en met inachtneming van de door het Verdrag specifiek vastgelegde bevoegdheden moet handelen en binnen die grenzen de lidstaten bindt.

29. Derhalve mag uit het stilzwijgen van richtlijn 85/337 over administratieve vergoedingen in het kader van de raadpleging van het publiek in de zin van artikel 6, lid 2, in elk geval niet automatisch worden geconcludeerd, dat het de lidstaten verboden is, dergelijke vergoedingen te heffen, zoals Ierland heeft uiteengezet.

30. Veeleer dient eraan te worden herinnerd dat, volgens de algemene beginselen waarop de Gemeenschap is gebaseerd en die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten beheersen, het ingevolge artikel 10 EG aan de lidstaten staat, de uitvoering van de gemeenschapsregelingen op hun

grondgebied te verzekeren. Daarbij gaan de nationale autoriteiten te werk volgens de formele en materiële bepalingen van hun nationaal recht, voor zover het gemeenschapsrecht, daaronder begrepen de algemene beginselen ervan, hiervoor geen gemeenschappelijke voorschriften bevat.⁶

31. De toepassing van bepalingen zoals de litigieuze bepalingen van de Ierse regeling inzake ruimtelijke ordening, volgens welke voor de deelneming van het publiek aan een raadplegingsprocedure administratieve vergoedingen worden geheven, is dus in zoverre of alléén in zoverre mogelijk, dat de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de algemene beginselen ervan, daardoor niet worden aangetast.⁷

32. In casu gaat het primair om de verenigbaarheid met richtlijn 85/337. Zoals Ierland heeft benadrukt, laat artikel 249 EG de lidstaten weliswaar vrij bij de keuze van de middelen en wegen voor de implementatie van een richtlijn, maar doet deze vrijheid niet af aan de verplichting van elke lidstaat om in het kader van zijn nationale rechtsorde alle

6 — Zie met name arresten van 23 november 1995, Dominikane-rinnen-Kloster Altenhofenau (C-285/93, Jurispr. blz. I-4069, punt 26); 13 april 2000, Karlsson e.a. (C-292/97, Jurispr. blz. I-2737, punt 27), en 25 maart 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a. (gevoegde zaken C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00, Jurispr. blz. I-2943, punt 42).

7 — Zie met name arresten van 6 mei 1982, Bay Wa e.a. (146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503, punt 29); 21 september 1983, Deutsche Milchkontor e.a. (205/82–215/82, Jurispr. blz. 2633, punten 17 en 22), en 9 oktober 2001, Flemmer (C-80/99–C-82/99, Jurispr. blz. I-7211, punt 55).

maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren.⁸

33. Vervolgens moet derhalve worden onderzocht of de heffing van administratieve vergoedingen voor de deelneming van het publiek aan de raadplegingsprocedure in het kader van een milieueffectbeoordeling in strijd is met de uit de richtlijn — met name de bewoordingen, de opzet en het doel ervan⁹ — voortvloeiende beginselen en de nuttige toepassing daarvan.

34. Aangaande de verwijzing van de Commissie naar richtlijn 90/313 dient om te beginnen te worden vastgesteld dat de omstandigheid dat de heffing van een vergoeding in een andere richtlijn uitdrukkelijk wordt toegestaan, naar mijn oordeel geen algemeen vermoeden kan doen ontstaan dat de gemeenschapswetgever een vergoeding alleen dan heeft willen toestaan wanneer hij daarin uitdrukkelijk heeft voorzien. In elk geval kan op basis daarvan niet met zekerheid a contrario worden geconcludeerd dat dergelijke vergoedingen volgens de hier aan de orde zijnde richtlijn 85/337 verboden zijn.

8 — Zie met name arresten van 10 april 1984, Von Colson en Kamann (C-14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26), en 7 mei 2002, Commissie/Zweden (C-478/99, Jurispr. blz. I-4147, punt 15).

9 — Zie met name arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 28).

35. Wat vervolgens de door de Commissie aangevoerde „rechtvaardigingstoets” betreft, volgens welke de heffing van een vergoeding om een objectieve reden, zoals de verplichting van behoorlijk bestuur, noodzakelijk en evenredig moet zijn, dient met Ierland erop te worden gewezen dat de richtlijn zelf noch artikel 249 EG — anders dan bijvoorbeeld de Verdragsbepalingen betreffende de fundamentele vrijheden — een dergelijke uitzondering bevatten.

36. De Commissie heeft voorts aangevoerd dat de heffing van administratieve vergoedingen in strijd is met het doel en de opzet van artikel 6, lid 2, van de richtlijn, te weten ervoor te zorgen dat het publiek aan de raadplegingsprocedure in het kader van een milieueffectbeoordeling kan deelnemen en de bevoegde autoriteiten de milieueffecten passend kunnen beoordelen, en dat die heffing de nuttige toepassing van deze bepaling op losse schroeven zet.

37. Overeenkomstig artikel 5, lid 3, gelezen in samenhang met de zesde overweging van de considerans van de richtlijn, dient de beoordeling van de milieueffecten van een aangevraagd project in de eerste instantie te gebeuren aan de hand van passende informatie die door de opdrachtgever wordt verstrekt en die volgens deze overweging „eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek”.

38. Volgens artikel 6, lid 2, van de richtlijn zien de lidstaten er aldus op toe dat elke aanvraag voor een vergunning en de verzamelde informatie voor het publiek binnen een redelijke termijn beschikbaar worden gesteld, zodat „het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens de vergunning wordt toegekend”.

39. Daaruit kan naar mijns inziens geen *onbeperkt* recht om te worden geraadpleegd voor *iedereen* worden afgeleid. Dit volgt, zoals Ierland heeft opgemerkt, vooral uit het feit dat artikel 6, lid 3, van de richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent om de bijzonderheden van de raadpleging van het publiek aldus vast te stellen dat de raadpleging in de praktijk een beperkte draagwijdte heeft.

40. Zo kunnen de lidstaten volgens de in artikel 6, lid 3, — bij wijze van voorbeeld — genoemde mogelijkheden zowel het betrokken publiek bepalen als de wijze van raadpleging vaststellen, waarbij dit bijvoorbeeld zelfs via een openbare enquête kan worden verricht. Verder kan de raadplegingsfase in de tijd worden beperkt.

41. In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de heffing van administra-

tieve vergoedingen als voorwaarde voor de deelneming van het publiek aan de raadplegingsprocedure, die in de betrokken lidstaat in de vorm van schriftelijke opmerkingen geschiedt, de raadpleging van het publiek weliswaar aan een voorwaarde onderwerpt of deze raadpleging beperkt, maar dat deze beperking niet per se onverenigbaar is met de richtlijn.

42. Niettemin wordt de beoordelingsmarge van de lidstaten ter zake van de implementatie van de richtlijn eveneens beperkt door de algemene grondbeginselen van het gemeenschapsrecht¹⁰, waartoe inzonderheid de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid behoren. Volgens deze beginselen, die het Hof niet alleen met betrekking tot nationale rechterlijke procedures, maar ook met betrekking tot administratieve procedures heeft toegepast¹¹, mogen de in het nationale recht bepaalde formele en materiële modaliteiten de uitvoering van de gemeenschapsregeling in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken, en mag bij de toepassing van het nationale recht niet worden gediscrimineerd vergeleken met procedures die louter nationaal recht betreffen.¹²

¹⁰ — Zie hierboven, punt 30.

¹¹ — Zie bijvoorbeeld aangaande de toepassing van deze beginselen met betrekking tot een administratieve procedure inzake de regeling van geschillen betreffende de heffing van een nationale belasting, arrest van 3 februari 2000, Dounias (C-228/98, Jurispr. blz. I-577, punten 62-67); betreffende de toepassing van de communautaire heffingen en de landbouwheffingen volgens de in de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat vastgestelde modaliteiten en voorwaarden, arrest van 27 maart 1980, Salumi (66/79, 127/79 en 128/79, Jurispr. blz. 1237, punten 17-20); zie eveneens, aangaande de toepasselijke bepalingen betreffende de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun door de nationale autoriteiten, arrest Deutsche Milchkontor, reeds aangehaald (voetnoot 7), punten 15 en volgende.

¹² — Zie met name arresten Deutsche Milchkontor, reeds aangehaald (voetnoot 7), punt 19; 16 juli 1998, Ölmühle Hamburg en Schmidt Söhne (C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 24); 24 september 2002, Grundig Italiana (C-255/00, Jurispr. blz. I-8003, punt 33), en 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 70).

43. In de eerste plaats moet dus overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel de vraag worden gesteld of door de litigieuze administratieve vergoedingen de deelneming van het publiek aan de raadplegingsprocedure in het kader van een milieueffectbeoordelingsprocedure niet uiterst moeilijk of in de praktijk zelfs onmogelijk wordt gemaakt. Het antwoord op deze vraag kan uiteraard niet in abstracto worden gegeven, maar hangt af van de concrete hoogte van de betrokken administratieve vergoedingen.

beoordeling aan de hand van het gemiddelde maandinkomen in Ierland al redelijker, ook al kunnen daaruit geen duidelijke conclusies worden getrokken. Globaal genomen kan evenwel met Ierland worden aangenomen dat 20 respectievelijk 45 EUR doorgaans betaalbare bedragen zijn. Daaraan moet bovendien worden toegevoegd dat, zoals uit de stukken en de opmerkingen van Ierland blijkt, de hoogte van deze vergoedingen meestal op het niveau ligt dat in Ierland in de regel voor verschillende vergoedingen en heffingen betreffende administratieve procedures gebruikelijk is.

44. In casu bedraagt de vergoeding voor de indiening van opmerkingen in de procedure voor de lokale autoriteiten van ruimtelijke ordening 20 EUR en deze in de procedure voor de beroepscommissie 45 EUR. Beide partijen zijn terecht ervan uitgegaan dat het belang of het (afschrikkend) effect van deze vergoedingen voor personen die aan de raadpleging willen deelnemen, in beginsel afhangt van de omstandigheid of deze vergoedingen ten opzichte van de financiële middelen waarover deze personen beschikken — vooral dus hun inkomen — gemakkelijk of minder gemakkelijk kunnen worden gedragen. Partijen zijn het evenwel oneens met betrekking tot de beoordelingsmaatstaf die ter zake dient te worden gehanteerd.

46. Ten slotte dient er, zoals ik al heb gezegd, rekening mee te worden gehouden dat de richtlijn de lidstaten niet verplicht, een onvoorwaardelijke en onbeperkte raadpleging van iedereen te verzekeren, maar dat het niet nader omschreven „publiek” daadwerkelijk de mogelijkheid moet worden gegeven, te worden geraadpleegd.

47. Derhalve ben ik van mening dat de concrete hoogte van de litigieuze administratieve vergoedingen de raadpleging van het publiek in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

45. Het door de Commissie gehanteerde weekinkomen van de socialebijstandontvangers is een even extreme vergelijkingswaarde als die betreffende bijvoorbeeld het gemiddelde jaarinkomen van de hoogste inkomenscategorieën. Naar mijn gevoel is een

48. Met betrekking tot het tweede beginsel, namelijk het gelijkwaardigheidsbeginsel,

moet worden vastgesteld dat, zoals Ierland heeft opgemerkt en de Commissie niet heeft betwist, de litigieuze administratieve vergoedingen in Ierland in de regel worden geheven voor de indiening van opmerkingen van het publiek in procedures van ruimtelijke ordening, en deze dus niet alleen van toepassing zijn in procedures inzake een milieueffectbeoordeling op grond van richtlijn 85/337. De raadpleging van het publiek overeenkomstig artikel 6, lid 2, van deze richtlijn is in de Ierse regeling inzake ruimtelijke ordening in zoverre niet ongunstiger geregeld dan het geval is in vergelijkbare zuiver nationale procedures, en is dan ook in overeenstemming met het gelijkwaardigheidsbeginsel.

49. Ten slotte heeft de Commissie in haar verzoekschrift de overeenstemming van de litigieuze administratieve vergoedingen met het gemeenschapsrecht niet alleen, ten eerste, in het algemeen en, ten tweede, met betrekking tot de respectieve concrete hoogte ervan betwist, maar zij heeft ten derde bezwaar gemaakt tegen het feit dat de wet inzake ruimtelijke ordening 2000 de bevoegde minister en de beroepscommissie de bevoegdheid heeft verleend om de betrokken administratieve vergoedingen vast te stellen, zonder deze bevoegdheid te beperken of nader te definiëren.

50. Dit punt van kritiek betreft blijkbaar het rechtszekerheidsbeginsel, dat de lidstaten bij de implementatie van richtlijnen eveneens in acht moeten nemen. Volgens de rechtspraak

betreffende dit beginsel moeten de lidstaten de krachtens het gemeenschapsrecht op hen rustende verplichtingen vervullen met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan dit beginsel.¹³

51. Daarvoor is — evenzeer volgens de rechtspraak — niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever vereist. Voor de inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel kan ook een algemeen rechtskader volstaan, voor zover de volledige toepassing van de richtlijn door de nationale overheid daadwerkelijk is gegarandeerd, en voor het geval dat de betrokken bepaling van de richtlijn rechten voor particulieren beoogt te scheppen, de rechtssituatie die uit dit algemene rechtskader voortvloeit, voldoende bepaald en duidelijk is, zodat de begunstigen kennis kunnen nemen van al hun rechten.¹⁴

52. Meer bepaald kunnen volgens vaste rechtspraak, waarop de Commissie blijkbaar zinspeelt, eenvoudige administratieve praktijken die naar de aard ervan volgens goed-

13 — Zie onder meer arresten van 17 mei 2001, Commissie/Italië (C-159/99, Jurispr. blz. I-4007, punt 32), en 20 juni 2002, Mulligan (C-313/99, Jurispr. blz. I-5719, punten 46 en 47).

14 — Zie in dit verband inzonderheid arrest van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk (C-233/00, Jurispr. blz. I-6625, punt 76), en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

dunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet worden beschouwd als een correcte nakoming van de verplichtingen die het gemeenschapsrecht oplegt, aangezien zij de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid laten omtrent de omvang van hun rechten zoals die door het gemeenschapsrecht worden gewaarborgd.¹⁵

53. Ik denk evenwel niet dat de vorm waarin de litigieuze administratieve vergoedingen in de Ierse rechtsorde zijn vastgesteld, namelijk bij een besluit van de bevoegde minister of door de beroepscommissie met goedkeuring van de minister, met een „eenvoudige administratieve praktijk” in de zin van deze rechtspraak kan worden gelijkgesteld. Het Hof heeft in dit verband immers reeds geoordeeld dat de omstandigheid alleen dat de bevoegdheid om door het gemeenschapsrecht voorgeschreven maatregelen te treffen, bij een nationaal wetgevingsinstrument is gedelegeerd aan een autoriteit van een lidstaat, zoals een minister, als zodanig nog geen inbreuk kan maken op het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien een volgens een dergelijke procedure vastgestelde maatregel niet noodzakelijkerwijs bindende werking mist of niet voldoet aan de door bovengenoemd beginsel gestelde eisen van specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid.¹⁶

15 — Zie in die zin met name arresten van 24 maart 1994, Commissie/België (C-80/92, Jurispr. blz. I-1019, punt 20), en 26 oktober 1995, Commissie/Luxemburg (C-151/94, Jurispr. blz. I-3685, punt 18).

16 — Zie arrest Mulligan, aangehaald in voetnoot 13, punt 50.

54. Derhalve moet worden vastgesteld dat de litigieuze administratieve vergoedingen in Ierland met voldoende dwingende kracht en nauwkeurigheid krachtens de wet inzake ruimtelijke ordening 2000 zijn vastgesteld zodat aan het rechtszekerheidsbeginsel is voldaan.

55. Gelet op het voorgaande kom ik tot de slotsom dat het bezwaar van schending van artikel 6 en — daarmee samenhangend — van artikel 8 van richtlijn 85/337 ongegrond is.

56. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie worden verworpen.

V — Kosten

57. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van Ierland worden verwezen in de kosten.

VI — Conclusie

58. Gelet op een ander geef ik het Hof in overweging te oordelen als volgt:

- het beroep wordt verworpen.
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.