

# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 22 juni 2006 <sup>1</sup>

## I — Inledning

1. Kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6 och 8 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt <sup>2</sup>, i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 <sup>3</sup> (nedan kallat direktivet om miljöpåverkan), genom att göra allmänhetens fullständiga och verkliga deltagande i vissa bedömningar av miljöpåverkan beroende av att deltagaravgifter erläggs i förväg. <sup>4</sup>

av miljöpåverkan för allmänhetens deltagande i samrådsförfarandet. Trots att det fördragsbrott som gjorts gällande i förevarande förfarande skall bedömas mot bakgrund av direktivet om miljöpåverkan, uppkommer även den allmänna frågan huruvida medlemsstaterna har rätt att inom ramen för ett nationellt förvaltningsförfarande, som sker på grundval av eller för genomförande av gemenskrätsrättsliga bestämmelser, ta ut förvaltningsavgifter.

## II — Tillämpliga bestämmelser

2. Direktivet om miljöpåverkan innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse beträffande en förvaltningsavgift, som den som uttas i Irland inom ramen för bedömningen

### A — Direktivet om miljöpåverkan

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

3 — Direktiv om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 73, 1997, s. 5).

4 — Kommissionen har använt denna beteckning i sin ansökan, det rör sig emellertid tekniskt om en administrativ pålaga eller administrativ avgift.

3. I direktivet om miljöpåverkan föreskrivs att en bedömning av den inverkan som vissa arbeten och ingrepp i den naturliga omgivningen kan komma att ha på miljön skall företas innan sådana arbeten och ingrepp genomförs.

4. Artikel 6 i direktivet om miljöpåverkan har följande lydelse:

— ange var informationen skall finnas tillgänglig,

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av ett projekt, ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploitören och över ansökan om tillstånd. I detta syfte skall medlemsstaterna utse de myndigheter som skall höras, antingen genom allmänna föreskrifter eller från fall till fall. De uppgifter som har inhämtats i enlighet med artikel 5 skall vidarebefordras till dessa myndigheter. Medlemsstaterna skall fastställa hur detta samråd skall gå till.

— fastställa på vilka sätt allmänheten skall informeras, t.ex. genom anslag inom ett visst område, publicering i lokaltidningar, utställningar med planer, ritningar, tabeller, diagram och modeller,

— bestämma hur allmänheten skall ges tillfälle att yttra sig, t.ex. skriftligen eller genom en offentlig utfrågning,

2. Medlemsstaterna skall sörja för att varje tillståndsansökan liksom insamlad information enligt artikel 5 görs tillgänglig för allmänheten inom rimlig tid för att den berörda allmänheten skall få möjlighet att framföra sina synpunkter innan tillstånd beviljas.

— bestämma lämpliga tidsgränser för de olika stegen i proceduren i syfte att säkerställa att ett beslut fattas inom en rimlig tid.”

3. Den närmare utformningen av informationen och samrådet skall bestämmas av medlemsstaterna. Beroende på respektive projekts karaktär och lokalisering får medlemsstaterna

5. I artikel 8 föreskrivs följande:

— bestämma vilka som är berörda,

”Resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen.”

*B — Nationella bestämmelser avseende de omtvistade förvaltningsavgifterna*

6. Enligt irländsk lagstiftning om fysisk planering kan förvaltningsavgifter tas ut från allmänheten för yttranden som avges i planeringsförfaranden eller överklagandeförfaranden när det är fråga om planeringsförfaranden på två nivåer: dels vid förfarandet inför lokala planmyndigheter, dels vid förfarandet inför enheten för överklaganden av planeringsärenden. Dessa förvaltningsavgifter hänför sig till samtliga planeringsförfaranden samt förfaranden för miljökonsekvensbedömningar. Storleken på ifrågavarande förvaltningsavgifter är oberoende av projektets eller yttrandets omfattning. Dessutom kan ifrågavarande förvaltningsavgift endast tas ut en gång. Det kan följaktligen inte påföras andra avgifter avseende kompletterande yttranden i samma förfarande.

7. "Planning and Development Act 2000" (nedan kallad 2000 års lag om fysisk planering) utgör den rättsliga grunden för uttagande av de omtvistade förvaltningsavgifterna.

8. Genom artikel 33 i 2000 års lag om fysisk planering tillåts miljöministrarna bland annat att genom förordning fastställa en förvaltningsavgift som allmänheten skall erlägga för yttranden som avges i planer-

ingsförfaranden inför lokala planmyndigheter. Vid tiden för omständigheterna i förevarande mål uppgick den av miljöministern fastställda förvaltningsavgiften till 20 euro.

9. Vad gäller yttranden som avges i överklagandeförfaranden i planärenden tillåts, genom artikel 144 i 2000 års lag om fysisk planering, enheten för överklaganden av planeringsärenden (An Bord Pleanála) att fastställa en förvaltningsavgift, under förutsättning att denna godkänns av miljöministern. Enligt kommissionens uppgifter uppgick denna förvaltningsavgift vid den här relevanta tidpunkten till 45 euro.

10. Enligt 2000 års lag om fysisk planering är olika offentliga myndigheter och vissa organisationer undantagna från skyldigheten att erlägga förvaltningsavgifter med avseende på båda nivåer. Utöver regionala och offentliga myndigheter omfattas organisationer, som företräder särskilda intressen i samband med planeringsprojekt, såsom Fáilte Ireland, An Taisce och myndigheten för miljöskydd, av nämnda undantag.

### III — Bakgrund och förfarande

11. Till följd av två klagomål som kommissionen erhöll år 2000 anmodade kommissio-

nen de irländska myndigheterna genom skrivelse av den 29 augusti 2000 att uttala sig om vissa aspekter av 2000 års lag om fysisk planering som vid den tidpunkten ännu inte var i kraft, särskilt om bestämmelser, enligt vilka den berörda allmänheten måste erlägga förvaltningsavgifter för att få delta i planeringsförfaranden.

12. Efter en första svarsskrivelse från de irländska myndigheterna tillsände kommissionen den 23 oktober 2001 Irland en formell underrättelse med en uppmaning att inkomma med ett yttrande över påståendet att det enligt den irländska lagen om fysisk planering krävs att deltagaravgifter betalas för att rättigheter som följer av direktivet om miljöpåverkan skall kunna utövas.

13. Genom skrivelse av den 7 mars 2002 svarade de irländska myndigheterna att ett uttagande av förvaltningsavgifter, såsom fastställts på grundval av 2000 års lag om fysisk planering, enligt deras uppfattning inte strider mot direktivet om miljöpåverkan. De irländska myndigheterna anförde bland annat att medlemsstaterna enligt direktivet skall fastställa de närmare bestämmelserna om samråd med allmänheten och att de omtvistade avgifterna inte avhåller allmänheten från deltagande i samråd.

14. Mot bakgrund härav riktade kommissionen den 23 januari 2003 ett motiverat

yttrande till Irland, i vilket den bekräftade anklagelsen att Irland genom uttagande av de omtvistade förvaltningsavgifterna har åsidosatt artiklarna 6 och 8 i direktivet om miljöpåverkan.

15. I sitt svar av den 16 maj 2003 förnekade de irländska myndigheterna emellertid att ett uttagande av förvaltningsavgifter skulle stå i strid med direktivet om miljöpåverkan och informerade särskilt om att dessa avgifter var proportionella och nödvändiga för att täcka kostnaderna för allmänhetens utökade rätt till samråd i den irländska lagstiftningen om fysisk planering.

16. Kommissionen vidhöll emellertid sin ståndpunkt och väckte genom skrivelse av den 29 april 2005, som inkom till domstolens kansli den 17 maj 2005, förevarande talan mot Irland, vid domstolen, i enlighet med artikel 226 EG.

#### IV — Prövning av talan

##### A — Parternas huvudargument

17. *Kommissionen* anser att den irländska bestämmelsen, enligt vilken den berörda

allmänheten måste erlägga förvaltningsavgifter för att få delta i det samrådsförfarande som föreskrivs i direktivet om miljöpåverkan, är oförenlig med artikel 6 i direktivet om miljöpåverkan, huvudsakligen av fyra skäl.

18. Kommissionen har för det första gjort gällande att ingen bestämmelse i direktivet uttryckligen tillåter uttagande av en sådan avgift. I artikel 5 i direktiv 90/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation<sup>5</sup> (nedan kallat direktiv 90/313) föreskrivs emellertid uttryckligen att medlemsstaterna får ta ut avgifter för att tillhandahålla uppgifter. En avgift som den omtvistade får enligt direktivet om miljöpåverkan endast tas ut om detta är nödvändigt och proportionerligt av objektiva skäl. Därutöver utkräver ingen annan medlemsstat en förvaltningsavgift för deltagande i samråd.

19. Kommissionen har för det andra anført att uttagande av de omtvistade förvaltningsavgifterna strider mot syftet och ändamålet med direktivet om miljöpåverkan, enligt vilket bedömningen av miljöpåverkan skall ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från flera källor, till vilka allmänheten hör. Förvaltningsavgiften gör det mindre sannolikt att allmänheten deltar i beslutsfattandet genom samrådsförfarandet och att myndig-

heterna därmed kan göra en riktig bedömning av miljöpåverkan av ett projekt.

20. För det tredje innebär inte ordalydelsen i artikel 6 i direktivet att den vida tolkning som företräds av Irland är tillåten. Bestämmelsen om uttagande av avgifter kan nämligen inte anses som en "[bestämmelse om] hur detta samråd skall gå till" i den mening som avses i artikel 6.3 i direktivet, vilket skall fastställas av medlemsstaterna, eftersom denna lagstiftningsbehörighet endast omfattar vad som är nödvändigt för att samrådet enligt artikel 6.2 skall få en ändamålsenlig verkan. För denna tolkning talar även den i artikel 174.2 EG föreskrivna principen att förorenaren skall betala, eftersom de kostnader som tillfaller projektansökare, vars projekt inverkar på miljön, i annat fall skulle övervältras på allmänheten eller på dem som skulle kunna beröras av denna inverkan.

21. Kommissionen har för det fjärde anført att uttagande av de omtvistade avgifterna kan eller skulle kunna inskränka utövandet av de rättigheter som tillkommer allmänheten enligt artikel 6.2 i direktivet. Avgifterna har en avhållande effekt särskilt för mottagare av socialhjälp, särskilt som de kumulativa avgifterna om 65 euro för förfarandet inför den lokala planmyndigheten och enheten för överklaganden av planeringsärenden utgör 50 procent av veckoinkomsten för denna personkategori.

5 — Rådets direktiv av den 7 juni 1990 (EGT L 158, 1990, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233).

22. Vad gäller det åsidosättande av artikel 8 i direktivet som gjorts gällande är detta enligt kommissionens uppfattning en följd av åsidosättandet av artikel 6 i direktivet. Irland har därmed nämligen inte säkerställt att synpunkter från personer från allmänheten som inte har betalat förvaltningsavgifterna beaktas i samband med tillståndsförfarandet.

enbart besvaras utifrån de förvaltningsavgifter som faktiskt uttas i Irland. Vad beträffar förvaltningsavgiftens storlek anser Irland att inkomsten för mottagare av socialhjälp inte kan användas som måttstock, utan att i stället den genomsnittliga månadslönen i Irland skall användas. I vilket fall som helst är de omtvistade förvaltningsavgifterna inte höga, utan rimliga och inte heller avskräckande. De skall bidra till att täcka de ansevärda kostnader som uppkommer i samband med utökningen av allmänhetens rättigheter genom 2000 års lag om fysisk planering.

23. *Irland* har bestritt kommissionens argument.

24. Av den omständigheten att förvaltningsavgifter som de omtvistade inte uttryckligen föreskrivs i direktivet kan inte slutsatsen dras att det är förbjudet för medlemsstaterna att införa sådana. Detta följer även av subsidiaritetsprincipen, det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna enligt artikel 249 EG i allmänhet förfogar över vid införlivandet av direktiv samt av medlemsstaternas lagstiftningsbehörighet enligt artikel 6.3 i direktivet. Den omständigheten att andra medlemsstater inte uttar avgifter innebär inte att detta inte skulle vara förenligt med direktivet.

26. Av direktiv 90/313 går det inte att dra några slutsatser som är relevanta för direktivet om miljöpåverkan enligt Irland. Den omtvistade bestämmelsen är förenlig med såväl effektivitetsprincipen som likvärdighetsprincipen.

#### B — *Bedömning*

25. I direktivet finns inget stöd för det "rättfärdigandetest" som kommissionen har föreslagit. Frågan huruvida förvaltningsavgifter utgör ett hinder för den rätt till samråd som föreskrivs i artikel 6.2 i direktivet skall

27. Enligt min mening är för det första kommissionens uppfattning, att en medlemsstat endast kan ta ut en förvaltningsavgift när detta uttryckligen föreskrivs i direktivet, felaktigt.

28. Detta synsätt innebär nämligen att en medlemsstat endast skulle kunna vidta åtgärder om detta uttryckligen var tillåtet enligt gemenskapsrätten. Det är emellertid rimligare att i princip utgå från att en medlemsstat, generellt sett, behåller sin frihet att vidta sådana åtgärder som den inte har förbjudits att vidta enligt gemenskapsrätten eller har lagstiftningsbehörighet eller handlingsfrihet i den mån som medlemsstatens åtgärder inte står i strid med gemenskapsrättsliga bestämmelser. Denna uppfattning är också förenlig med principen om gemenskapens begränsade behörighet i artikel 5 EG, enligt vilken gemenskapen inte har någon allmän eller exklusiv lagstiftningsbehörighet, utan agerar inom ramen för och i enlighet med de befogenheter som fastställts i fördraget och på så sätt binder medlemsstaterna.

29. Av den omständigheten att det i direktivet om miljöpåverkan inte sägs något om förvaltningsavgifter i samband med samråd med allmänheten enligt artikel 6.2 kan, såsom Irland anför, i vart fall inte automatiskt den slutsatsen dras att medlemsstaterna inte kan ta ut sådana avgifter.

30. Det skall erinras om att det, i enlighet med de allmänna principer som ligger till grund för gemenskapen och som styr förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaterna, enligt artikel 10 EG ankommer på medlemsstaterna att säkerställa att

gemenskapsbestämmelserna genomförs i medlemsstaterna. Därvid skall de nationella myndigheterna tillämpa handläggningsreglerna och de materiella bestämmelserna i den nationella rätten, i den mån gemenskapsrätten, inbegripet dess allmänna principer, inte innehåller gemensamma föreskrifter i detta avseende.<sup>6</sup>

31. Regler, som de omtvistade reglerna i den irländska planlagstiftningen, enligt vilka förvaltningsavgifter uttas från allmänheten för deltagande i ett samrådsförfarande, kan följaktligen tillgripas eller endast tillgripas såvida tillämpningen av dessa nationella regler inte inverkar menligt på gemenskapsrättens — inklusive de allmänna principerna i denna — räckvidd och verkan.<sup>7</sup>

32. I förevarande fall är det framför allt fråga om förenligheten med direktivet om miljöpåverkan. Som Irland har påpekat är medlemsstaterna enligt artikel 249 EG fria att välja form och tillvägagångssätt för att säkerställa direktivets genomförande. Denna skyldighet inverkar emellertid inte på skyl-

6 — Se, bland annat, dom av den 25 mars 2004 i de förenade målen C-480/00—C-482/00, C-484/00, C-489/00—C-491/00 och C-497/00—C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl. (REG 2004, s. I-2943), punkt 42, av den 23 november 1995 i mål C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau (REG 1995, s. I-4069), punkt 26, och av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson m.fl. (REG 2000, s. I-2737), punkt 27.

7 — Se, bland annat, dom av den 9 oktober 2001 i de förenade målen C-80/99—C-82/99, Flemmer (REG 2001, s. I-7211), punkt 55, av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa m.fl. (REG 1982, s. 1503; svensk specialutgåva, volym 6, s. 393), punkt 29, och av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor m.fl. (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233), punkterna 17 och 22.

digheten för varje medlemsstat till vilken direktivet är riktat att i sin nationella rättsordning vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa direktivets fulla verkan i enlighet med det mål som eftersträvas med direktivet.<sup>8</sup>

33. Nedan skall det således provas huruvida uttagande av förvaltningsavgifter för allmänhetens deltagande i samrådsförfarandet inom ramen för bedömningen av miljöpåverkan står i strid med de bestämmelser och den ändamålsenliga verkan som framgår av direktivets ordalydelse, samband och syfte.<sup>9</sup>

34. Vad gäller kommissionens hänvisning till direktiv 90/313 kan inledningsvis konstateras att det enligt min mening inte går att grunda en allmän presumtion, om att gemenskapslagstiftaren endast avsett att tillåta avgifter när denne uttryckligen föreskriver detta, på den omständigheten att uttagande av avgifter uttryckligen tillåts genom ett annat direktiv. Av detta uttalande kan i vart fall inte med säkerhet slutsatsen dras att sådana avgifter skulle vara förbjudna enligt det här aktuella direktivet om miljöpåverkan.

35. Vad gäller kommissionens ”rättfärdigandetest”, enligt vilket uttagandet av en avgift skall vara nödvändigt och proportionerligt av objektiva skäl såsom god förvaltningssed, skall hänvisas till Irlands uppfattning, enligt vilken varken direktivet eller artikel 249 EG, till skillnad från exempelvis bestämmelserna om de grundläggande friheter som garanteras i fördraget, innehåller en sådan undantagsbestämmelse.

36. Kommissionen har därutöver anförts att ett uttagande av förvaltningsavgifter står i strid med det syfte och ändamål som eftersträvas med artikel 6.2 i direktivet, att göra det möjligt för allmänheten att delta i samrådsförfaranden inom ramen för bedömningen av miljöpåverkan och att möjliggöra en bedömning av inverkan på miljön för de behöriga myndigheterna, och inverkar på bestämmelsens ändamålsenliga verkan.

37. Enligt artikel 5.3 jämförd med skäl 6 i direktivet skall bedömningen av miljöpåverkan av ett projekt, för vilket ansökan har gjorts, i första hand ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören och enligt ovannämnda skäl ”med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga”.

8 — Se, bland annat, dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, Von Colson och Kamann (REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577), punkt 26, och av den 7 maj 2002 i mål C-478/99, kommissionen mot Sverige (REG 2002, s. I-4147), punkt 15.

9 — Se, bland annat, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld (REG 1996, s. I-5403), punkt 28.



38. Enligt artikel 6.2 i direktivet skall medlemsstaterna sörja för att varje tillståndsansökan liksom insamlad information görs tillgänglig för allmänheten inom rimlig tid "för att den berörda allmänheten skall få möjlighet att framföra sina synpunkter innan tillstånd beviljas".

39. Därav kan enligt min mening inte slutsatsen dras att *var och en* har en *obegränsad* rätt att höras. Såsom Irland påpekat framgår detta särskilt av den omständigheten att medlemsstaterna genom artikel 6.3 i direktivet uttryckligen ges behörighet att bestämma den närmare utformningen av samrådet med allmänheten på så sätt att samrådet begränsas till sin omfattning.

40. Enligt de möjligheter som anges i artikel 6.3 får medlemsstaterna bestämma vilka som är berörda och hur samrådet skall ske, varvid detta till exempel kan ske i form av en offentlig utfrågning. Vidare kan samrådsförfarandet begränsas i tiden.

41. Mot bakgrund av det ovannämnda kan fastställas att den omständigheten att det

såsom villkor för allmänhetens deltagande i samrådsförfarandet, som sker skriftligen i den berörda medlemsstaten, krävs att förvaltningsavgifter erläggs visserligen innebär att samrådet med allmänheten underkastas ett villkor eller begränsas, men inte att denna begränsning inte skulle vara förenlig med direktivet.

42. Medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning vid genomförandet av direktivet begränsas emellertid därutöver av allmänna gemenskapsrättsliga principer,<sup>10</sup> till vilka särskilt effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen hör. Enligt dessa principer, vilka domstolen inte enbart tillämpat med avseende på nationella domstolsförfaranden, utan även i samband med administrativa förfaranden,<sup>11</sup> får de nationella bestämmelserna inte vara sådana att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att genomföra gemenskapslagstiftningen, och den nationella lagstiftningen får inte tillämpas på ett i förhållande till liknande tvister, som avser nationell rätt, diskriminerande sätt.<sup>12</sup>

10 — Se ovan punkt 30.

11 — Vad gäller tillämpningen av dessa principer på ett administrativt förfarande för att lösa tvister rörande påförandet av en inhemsk skatt, se dom av den 3 februari 2000 i mål C-228/98, Charalampos Dounias (REG 2000, s. I-577), punkterna 62–67, rörande uppbörd av gemenskapsavgifter och jordbruksavgifter enligt de föreskrifter och villkor som fastställs i varje medlemsstats nationella rättsordning, se dom av den 27 mars 1980 i de förenade målen 66/79, 127/79 och 128/79, Salumi (REG 1980, s. 1237; svensk specialutgåva, s. 163), punkterna 17–20, vad gäller tillämpliga bestämmelser rörande återkrav av stöd som felaktigt utbetalats av de nationella myndigheterna se även dom i de förenade målen Deutsche Milchkontor m.fl. (ovan fotnot 7), punkt 15 och följande punkter.

12 — Se, bland annat, dom i de förenade målen Deutsche Milchkontor m.fl. (ovan fotnot 7), punkt 19, av den 16 juli 1998 i mål C-298/96, Oelmühle Hamburg och Schmidt Söhne (REG 1998, s. I-4767), punkt 24, av den 24 september 2002 i mål C-255/00, Grundig Italiana (REG 2002, s. 8003), punkt 33, och av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Delena Wells (REG 2004, s. I 723), punkt 70.

43. Enligt effektivitetsprincipen skall följaktligen för det första frågan ställas om det genom de omtvistade förvaltningsavgifterna i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt för allmänheten att delta i samrådsförfaranden inom ramen för förfarandet för bedömningen av miljöpåverkan. Denna fråga kan inte besvaras abstrakt, utan svaret på frågan beror på hur hög den aktuella förvaltningsavgiften är.

44. I förevarande fall uppgår avgiften för yttranden som avges vid förfarandet inför lokala planmyndigheter till 20 euro och för sådana yttranden som avges vid förfarandet inför enheten för överklaganden av planeringsärenden till 45 euro. Båda parter har med rätta utgått ifrån att betydelsen eller den (avskräckande) verkan av dessa avgifter för personer som vill delta i samrådet i princip är beroende av om avgifterna för dessa personer framstår som lätta att betala eller mindre lätta att betala mot bakgrund av den förmögenhet som står till deras förfogande och framför allt mot bakgrund av deras inkomst. Parterna är emellertid inte eniga om vilket bedömningskriterium som skall tillämpas.

45. Vad beträffar den av kommissionen åberopade veckoinkomsten för mottagare av socialhjälp kan konstateras att det rör sig om ett jämförelsevärde som är lika extremt som exempelvis den genomsnittliga årslönen för de högre inkomstklasserna. Enligt min

mening är det rimligare att göra en bedömning mot bakgrund av den genomsnittliga månadslönen i Irland, även om man därav inte kan dra några klara slutsatser. Irland har emellertid i stort sett rätt i att 20 eller 45 euro i allmänhet är betalbara belopp. Det kan dessutom konstateras att dessa belopp, såsom framgår av handlingarna i målet eller Irlands yttranden, rör sig inom vad som i allmänhet är normalt i Irland för olika avgifter och pålagor i samband med administrativa förfaranden.

46. Slutligen skall det beaktas att direktivet, som jag har angett tidigare, inte innebär någon skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att var och en ges ovillkorlig och obegränsad möjlighet att yttra sig, utan skall bereda "allmänheten", som inte definieras närmare, tillfälle att yttra sig.

47. Mot bakgrund av vad som har angetts ovan, anser jag att de omtvistade förvaltningsavgifterna till sitt belopp inte är sådana att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att genomföra detta samråd med allmänheten.

48. När det gäller den andra principen, nämligen likvärdighetsprincipen, kan det,

såsom Irland framhållit, utan att bli emotsagt av kommissionen, konstateras att de omtvistade förvaltningsavgifterna i allmänhet uttas för allmänhetens yttranden i planeringsförfaranden i Irland och följaktligen inte enbart gäller för förfaranden för bedömning av inverkan på miljön enligt direktivet om miljöpåverkan. Villkoren för samråd med allmänheten enligt artikel 6.2 i ovannämnda direktiv är följaktligen inte mindre fördelaktiga i den irländska lagstiftningen om fysisk planering än villkoren för motsvarande nationella förfaranden och överensstämmelse följaktligen också med likvärdighetsprincipen.

49. Slutligen har kommissionen i sin ansökan inte enbart ifrågasatt huruvida de omtvistade förvaltningsavgifterna för det första generellt sett och för det andra med avseende på beloppets storlek är förenliga med gemenskapsrätten, utan för det tredje även riktat kritik mot att den behöriga ministern eller enheten för överklaganden genom 2000 års lag om fysisk planering tillåts att fastställa de omtvistade förvaltningsavgifterna, utan att denna befogenhet begränsas eller närmare definieras.

50. Denna kritik avser uppenbarligen rättssäkerhetsprincipen som också skall beaktas av medlemsstaterna vid införlivandet av direktiv. Enligt rättspraxis avseende denna

princip skall medlemsstaterna fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten med obestriddlig bindande verkan liksom på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kraven som följer av denna princip uppfylls.<sup>13</sup>

51. Såsom framgår av rättspraxis krävs därvid inte nödvändigtvis en lagstiftningsåtgärd. För att rättssäkerhetsprincipen skall anses som uppfylld kan det vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram, under förutsättning att det finns en effektiv garanti för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut och att, i sådana fall då direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, den rättsliga situation som följer av denna allmänna rättslig ram är tillräckligt klar och precis samt att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter.<sup>14</sup>

52. Enligt fast rättspraxis, som det står klart att kommissionen avsett, kan i synnerhet inte enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndig-

13 — Se, bland annat, dom 20 juni 2002 i mål C-313/99, Gerard Mulligan (REG 2002, s. I-5719), punkterna 46 och 47, och av den 17 maj 2001 i mål C-159/99, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-4007), punkt 32.

14 — Se, bland annat, dom av den 26 juni 2003 i mål C-233/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2003, s. 6625), punkt 76 och där angiven rättspraxis.

heten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, betraktas som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten. De berörda rättssubjekten kvarhålls nämligen i ett tillstånd av osäkerhet beträffande omfattningen av deras rättigheter inom ett område som regleras av gemenskapsrätten.<sup>15</sup>

54. Under dessa omständigheter kan det konstateras att de omtvistade förvaltningsavgifterna i Irland har fastställts på grundval av lagen om fysisk planering med tillräckligt bindande verkan och på ett tillräckligt precist sätt, så att rättssäkerhetsprincipen kan anses vara uppfylld.

55. Mot denna bakgrund anser jag att den anmärkning som avser överträdelse av artikel 6 och följaktligen även av artikel 8 i direktivet om miljöpåverkan saknar grund.

53. Enligt min uppfattning kan emellertid inte den form, i vilken de omtvistade förvaltningsavgifterna fastställs i den irländska rättsordningen, nämligen genom förordning av den behöriga ministern eller enheten för överklaganden med ministrernas tillåtelse, jämföras med "enbart administrativ praxis" i den mening som avses i denna rättspraxis. Domstolen har i det sammanhanget nämligen genomgående understrukit att den omständigheten att man genom en nationell lagstiftningsåtgärd har delegerat behörigheten att anta tillämpningsåtgärder avseende gemenskapsrätten till en medlemsstats myndighet, såsom en minister, inte i sig innebär att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts. Antagandet av en åtgärd efter ett sådant förfarande har nämligen inte nödvändigtvis till följd att denna åtgärd inte är bindande eller uppfyller kraven på tydlighet, precision och klarhet som krävs enligt den nämnda principen.<sup>16</sup>

56. Kommissionens talan skall således ogillas.

## V — Rättegångskostnader

57. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen är tappande part skall den enligt Irlands yrkande förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

15 — Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 24 mars 1994 i mål C-80/92, kommissionen mot Belgien (REG 1994, s. I-1019), punkt 20, och av den 26 oktober 1995 i mål C-151/94, kommissionen mot Luxemburg (REG 1995, s. I-3685), punkt 18.

16 — Se domen i målet Gerard Mulligan (ovan fotnot 13), punkt 50.

## **VI — Förslag till avgörande**

58. På grund av vad jag har anført i det föregående föreslår jag att domstolen fastställer följande:

- Talan ogillas.
- Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.