

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

CHRISTINE STIX-HACKL

της 22ας Ιουνίου 2006¹**I — Εισαγωγή**

1. Με την υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβιάσεως της Συνθήκης, η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί ότι η Ιρλανδία, εξαρτώντας την πλήρη και πραγματική συμμετοχή του κοινού σε ορισμένες εκτιμήσεις περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων από την προηγούμενη καταβολή τέλους συμμετοχής², παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 6 και 8 της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον³, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997⁴ (στο εξής: οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων).

Ιρλανδία, στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων, για τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία διαβουλεύσεως. Η προβαλλόμενη στην παρούσα διαδικασία παραβίαση της Συνθήκης πρέπει βέβαια να εξεταστεί συγκριμένα σε σχέση με την οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων, ανακύπτει όμως το γενικό ζήτημα κατά πόσον επιτρέπεται στα κράτη μέλη να επιβάλλουν διοικητικά τέλη στο πλαίσιο εθνικής διοικητικής διαδικασίας που λαμβάνει χώρα βάσει ή σε εκτέλεση ρυθμίσεων κοινοτικού δικαίου.

II — Το νομικό πλαίσιο

2. Η οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων δεν περιέχει ρητή ρύθμιση σχετικά με διοικητικό τέλος, όπως αυτό που επιβάλλεται εν προκειμένω στην

A — Η οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Έτσι το χαρακτηρίζει — με κάποια αοριστία — η Επιτροπή στην προσφυγή της, πρόκειται όμως, από τεχνικής απόψεως, για διοικητική εισφορά ή διοικητικό τέλος.

3 — ΕΕ L 175, σ. 40.

4 — Οδηγία περί τροποποιήσεως της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 73, σ. 5).

3. Η οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων προβλέπει ότι, πριν από την πραγματοποίηση ορισμένων έργων ή άλλων επεμβάσεων στο φυσικό περιβάλλον, επιβάλλεται η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους.

4. Το άρθρο 6 της οδηγίας για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων έχει ως εξής:

— να διευκρινίζουν τα μέρη όπου μπορεί κανείς να συμβουλευτεί τις πληροφορίες,

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρχές τις οποίες ενδέχεται να αφορά το έργο, λόγω της ειδικής τους αρμοδιότητας επί θεμάτων περιβάλλοντος, να μπορούν να εκφράσουν γνώμη για τις πληροφορίες που παρέχει ο κύριος του έργου και για την αίτηση άδειας. Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη ορίζουν τις αρχές των οποίων πρέπει να ζητείται η γνώμη, εν γένει ή κατά περίπτωση. Οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται σύμφωνα με το άρθρο 5 διαβιβάζονται στις αρχές αυτές. Η διαδικασία γνωμοδότησης καθορίζεται από τα κράτη μέλη.

— να περιγράφουν λεπτομερώς τον τρόπο ενημέρωσης του κοινού, π.χ. με τοιχοκόλληση σε ορισμένη ακτίνα, δημοσίευση στις τοπικές εφημερίδες, οργάνωση εκθέσεων με σχεδιαγράμματα, σχέδια, πίνακες, γραφικές παραστάσεις και προπλάσματα,

— να καθορίζουν πώς ακριβώς πρέπει να ζητηθεί η γνώμη του κοινού, π.χ. με γραπτές προτάσεις και με δημοσκοπήσεις,

2. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν κάθε αίτηση άδειας και κάθε πληροφορία που συλλέγεται σύμφωνα με το άρθρο 5 να διατίθενται στο κοινό σε εύλογο χρονικό διάστημα, προκειμένου το ενδιαφερόμενο κοινό να έχει την ευκαιρία να διατυπώσει γνώμη πριν από τη χορήγηση της άδειας.

— να ορίζουν κατάλληλες προθεσμίες για τα διάφορα στάδια της διαδικασίας ώστε να είναι δυνατό να λαμβάνεται απόφαση μέσα σε εύλογες προθεσμίες.»

3. Ο τρόπος με τον οποίο πραγματοποιείται αυτή η πληροφόρηση και η διαβούλευση ορίζεται από τα κράτη μέλη, που μπορούν, ιδίως, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των σχετικών σχεδίων ή τοποθεσιών:

5. Το άρθρο 8 προβλέπει:

— να ορίζουν ποιο είναι το ενδιαφερόμενο κοινό,

«Τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων και οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται βάσει των άρθρων 5, 6 και 7 πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης άδειας.»

B — Επί των εθνικών ρυθμίσεων περί των επίδικων διοικητικών τελών

6. Σύμφωνα με το ιρλανδικό δίκαιο περί χωροταξίας, μπορούν να επιβληθούν στο κοινό διοικητικά τέλη για την υποβολή παρατηρήσεων ή προτάσεων στη διαδικασία χωροταξίας και κατά την υποβολή ενστάσεων που αφορούν τη χωροταξία σε δύο στάδια, και συγκεκριμένα, αφενός μεν, κατά τη διαδικασία ενώπιον των τοπικών αρχών χωροταξίας, αφετέρου δε, κατά τη διαδικασία ενώπιον της δευτεροβάθμιας επιτροπής χωροταξίας. Αυτά τα διοικητικά τέλη αφορούν όλες τις διαδικασίες χωροταξίας, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών εκτιμήσεως των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων. Το ύψος των οικείων διοικητικών τελών είναι ανεξάρτητο από το μέγεθος του σχεδίου ή των εισφορών. Εξάλλου, το οικείο διοικητικό τέλος καταβάλλεται εφάπαξ και συνεπώς δεν οφείλονται περαιτέρω τέλη για πρόσθετες παρατηρήσεις ή προτάσεις που υποβάλλονται στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας.

7. Νομική βάση για την επιβολή του επίδικου διοικητικού τέλους αποτελεί ο «Planning and Development Act 2000» (στο εξής: νόμος του 2000 περί χωροταξίας).

8. Το άρθρο 33 του νόμου του 2000 περί χωροταξίας εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Περιβάλλοντος κ.λπ. να θεσπίσει, με κανονιστική απόφαση, διοικητικό τέλος που πρέπει να καταβάλει το κοινό για την υποβολή παρα-

τηρήσεων ή προτάσεων κατά τη διαδικασία χωροταξίας ενώπιον των τοπικών αρχών χωροταξίας. Κατά τον κρίσιμο για την παρούσα διαδικασία χρόνο το ύψος του εν λόγω διοικητικού τέλους που είχε καθορίσει ο Υπουργός Περιβάλλοντος ανερχόταν σε 20 ευρώ.

9. Όσον αφορά περαιτέρω την υποβολή παρατηρήσεων και προτάσεων κατά τη διαδικασία εκδικάσεως των ενστάσεων που αφορούν τη χωροταξία, το άρθρο 144 του νόμου του 2000 περί χωροταξίας εξουσιοδοτεί τη δευτεροβάθμια επιτροπή χωροταξίας (An Bord Pleanála) να θεσπίσει το σχετικό διοικητικό τέλος, με την επιφύλαξη εγκρίσεως από τον Υπουργό Περιβάλλοντος. Το ύψος αυτού του διοικητικού τέλους ανερχόταν, κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, σύμφωνα με τα στοιχεία της Επιτροπής, σε 45 ευρώ.

10. Σύμφωνα με τον νόμο του 2000 περί χωροταξίας, διάφοροι κρατικοί οργανισμοί και ορισμένες οργανώσεις απαλλάσσονται από το καταβλητέο διοικητικό τέλος και στα δύο στάδια. Στην απαλλαγή αυτή εμπίπτουν, εκτός από περιφερειακές και κρατικές αρχές, και οργανισμοί που εκπροσωπούν ιδιαίτερα συμφέροντα συνδεδεμένα με σχέδια χωροταξίας, όπως οι Fáilte Ireland, An Taisce και η Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος.

III — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία

11. Βάσει δύο καταγγελιών που έλαβε το 2000, η Επιτροπή ζήτησε, με έγγραφο της

29ης Αυγούστου 2000, από τις ιρλανδικές αρχές να λάβουν θέση επί ορισμένων ζητημάτων που έθετε ο νόμος του 2000 περί χωροταξίας, ο οποίος δεν είχε ακόμη τότε τεθεί σε ισχύ, ιδίως επί της ρυθμίσεως σύμφωνα με την οποία το ενδιαφερόμενο κοινό έπρεπε να καταβάλει διοικητικό τέλος, ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή του σε διαδικασίες χωροταξίας.

12. Κατόπιν μιας πρώτης έγγραφης απαντήσεως των ιρλανδικών αρχών, η Επιτροπή απηύθυνε, στις 23 Οκτωβρίου 2001, έγγραφο οχλήσεως προς την Ιρλανδία, καλώντας τη να λάβει θέση σχετικά με το γεγονός ότι, σύμφωνα με το ιρλανδικό δίκαιο περί χωροταξίας, η άσκηση δικαιωμάτων που παρέχει η οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων προϋπέθετε την καταβολή συμμετοχικού τέλους.

13. Με επιστολή της 7ης Μαρτίου 2002, οι ιρλανδικές αρχές απάντησαν ότι, κατά την άποψή τους, η επιβολή διοικητικών τελών, όπως αυτά που θεσπίστηκαν βάσει του νόμου του 2000 περί χωροταξίας, δεν αντίκειται στην οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων. Οι ιρλανδικές αρχές ισχυρίστηκαν, μεταξύ άλλων, ότι, σύμφωνα με την οδηγία, εναπόκειται στα κράτη μέλη να ρυθμίσουν τις λεπτομέρειες του τρόπου με τον οποίο ζητείται η γνώμη του κοινού και ότι τα επίδικα τέλη δεν απέτρεψαν τη συμμετοχή του κοινού στη διαβούλευση.

14. Κατόπιν αυτού η Επιτροπή απηύθυνε, στις 23 Ιανουαρίου 2003, αιτιολογημένη

γνώμη στην Ιρλανδία, επιβεβαιώνοντας την αιτίαση ότι η Ιρλανδία, επιβάλλοντας τα επίδικα διοικητικά τέλη, παρέβη τα άρθρα 6 και 8 της οδηγίας για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων.

15. Με την απάντησή τους της 16ης Μαΐου 2003, οι ιρλανδικές αρχές αμφισβήτησαν για άλλη μια φορά ότι η επιβολή διοικητικών τελών αντίκειται στην οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων και ισχυρίστηκαν, μεταξύ άλλων, ότι οι εισφορές αυτές ήταν σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας και απαραίτητες προς κάλυψη του κόστους των αυξημένων δικαιωμάτων συμμετοχής του κοινού στη διαβούλευση που προβλέπει το ιρλανδικό δίκαιο περί χωροταξίας.

16. Η Επιτροπή, εμμένουσα στην άποψή της, άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου, με δικόγραφο της 29ης Απριλίου 2005, που πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Μαΐου 2005, την υπό κρίση προσφυγή κατά της Ιρλανδίας, σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ.

IV — Η εξέταση της προσφυγής

A — Οι ουσιώδεις ισχυρισμοί των διαδίκων

17. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ιρλανδική ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία, για τη

συμμετοχή του ενδιαφερομένου κοινού στη διαδικασία διαβουλεύσεως που προβλέπει η οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων, πρέπει να καταβάλλονται διοικητικά τέλη, προσκρούει στο άρθρο 6 της οδηγίας για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων, για τέσσερις, κυρίως, λόγους.

18. Η Επιτροπή υποστηρίζει, πρώτον, ότι καμιά διάταξη της οδηγίας δεν επιτρέπει ρητώς ένα τέτοιο τέλος. Αντιθέτως, το άρθρο 5 της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος⁵ (στο εξής: οδηγία 90/313) προβλέπει, π.χ., ρητώς ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν την καταβολή τέλους για τη χορήγηση πληροφοριών. Η επιβολή τέλους όπως το επίδικο θα ήταν δικαιολογημένη, σύμφωνα με την οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων, μόνον αν αυτό ήταν απαραίτητο για αντικειμενικούς λόγους και σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας. Πέραν αυτού, κανένα άλλο κράτος μέλος δεν απαιτεί την καταβολή διοικητικού τέλους για τη συμμετοχή στη διαβούλευση.

19. Η Επιτροπή υποστηρίζει, δεύτερον, ότι η επιβολή του επίδικου διοικητικού τέλους προσκρούει στο πνεύμα και στον σκοπό της οδηγίας για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων, σύμφωνα με την οποία η εκτίμηση των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων πρέπει να λαμβάνει χώρα βάσει αντικειμενικών στοιχείων προερχομένων από περισσότερες πηγές, στις οποίες συγκαταλέγεται το κοινό. Το διοικητικό τέλος μειώνει τις πιθανότητες συμμετοχής του

κοινού, μέσω της διαδικασίας διαβουλεύσεως, στη διαδικασία λήψεως αποφάσεως, ώστε να μπορούν οι αρχές να εκτιμήσουν κατάλληλα τις περιβαλλοντολογικές επιπτώσεις ενός σχεδίου.

20. Τρίτον, η διατύπωση του άρθρου 6 της οδηγίας δεν επιτρέπει την ευρεία ερμηνεία που υιοθετεί η Ιρλανδία. Πράγματι, η επιβολή των τελών δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «τρόπος με τον οποίο πραγματοποιείται η διαβούλευση», κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας, ο οποίος ορίζεται από τα κράτη μέλη, διότι αυτή η ρυθμιστική εξουσία καλύπτει μόνον ό,τι είναι απαραίτητο για την πρακτική αποτελεσματικότητα της διαβουλεύσεως κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2. Υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορεί και η αρχή ότι ο ρυπαίνων πληρώνει, που καθιερώνει το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, διότι διαφορετικά οι δαπάνες των εισηγητών σχεδίων με επιπτώσεις για το περιβάλλον θα μετακυλίωνταν στο κοινό, δηλαδή σε εκείνους που θα μπορούσαν να θιγούν από τις επιπτώσεις αυτές.

21. Τέταρτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επιβολή των επίδικων τελών περιορίζει ή θα μπορούσε να περιορίσει την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει στο κοινό το άρθρο 6, παράγραφος 2. Τα τέλη ασκούν αποτρεπτική επίδραση, ιδίως σε όσους λαμβάνουν βοήθημα κοινωνικής πρόνοιας, δεδομένου ότι τα αθροιστικά τέλη των 65 ευρώ για τις διαδικασίες ενώπιον των τοπικών αρχών χωροταξίας και ενώπιον της δευτεροβάθμιας επιτροπής χωροταξίας αντιπροσωπεύουν το 50 % του εβδομαδιαίου εισοδήματος αυτής της ομάδας προσώπων.

5 — Οδηγία του Συμβουλίου της 7ης Ιουνίου 1990 (ΕΕ L 158, σ. 56).

22. Όσον αφορά, τέλος, την επικαλούμενη παράβαση του άρθρου 8 της οδηγίας, αυτή αποτελεί, κατά την άποψη της Επιτροπής, απόρροια της παραβάσεως του άρθρου 6 της οδηγίας. Πράγματι, η Ιρλανδία δεν εξασφαλίζει ότι οι απόψεις όσων δεν κατέβαλαν τα διοικητικά τέλη λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης άδειας.

23. Η *Ιρλανδία* αντικρούει κάθε ένα από τα επιχειρήματα της Επιτροπής.

24. Έτσι, από το γεγονός ότι η οδηγία δεν προβλέπει ρητώς διοικητικά τέλη, όπως τα επίδικα, δεν μπορεί να συναχθεί ότι απαγορεύεται στα κράτη μέλη να επιβάλλουν τέτοια τέλη. Αυτό προκύπτει και από την αρχή της επικουρικότητας, το πεδίο διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν γενικώς τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 249 ΕΚ, όσον αφορά τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, καθώς και από τη ρυθμιστική εξουσία των κρατών μελών κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας. Το γεγονός ότι άλλα κράτη μέλη δεν επιβάλλουν τέλη δεν σημαίνει ότι η επιβολή τους αντίκειται στην οδηγία.

25. Το «κριτήριο δικαιολογήσεως» που πρότεινε η Επιτροπή στερείται οποιουδήποτε ερείσματος στην οδηγία. Στο ερώτημα, κατά πόσον τα διοικητικά τέλη θίγουν το δικαίωμα διαβουλευσεως κατά το άρθρο 6,

παράγραφος 2, της οδηγίας, πρέπει να δοθεί απάντηση σε σχέση μόνο με τα πράγματι επιβληθέντα στην Ιρλανδία διοικητικά τέλη. Όσον αφορά το ύψος των διοικητικών τελών, η Ιρλανδία θεωρεί ότι το εισόδημα όσων λαμβάνουν βοήθημα κοινωνικής πρόνοιας δεν αποτελεί το ορθό κριτήριο συγκρίσεως. Κρίσιμο θα έπρεπε να είναι, αντίθετα, το κατά μέσον όρο μηνιαίο εισόδημα στην Ιρλανδία. Σε κάθε περίπτωση, τα επίδικα διοικητικά τέλη δεν είναι υψηλά, αλλά εύλογα και μη αποτρεπτικά. Πρέπει να συμβάλουν στη μερική κάλυψη του σημαντικού κόστους που προέκυψε λόγω της ενισχύσεως των δικαιωμάτων του κοινού με τον νόμο του 2000 περί χωροταξίας.

26. Σε κάθε περίπτωση, από την οδηγία 90/313 δεν είναι δυνατόν, κατά την άποψη της Ιρλανδίας, να συναχθούν συμπεράσματα σχετικά με την οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων. Η επίδικη ρύθμιση είναι σύμφωνη τόσο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας όσο και προς την αρχή της ισοδυναμίας.

B — Εκτίμηση

27. Κατ' αρχάς πρέπει, κατά την άποψή μου, να αντικρουσθεί το επιχείρημα της Επιτροπής ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν διοικητικά τέλη μόνον όταν αυτό προβλέπεται ρητώς στην οδηγία.

28. Η άποψη αυτή προϋποθέτει, στην πράξη, ότι τα κράτη μέλη δικαιούνται να ενεργούν μόνο στο μέτρο που το κοινοτικό δίκαιο προβλέπει σχετική άδεια. Αντιθέτως, ορθότερο είναι, κατ' αρχήν, να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη —γενικώς— είναι ελεύθερα να πράξουν ό,τι δεν τους απαγορεύει το κοινοτικό δίκαιο, δηλαδή ότι υφίσταται εξουσία ρυθμίσεως και ελευθερία ενεργείας των κρατών μελών στο μέτρο που οι ενέργειές τους δεν αντίκεινται στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου. Αυτό ανταποκρίνεται και στην αρχή των περιορισμένων αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, που καθιερώνει το άρθρο 5 ΕΚ, σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα δεν διαθέτει γενική ή αποκλειστική ρυθμιστική εξουσία, αλλά δρα και δεσμεύει τα κράτη μέλη μέσα στα όρια και σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που της αναθέτει η Συνθήκη.

29. Από την άποψη αυτή, δεν είναι δυνατόν, όπως επισήμανε η Ιρλανδία, να συναχθεί, τουλάχιστον αυτομάτως, από τη σιωπή της οδηγίας για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων σχετικά με το ζήτημα των διοικητικών τελών, σε συνδυασμό με τη διαβούλευση με το κοινό κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, ότι απαγορεύεται στα κράτη μέλη η επιβολή τέτοιων τελών.

30. Αντίθετα, πρέπει να υπομνηστεί ότι, σύμφωνα με τις γενικές αρχές οι οποίες αποτελούν τη βάση της Κοινότητας και διέπουν τις σχέσεις μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, εναπόκειται στα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου 10 ΕΚ, να

διασφαλίζουν την εφαρμογή των κοινοτικών κανονιστικών ρυθμίσεων στο έδαφός τους. Εφόσον το κοινοτικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των γενικών του αρχών, δεν περιλαμβάνει κοινούς κανόνες για το θέμα αυτό, οι εθνικές αρχές ενεργούν, κατά την εφαρμογή αυτών των ρυθμίσεων, βάσει των τυπικών και ουσιαστικών κανόνων του εθνικού τους δικαίου⁶.

31. Η προσφυγή σε διατάξεις όπως οι επίδικες του ιρλανδικού νόμου περί χωροταξίας, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλονται διοικητικά τέλη για τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία διαβουλεύσεως, είναι συνεπώς δυνατή μόνο στο μέτρο που η εφαρμογή των εν λόγω εθνικών διατάξεων δεν θίγει το πεδίο εφαρμογής και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, στο οποίο περιλαμβάνονται και οι γενικές του αρχές⁷.

32. Κύριο ζήτημα στην προκειμένη υπόθεση αποτελεί η συμφωνία προς την οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων. Όπως τόνισε η Ιρλανδία, το άρθρο 249 ΕΚ αφήνει μεν στα κράτη μέλη την ελευθερία επιλογής των μέσων και μεθόδων για την

6 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 25ης Μαρτίου 2004, επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 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 και C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-2943, σκέψη 42), της 23ης Νοεμβρίου 1995, C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau (Συλλογή 1995, σ. I-4069, σκέψη 26) και της 13ης Απριλίου 2000, C-292/97, Karlsson κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-2737, σκέψη 27).

7 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 9ης Οκτωβρίου 2001 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-80/99, C-81/99 και C-82/99, Flemmer (Συλλογή 2001, σ. I-7211, σκέψη 55), της 6ης Μαΐου 1982, 146/81, 192/81 και 193/81, Bay Wa κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 1503, σκέψη 29) και της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, 205/82 έως 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH κ.λπ. (Συλλογή 1983, σ. 2633, σκέψεις 17 και 22).

εκτέλεση της οδηγίας, η ελευθερία όμως αυτή διατηρεί ακέραια την υποχρέωση κάθε κράτους μέλους να λαμβάνει, στο πλαίσιο της εσωτερικής του έννομης τάξης, όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας, σύμφωνα με τον στόχο που επιδιώκει⁸.

33. Στη συνέχεια πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί κατά πόσον η επιβολή διοικητικών τελών για τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία διαβουλεύσεως στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων αντίκειται στις επιταγές της οδηγίας —σύμφωνα με το γράμμα, τη γενική οικονομία και τον σκοπό της⁹— και στην πρακτική αποτελεσματικότητά τους.

34. Ως προς την επίκληση της οδηγίας 90/313 εκ μέρους της Επιτροπής, πρέπει κατ' αρχάς να επισημανθεί ότι το γεγονός ότι μια άλλη οδηγία επιτρέπει την επιβολή τελών δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να θεμελιώσει γενικό τεκμήριο σύμφωνα με το οποίο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θέλησε να επιτρέψει την επιβολή τελών παρά μόνον όταν το προέβλεπε ρητώς. Σε κάθε περίπτωση, η επίκληση αυτή δεν επιτρέπει με ασφάλεια το κατ' αντιδιαστολή επιχείρημα ότι τα τέλη αυτά απαγορεύονται από την επίδικη οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων.

8 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, Von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σ. 1891, σκέψη 26) και της 7ης Μαΐου 2002, C-478/99, Επιτροπή κατά Σουηδίας (Συλλογή 2002, σ. I-4147, σκέψη 15).

9 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld (Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψη 28).

35. Όσον αφορά, περαιτέρω, το «κριτήριο δικαιολογήσεως», που επικαλέστηκε η Επιτροπή, σύμφωνα με το οποίο η επιβολή τελών θα έπρεπε να επιβάλλεται από αντικειμενικό λόγο, όπως η χρηστή διοίκηση, και να είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας, συμφωνώ με την Ιρλανδία, η οποία επισημαίνει ότι ούτε η οδηγία ούτε και το άρθρο 249 ΕΚ —αντίθετα π.χ. από τις διατάξεις της Συνθήκης περί θεμελιωδών ελευθεριών— προβλέπουν τέτοιου είδους εξαίρεση.

36. Η Επιτροπή υποστήριξε, περαιτέρω, ότι η επιβολή διοικητικών τελών αντίκειται στον σκοπό και στο πνεύμα του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας, που συνίσταται στη δυνατότητα συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία διαβουλεύσεως στο πλαίσιο της εκτίμησης των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων και στη δυνατότητα των αρμοδίων αρχών να εκτιμήσουν ορθά τις περιβαλλοντολογικές επιπτώσεις, και θίγει την πρακτική αποτελεσματικότητα της εν λόγω διατάξεως.

37. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 3, σε συνδυασμό με την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η εκτίμηση των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων ενός υποψήφιου σχεδίου πρέπει, κατ' αρχήν, να γίνεται με βάση τις κατάλληλες πληροφορίες που παρέχει ο κύριος του έργου. Οι πληροφορίες αυτές μπορούν, σύμφωνα με την προαναφερθείσα αιτιολογική σκέψη, «ενδεχόμενα, να συμπληρώνονται» από τις αρχές και το κοινό».

38. Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει, συνεπώς, να εξασφαλίζουν κάθε αίτηση για χορήγηση άδειας και κάθε πληροφορία που συλλέγεται να διατίθενται στο κοινό σε εύλογο χρονικό διάστημα, «προκειμένου το ενδιαφερόμενο κοινό να έχει την ευκαιρία να διατυπώσει γνώμη πριν από τη χορήγηση της άδειας».

39. Από αυτό δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να συναχθεί *απεριόριστο* δικαίωμα ακροάσεως του *οποιοδήποτε*. Αυτό προκύπτει, όπως υποστήριξε η Ιρλανδία, ιδίως από το γεγονός ότι τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται ρητώς, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας, να ορίζουν τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιείται η διαβούλευση με το κοινό, έτσι ώστε να περιορίζεται στην πράξη η έκταση της διαβουλεύσεως.

40. Τα κράτη μέλη μπορούν, συνεπώς, σύμφωνα με τις —ενδεικτικώς— απαριθμούμενες στο άρθρο 6, παράγραφος 3, δυνατότητες, να ορίσουν τόσο το ενδιαφερόμενο κοινό όσο και τον τρόπο της διαβουλεύσεως, η οποία μπορεί να λάβει ακόμη και τη μορφή της δημόσιας δημοσκοπήσεως. Η φάση της διαβουλεύσεως μπορεί, περαιτέρω, να περιοριστεί χρονικά.

41. Υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει να επισημανθεί ότι η επιβολή διοικητικών τελών ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία διαβουλεύσεως, που πραγματοποιείται στο οικείο κράτος μέλος με τη μορφή γραπτών προτάσεων, εξαρτά βέβαια τη διαβούλευση με το κοινό από μια προϋπόθεση ή την περιορίζει, ο περιορισμός

όμως αυτός δεν είναι αυτός καθεαυτός ασυμβίβαστος προς την οδηγία.

42. Εντούτοις, το πεδίο διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών, όσον αφορά την εκτέλεση της οδηγίας, περιορίζεται περαιτέρω από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου¹⁰, στις οποίες περιλαμβάνονται ιδίως οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές, που το Δικαστήριο έχει εφαρμόσει όχι μόνο σε σχέση με εθνικές δικαστικές διαδικασίες, αλλά και σε σχέση με διοικητικές διαδικασίες¹¹, οι τυπικοί και ουσιαστικοί κανόνες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο δεν μπορούν να καταλήγουν στο να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως και η εθνική νομοθεσία πρέπει να εφαρμόζεται κατά τρόπο που να μη συνεπάγεται διακρίσεις σε σχέση με τις διαδικασίες που αποβλέπουν στην επίλυση διαφορών του ιδίου τύπου, που όμως είναι αμιγώς εθνικές¹².

10 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 30.

11 — Βλ., π.χ., σχετικά με την εφαρμογή των αρχών αυτών επί διαδικασίας διοικητικής επίλυσεως των διαφορών σχετικά με την επιβολή εσωτερικού φόρου, την απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2000, C-228/98, Χαράλαμπος Λούνιας (Συλλογή 2000, σ. I-577, σκέψεις 62 έως 67)· σχετικά με την είσπραξη των κοινοτικών φορολογικών επιβαρύνσεων και των γεωργικών εισφορών σύμφωνα με τις καθοριζόμενες στην εκάστοτε εσωτερική έννομη τάξη του κράτους μέλους λεπτομέρειες εφαρμογής και προϋποθέσεις, βλ. την απόφαση της 27ης Μαρτίου 1980 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 66/79, 127/79 και 128/79, Salumi (Συλλογή τόμος 1980/I, σ. 627, σκέψεις 17 έως 20)· βλ. επίσης, σχετικά με τις διατάξεις που εφαρμόζονται επί της αναήτησεως εκ μέρους των εθνικών αρχών ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία, την απόφαση επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 205/82 έως 215/82 (παρατιθέμενη στην υποσημείωση 7), σκέψεις 15 επ.

12 — Μεταξύ άλλων, αποφάσεις επί των υποθέσεων 205/82 έως 215/82 (παρατιθέμενη στην υποσημείωση 7, σκέψη 19), της 16ης Ιουλίου 1998, C-298/96, Ölmühle Hamburg και Schmidt Söhne (Συλλογή 1998, σ. I-4767, σκέψη 24), της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, C-255/00, Grundig Italiana (Συλλογή 2002, σ. I-8003, σκέψη 33), και της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-201/02, Delena Wells (Συλλογή 2004, σ. I-723, σκέψη 70).

43. Πρώτον, πρέπει, συνεπώς, να διερευνηθεί, σύμφωνα με την αρχή της αποτελεσματικότητας, κατά πόσον τα επίδικα διοικητικά τέλη καθιστούν εξαιρετικά δυσχερή ή και πρακτικώς αδύνατη τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία διαβουλευσεως, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτιμήσεως των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί φυσικά να δοθεί κατά τρόπο αφηρημένο, αλλά εξαρτάται από το συγκεκριμένο ύψος των οικείων διοικητικών τελών.

τερη μου φαίνεται η εκτίμηση με γνώμονα το μέσο μηνιαίο εισόδημα στην Ιρλανδία, έστω και αν ούτε με τον τρόπο αυτό μπορούν να συναχθούν σαφή συμπεράσματα. Σε γενικές γραμμές συμφωνώ όμως με την Ιρλανδία ότι τα 20 ή 45 ευρώ αποτελούν, γενικώς, ποσά που μπορεί να καταβάλει κανείς. Πρέπει, εξάλλου, να προστεθεί ότι, όπως προκύπτει από τη δικογραφία και τις παρατηρήσεις της Ιρλανδίας, τα τέλη αυτά ανταποκρίνονται, ως προς το ύψος τους, σε ό,τι γενικώς συνηθίζεται στην Ιρλανδία όσον αφορά τα διάφορα τέλη και εισφορές στο πλαίσιο διοικητικών διαδικασιών.

44. Στην προκειμένη περίπτωση, το τέλος για την υποβολή προτάσεων κατά τη διαδικασία ενώπιον των τοπικών αρχών χωροταξίας ανέρχεται σε 20 ευρώ και το τέλος κατά τη διαδικασία ενώπιον της δευτεροβάθμιας επιτροπής σε 45 ευρώ. Αμφότεροι οι διάδικοι δέχονται, ορθά, ότι το βάρος ή η (αποτρεπτική) επίδραση των τελών αυτών για πρόσωπα που θέλουν να συμμετάσχουν στη διαβούλευση εξαρτάται κατά βάση από το κατά πόσον τα τέλη εμφανίζονται ως περισσότερο ή λιγότερο εύκολα ανεκτά, λαμβανομένης υπόψη της διαθέσιμης περιουσίας των προσώπων αυτών, δηλαδή κυρίως του εκάστοτε εισοδήματός τους. Οι διάδικοι διαφωνούν εντούτοις ως προς το κριτήριο εκτιμήσεως που πρέπει να χρησιμοποιηθεί σχετικά.

46. Τέλος, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, όπως προανέφερα, η οδηγία δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την άνευ προϋποθέσεων και απεριόριστη ακρόαση οποιουδήποτε, αλλά να παράσχουν στο μη ειδικότερα προσδιοριζόμενο «κοινό», με αποτελεσματικό τρόπο, τη δυνατότητα να ακουστεί.

47. Για τους λόγους αυτούς, θεωρώ ότι τα επίδικα διοικητικά τέλη, με το συγκεκριμένο ύψος, δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την πραγματοποίηση αυτής της διαβουλευσεως με το κοινό.

45. Όσον αφορά το εβδομαδιαίο εισόδημα της κατηγορίας των λαμβανόντων βοήθημα κοινωνικής πρόνοιας, αυτό αποτελεί ένα τόσο ακραίο συγκριτικό στοιχείο, όπως θα ήταν, π.χ., και το μέσο ετήσιο εισόδημα της ανώτερης εισοδηματικής τάξεως. Λογικό-

48. Σχετικά με τη δεύτερη αρχή, δηλαδή την αρχή της ισοδυναμίας, πρέπει να επισημαν-

θεί ότι, όπως εξέθεσε η Ιρλανδία —χωρίς να το αμφισβητήσει η Επιτροπή—, τα επίδικα τέλη επιβάλλονται, εν γένει, για την υποβολή παρατηρήσεων του κοινού στις διαδικασίες χωροταξίας στην Ιρλανδία και επομένως δεν ισχύουν μόνον για τις διαδικασίες εκτιμήσεως περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων κατά την οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων. Από την άποψη αυτή, η διαβούλευση με το κοινό που προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής δεν ρυθμίζεται από το ιρλανδικό δίκαιο περί χωροταξίας κατά τρόπο λιγότερο ευνοϊκό, σε σχέση με αντίστοιχες αμιγώς εθνικές διαδικασίες, και είναι, επομένως, σύμφωνη και με την αρχή της ισοδυναμίας.

49. Τέλος, η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε, με την προσφυγή της, μόνον τη συμφωνία των επίδικων διοικητικών τελών προς το κοινοτικό δίκαιο, πρώτον εν γένει και δεύτερον όσον αφορά το εκάστοτε συγκεκριμένο ύψος τους, αλλά, τρίτον, υποστήριξε και ότι ο νόμος του 2000 περί χωροταξίας εξουσιοδοτεί τον αρμόδιο υπουργό και τη δευτεροβάθμια επιτροπή να καθορίσουν τα επίδικα διοικητικά τέλη, χωρίς να περιορίζει ή να ορίζει περαιτέρω την αρμοδιότητα αυτή.

50. Αυτή η αιτίαση αφορά προφανώς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, την οποία πρέπει επίσης να τηρούν τα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά των οδηγιών στο εσω-

τερικό τους δίκαιο. Κατά τη σχετική με την αρχή αυτή νομολογία, τα κράτη μέλη πρέπει να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο κατά τρόπο συνεπαγόμενο αναμφισβητήτως δεσμευτικά αποτελέσματα καθώς και με την εξειδίκευση, την ακρίβεια και τη σαφήνεια που απαιτεί η τήρηση της εν λόγω αρχής¹³.

51. Προς τον σκοπό αυτό, όπως προκύπτει επίσης από τη νομολογία, δεν απαιτείται αναγκαστικός ανάληψη νομοθετικής δράσεως. Η τήρηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου μπορεί να εξασφαλισθεί και με ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον πράγματι εξασφαλίζεται η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας εκ μέρους της εθνικής διοικήσεως και εφόσον, στην περίπτωση κατά την οποία η επίμαχη διάταξη της οδηγίας έχει σκοπό την παροχή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η νομική κατάσταση που απορρέει από το γενικό νομικό πλαίσιο είναι αρκούντως ακριβής και σαφής ώστε οι ωφελούμενοι να είναι σε θέση να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους¹⁴.

52. Κατά πάγια νομολογία δεν είναι, ιδίως, δυνατόν, πράγμα που προφανώς υπαινίσσεται η Επιτροπή, απλές διοικητικές πρακτικές, ως εκ της φύσεώς τους τροποποιήσιμες κατά

13 — Μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 20ής Ιουνίου 2002, C-313/99, Gerard Mulligan (Σύλλογος 2002, σ. I-5719, σκέψεις 46 και 47) και της 17ης Μαΐου 2001, C-159/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογος 2001, σ. I-4007, σκέψη 32).

14 — Βλ. σχετικά ιδίως την απόφαση της 26ης Ιουνίου 2003, C-233/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Σύλλογος 2003, σ. I-6625, σκέψη 76) και την παρατιθέμενη στην απόφαση αυτή νομολογία.

τη βούληση της διοικήσεως και στερούμενες προσήκουσας δημοσιότητας, να θεωρηθούν ότι συνιστούν έγκυρη εκπλήρωση των εκ της Συνθήκης υποχρεώσεων, λόγω του ότι διατηρούν, για τα ενδιαφερόμενα υποκείμενα δικαίου, κατάσταση αβεβαιότητας ως προς την έκταση των δικαιωμάτων τους σε τομέα διεπόμενο από το κοινοτικό δίκαιο ¹⁵.

53. Δεν θεωρώ, όμως, ότι η μορφή με την οποία θεσπίστηκαν τα επίδικα διοικητικά τέλη στην ιρλανδική έννομη τάξη, δηλαδή με απόφαση του αρμοδίου υπουργού ή της δευτεροβάθμιας επιτροπής με έγκριση του υπουργού, μπορεί να εξομοιωθεί με «απλή διοικητική πρακτική», κατά την έννοια της νομολογίας αυτής. Υπό την έννοια αυτή, το Δικαστήριο έχει συγκεκριμένα αποφανθεί ότι το γεγονός και μόνον ότι ένα νομοθετικό κείμενο μεταβιβάζει σε αρχή κράτους μέλους, όπως είναι ο υπουργός, την αρμοδιότητα για τη λήψη μέτρων που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να αποτελέσει παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, δεδομένου ότι η θέσπιση μέτρου ύστερα από τέτοια διαδικασία δεν συνεπάγεται απαραίτητως ότι το εν λόγω μέτρο δεν είναι δεσμευτικό ούτε ότι δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εξειδίκευσεως, της ακρίβειας και της σαφήνειας που απαιτεί η εν λόγω αρχή ¹⁶.

54. Πρέπει, συνεπώς, να γίνει δεκτό ότι τα επίδικα διοικητικά τέλη έχουν θεσπιστεί στην Ιρλανδία βάσει του νόμου του 2000 περί χωροταξίας κατά τρόπο αρκούντως δεσμευτικό και ακριβή, ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις της αρχής της ασφάλειας δικαίου.

55. Κατόπιν των προεκτεθέντων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η αιτίαση περί παραβάσεως του άρθρου 6 και συνακόλουθα του άρθρου 8 της οδηγίας για την εκτίμηση περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων είναι αβάσιμη.

56. Συνεπώς, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί.

V — Επί των δικαστικών εξόδων

57. Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της Ιρλανδίας.

15 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 1994, C-80/92, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1994, σ. I-1019, σκέψη 20) και της 26ης Οκτωβρίου 1995, C-151/94, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1995, σ. I-3685, σκέψη 18).

16 — Βλ. την απόφαση επί της υποθέσεως C-313/99 (παρατιθέμενη στην υποσημείωση 13), σκέψη 50.

VI — Πρόταση

58. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- Απορρίπτει την προσφυγή.
- Καταδικάζει την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα δικαστικά έξοδα.