

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

CHRISTINE STIX-HACKL

przedstawiona w dniu 22 czerwca 2006 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że wprowadzając za pełny i rzeczywisty udział ludności w niektórych procedurach oceny skutków dla środowiska opłatę za udział², Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 oraz 8 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r.⁴ (zwanej dalej „dyrektywą 85/337”).

procedury oceny skutków dla środowiska z tytułu udziału ludności w procedurze konsultacyjnej. O ile uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego podnoszone w przedmiotowym postępowaniu należy zbadać w odniesieniu do dyrektywy 85/337, o tyle nasuwa się ogólniejsze pytanie, w jakim zakresie państwa członkowskie mają prawo do pobierania opłat administracyjnych w ramach krajowego postępowania administracyjnego, wszczętego lub prowadzonego na podstawie regulacji wspólnotowych.

II — Ramy prawne

2. Dyrektywa 85/337 nie zawiera żadnego przepisu pozwalającego na pobieranie opłaty administracyjnej, takiej jak ta pobierana w niniejszym przypadku w Irlandii w toku

A — Dyrektywa 85/337

3. Dyrektywa 85/337 stanowi, że przed wykonaniem niektórych prac lub innych interwencji w otoczeniu naturalnym przeprowadzana jest ocena ich skutków na środowisko.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — W ten sposób Komisja – dosyć nieprecyzyjnie – określa opłatę we wniosku, jednak praktycznie chodzi o daninę administracyjną lub opłatę administracyjną.

3 — Dz.U. L 175, str. 40.

4 — Dz.U. L 73, str. 5.

4. Artykuł 6 dyrektywy 85/337 stanowi:

- określać miejsca, gdzie można skonsultować się w związku z tymi informacjami,

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić władzom, których może dotyczyć to przedsięwzięcie z powodu ich szczególnej odpowiedzialności w odniesieniu do środowiska, możliwość wyrażenia swojej opinii na temat informacji dostarczonych przez wykonawcę i wniosku o zezwolenie na inwestycję. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają władze, które są konsultowane [z którymi przeprowadzane są konsultacje] albo w sposób ogólny, albo [w odniesieniu] do poszczególnych przypadków. Informacje zebrane zgodnie z art. 5 są przekazywane tym władzom. Państwa członkowskie ustanawiają szczegółowe regulacje dotyczące tych konsultacji.

- określać sposób, w jaki społeczeństwo może być informowane, na przykład przez obwieszczenie w określonym okręgu, publikację w lokalnych gazetach, organizację wystaw z planami, rysunkami, tabelami, prezentację graficzną, modele,
- ustalać sposób, w jaki społeczeństwo ma udzielać konsultacji, na przykład przez wezwanie do wyrażenia pisemnej opinii lub przez badanie opinii publicznej,

2. Państwa członkowskie zapewniają, że każdy wniosek o zezwolenie na inwestycję i wszystkie informacje zebrane zgodnie z art. 5 udostępniane są opinii publicznej we właściwym czasie, aby umożliwić zainteresowanej społeczności wyrażenie opinii przed przyznaniem zezwolenia na inwestycję.

- ustalać odpowiednie terminy dla różnych etapów procedury, ażeby zapewnić podjęcie decyzji w odpowiednim okresie”.

3. Szczegółowe ustalenia w odniesieniu do tych informacji i konsultacji określone są przez państwa członkowskie, które mogą w szczególności, w zależności od szczególnych cech tych przedsięwzięć lub miejsc ich realizacji:

- określać społeczność, której to dotyczy,

5. Artykuł 8 dyrektywy 85/337 stanowi:

„Rezultaty konsultacji oraz informacje zebrane zgodnie z art. 5–7 muszą być uwzględnione w procedurze zwolnienia na inwestycję”.

B — *W przedmiocie przepisów krajowych dotyczących spornych opłat administracyjnych*

6. Irlandzka ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że opłaty administracyjne mogą być pobierane od ludności w wypadku przedstawienia uwag lub wyrażenia opinii w trakcie procedur związanych z zagospodarowaniem przestrzennym lub w trakcie prowadzonych w tym zakresie postępowań odwoławczych na dwóch płaszczyznach, a mianowicie z jednej strony w postępowaniu przed lokalnymi władzami właściwymi do spraw zagospodarowania przestrzennego i z drugiej strony w toku postępowania przed odpowiednim kolegium odwoławczym. Te opłaty administracyjne odnoszą się do wszystkich procedur związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, włącznie z postępowaniem w sprawie oceny skutków dla środowiska. Wysokość przedmiotowych opłat administracyjnych jest niezależna od zakresu projektu czy też wprowadzonych danych. Co więcej, opłatę tę należy uiścić tylko raz, w związku z czym w wypadku dodatkowych uwag lub wniosków w tym samym postępowaniu nie są nakładane żadne dodatkowe opłaty.

7. Ustawową podstawą pobrania spornych opłat administracyjnych stanowi ustawa z 2000 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Planning and Development Act 2000, zwana dalej „ustawą z 2000 r.”).

8. Artykuł 33 ustawy z 2000 r. upoważnia ministra środowiska do określenia w drodze rozporządzenia opłaty administracyjnej, która musi być uregulowana przez zainteresowane osoby w przypadku przedstawienia wniosków, uwag lub wyrażenia opinii

w trakcie procedur związanych z zagospodarowaniem przestrzennym przed lokalnymi władzami właściwymi do spraw zagospodarowania przestrzennego. W okresie, którego dotyczy niniejsze postępowanie, ustalona przez ministra środowiska wysokość opłaty administracyjnej wynosiła 20 euro.

9. Natomiast w zakresie uwag i wniosków w procedurze odwoławczej związanej z zagospodarowaniem przestrzennym art. 144 ustawy z 2000 r. upoważnia komisję odwoławczą (An Bord Pleanála), za zgodą ministra środowiska, do ustalenia odpowiedniej opłaty administracyjnej. Według informacji Komisji w okresie, którego dotyczy niniejsze postępowanie, wysokość tej opłaty wynosiła 45 euro.

10. Zgodnie z ustawą z 2000 r. różne organy krajowe i niektóre organizacje są zwolnione z obowiązku uiszczania opłat administracyjnych na obu tych etapach. Zwolnienie to obejmuje obok regionalnych i krajowych organów instytucje reprezentujące szczególnie interesy w związku z projektami zagospodarowania przestrzennego, jak Fáilte Ireland, An Taisce i agencja ochrony środowiska.

III — Okoliczności faktyczne i postępowanie

11. W związku z dwoma zawiadomieniami nadesłanymi do Komisji w 2000 r., wezwała

ona władze irlandzkie pismem z dnia 29 sierpnia 2000 r. do wyjaśnienia niektórych elementów jeszcze wówczas nieobowiązującej ustawy z 2000 r., w szczególności w przedmiocie regulacji, zgodnie z którą zainteresowane osoby powinny uiścić opłatę administracyjną jako warunek uczestnictwa w procedurach związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

12. Po otrzymaniu pierwszej pisemnej odpowiedzi władz irlandzkich Komisja w dniu 23 października 2001 r. wezwała Irlandię do wyjaśnienia, czy w irlandzkich przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego korzystanie z praw ustanowionych w dyrektywie 85/337 jest uzależnione od wniesienia opłaty za udział.

13. Pismem z dnia 7 marca 2002 r. władze irlandzkie odpowiedziały, że ich zdaniem dyrektywa 85/337 nie stoi w sprzeczności z pobieraniem opłat administracyjnych, ustalonych na podstawie ustawy z 2000 r. Władze irlandzkie podniosły m.in., że państwa członkowskie zobowiązane są zgodnie z dyrektywą określić szczegółły konsultacji z ludnością oraz że sporne opłaty nie skutkowały niezchęceniem ludności do udziału w konsultacjach.

uzasadnioną opinię, w której potwierdziła zarzut, że Irlandia poprzez pobieranie spornych opłat administracyjnych narusza art. 6 i 8 dyrektywy 85/337.

15. Władze irlandzkie ponownie w dniu 16 maja 2003 r. zakwestionowały, że pobieranie opłat administracyjnych stoi w sprzeczności z dyrektywą 85/337 i wskazały w szczególności, że opłaty te są proporcjonalne i konieczne, aby pokryć wzrost kosztów związany w irlandzkim prawie zagospodarowania przestrzennego ze wzrostem uprawnień ludności do konsultacji.

16. Jednakże Komisja podtrzymała swoje stanowisko i wniosła do Trybunału zgodnie z art. 226 WE skargę przeciwko Irlandii, pismem z dnia 29 kwietnia 2005 r., wpisanym do rejestru Trybunału w dniu 17 maja 2005 r.

IV — Analiza skargi

A — Istotne argumenty stron

14. W tych okolicznościach Komisja w dniu 23 stycznia 2003 r. skierowała do Irlandii

17. *Komisja* uznaje, że przepisy irlandzkie, zgodnie z którymi za uczestnictwo w

procedurze konsultacji, przewidzianej dyrektywą 85/337, zainteresowane osoby muszą uiścić opłaty administracyjne, jest co do zasady, z czterech powodów, niezgodna z art. 6 tej dyrektywy.

18. Po pierwsze, Komisja twierdzi, że żaden przepis dyrektywy nie zezwala wprost na taką opłatę. Natomiast np. art. 5 dyrektywy 90/313/EWG w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku⁵ stanowi wprost, że państwa członkowskie mogą ustanowić opłatę za udzielenie informacji. Pobieranie opłaty takiej jak sporna opłata byłoby tylko wówczas uzasadnione w świetle dyrektywy 85/337, gdyby z obiektywnej przyczyny była ona konieczna i proporcjonalna. Zresztą żadne inne państwo członkowskie nie pobiera opłaty administracyjnej za udział w konsultacji.

19. Po drugie, Komisja twierdzi, że pobieranie spornych opłat administracyjnych jest sprzeczne z celem i logiką dyrektywy 85/337, zgodnie z którą ocena wpływu na środowisko powinna być przeprowadzona na podstawie odpowiednich informacji uzyskanych z różnych źródeł, do których zalicza się konsultacje z ludnością. Opłata administracyjna zmniejsza prawdopodobieństwo udziału ludności, w drodze konsultacji, w procedurach decyzyjnych, a tym samym dokonania przez władze odpowiedniej oceny

skutków środowiskowych danego przedsięwzięcia.

20. Po trzecie, brzmienie art. 6 dyrektywy nie pozwala na wykładnię rozszerzającą, jaką przyjmuje Irlandia. Pobieranie opłat nie może być, zdaniem Komisji, postrzegane jako „sposób konsultacji” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy, który ustalany jest przez państwa członkowskie, ponieważ to uprawnienie ustawodawcze obejmuje wyłącznie te działania, które są niezbędne do skutecznego wdrożenia konsultacji zgodnie z art. 6 ust. 2. Za taką interpretacją przemawia również zasada „zanieczyszczaćcy płaci” zawarta w art. 174 akapit 2 WE, ponieważ w innym przypadku koszty wnioskodawców przedsięwzięć mających skutki środowiskowe byłyby przenoszone na ludność, to znaczy na tych, których te skutki mogą dotyczyć.

21. Po czwarte, Komisja twierdzi, że pobieranie spornych opłat, tworzy lub mogło stworzyć przeszkodę w korzystaniu z praw przyznanych ludności w art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337. Opłaty te miałyby jakoby w szczególności efekt zniechęcający w odniesieniu do beneficjentów pomocy społecznej, tym bardziej że łączne opłaty w wysokości 65 euro za postępowania przed lokalnymi władzami właściwymi do spraw zagospodarowania przestrzennego oraz przed kolegium odwoławczym stanowią 50% tygodniowego dochodu tej grupy osób.

5 — Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. (Dz.U. L 158, str. 56).

22. Zdaniem Komisji podnoszone naruszenie art. 8 dyrektywy wynika z faktu naruszenia art. 6 wspomnianej dyrektywy. Irlandia nie zapewnia bowiem tym samym, że w procedurze wydawania zezwoleń opinie należących do ludności osób fizycznych, które nie uiściły opłat administracyjnych, zostaną wzięte pod uwagę.

23. *Irlandia* kwestionuje każdy z podniesionych przez Komisję argumentów.

24. I tak nie można jakoby wywnioskować z faktu, że opłaty takie jak w niniejszej sprawie nie są wprost przewidziane w dyrektywie 85/337, że zabrania się państwom członkowskim ich wprowadzenia. Wynika to także z zasady pomocniczości, zakresu swobodnego uznania ogólnie przyśługującego państwom członkowskim zgodnie z art. 249 WE w celu transpozycji dyrektyw, oraz z uprawnienia ustawodawczego państw członkowskich zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy. Fakt, że inne państwa członkowskie nie pobierają żadnych opłat, nie oznacza, że jest to niezgodne z dyrektywą.

25. Zdaniem Irlandii, zaproponowane przez Komisję „kryterium uzasadnienia” nie znajduje żadnego oparcia w dyrektywie 85/337. Jej zdaniem, na pytanie, czy opłaty administracyjne naruszają prawo do konsultacji

zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337, odpowiedzi można udzielić tylko w odniesieniu do rzeczywiście pobieranych opłat administracyjnych w Irlandii. W odniesieniu do wysokości opłat administracyjnych Irlandia uważa dochód beneficjentów pomocy społecznej za niewłaściwe kryterium porównania. Zamiast tego należy oprzeć się o przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Irlandii. W każdym razie sporne opłaty administracyjne nie są wysokie, lecz racjonalne i niezniechęcające. Opłaty te mają na celu pokrycie części znacznych, wskazanych przez Irlandię, kosztów związanych ze wzrostem uprawnień ludności wprowadzonych w ustawie z 2000 r.

26. W każdym razie zdaniem Irlandii dyrektywa 90/313 nie pozwala na jakiegokolwiek wniosek w odniesieniu do dyrektywy 85/337. Sporne przepisy są zatem zgodne zarówno z zasadą skuteczności, jak i zasadą równoważności.

B — Ocena

27. Moim zdaniem należy przede wszystkim odrzucić argument Komisji, zgodnie z którym państwo członkowskie może tylko wówczas pobierać opłatę administracyjną, gdy wprost stanowi o tym dyrektywa.

28. Teza ta oznacza w rezultacie, że państwo członkowskie mogłoby podejmować działania wówczas, gdy istnieje w tym zakresie umocowanie w prawie wspólnotowym. Wręcz przeciwnie właściwsze jest przyznanie, że co do zasady państwo członkowskie — ogólnie mówiąc — ma swobodę w zakresie tego, co nie jest zakazane przez prawo wspólnotowe, czyli państwo członkowskie ma uprawnienia ustawodawcze i swobodę działania w takim stopniu, w jakim jego działania nie są sprzeczne z prawem wspólnotowym. Odpowiada to również określonej w art. 5 WE zasadzie ograniczonych kompetencji Wspólnoty, zgodnie z którą Wspólnocie nie przysługuje ogólne lub wyłączne uprawnienie normatywne, lecz działa ona w ramach i w wykonaniu przyznanych jej kompetencji ustalonych w traktacie i w tym zakresie wiąże państwa członkowskie.

29. Z tego punktu widzenia, jak to słusznie podniosła Irlandia, nie można, przynajmniej automatycznie, wywnioskować z faktu, że dyrektywa 85/337 nie zawiera przepisów dotyczących kwestii opłat administracyjnych związanych z konsultacją z ludnością zgodnie z art. 6 ust. 2, że państwom członkowskim zabrania się pobierania tego rodzaju opłat.

30. Należy raczej przypomnieć, że zgodnie z ogólnymi zasadami leżącymi u podstaw Wspólnoty i rządzącymi stosunkami między Wspólnotą a państwami członkowskimi państwa członkowskie mają na mocy art. 10 WE obowiązek zapewnienia wykonywania uregu-

lowań wspólnotowych na swym terytorium. Jeżeli prawo wspólnotowe, w tym jego ogólne zasady, nie zawiera wspólnych przepisów w tym zakresie, to władze krajowe w wykonaniu uregulowań wspólnotowych kierują się przepisami proceduralnymi i materialnymi prawa krajowego⁶.

31. Sięganie do przepisów takich jak w niniejszym przypadku irlandzka ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą za uczestnictwo ludności w procedurze konsultacji pobierane są opłaty administracyjne, jest możliwe tylko wówczas, gdy zastosowanie przepisów krajowych nie będzie mieć negatywnego wpływu na znaczenie i skuteczność prawa wspólnotowego, włącznie z jego ogólnymi zasadami⁷.

32. W niniejszym przypadku chodzi przede wszystkim o zgodność z dyrektywą 85/337. Jak zauważyła Irlandia, państwom członkowskim pozostawia się wprawdzie zgodnie z art. 249 WE swobodę wyboru formy i środków w celu wykonania dyrektywy, jednakże swoboda ta nie wyłącza obowiązku

6 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie C-285/93 *Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau*, Rec. str. I-4069 pkt 26; z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 *Karlsson i in.*, Rec. str. I-2737, pkt 27; z dnia 25 marca 2004 r. w sprawach połączonych od C-480/00 do C-482/00, C-484/00, od C-489/00 do C-491/00, od C-497/00 do C-499/00 *Azienda Agricola Ettore Ribaldi i in.*, Rec. str. I-2943, pkt 42.

7 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 6 maja 1982 r. w sprawach połączonych 146/81, 192/81 i 193/81 *Bay Wa i in.*, Rec. str. 1503, pkt 29; z dnia 21 września 1983 r. w sprawach połączonych od 205/82 do 215/82 *Deutsche Milchkontor i in.*, Rec. str. 2633, pkt 17 i 22; z dnia 9 października 2001 r. w sprawach połączonych od C-80/99 do C-82/99 *Flemmer i in.*, Rec. str. I-7211, pkt 55.

każdego z państw członkowskich do przyjęcia w ramach ich krajowego porządku prawnego wszelkich koniecznych środków w celu zagwarantowania realizacji w pełni skutków dyrektywy i celów, jakim ona służy⁸.

33. Następnie należy zatem sprawdzić, czy pobieranie opłat administracyjnych za udział ludności w procedurze konsultacji w ramach oceny skutków dla środowiska nie stoi w sprzeczności z przepisami ustanowionymi w dyrektywie — w świetle jej brzmienia, rozumienia i celu⁹ — i ich skutecznością.

34. W przedmiocie odniesienia Komisji do dyrektywy 90/313 należy w pierwszym rzędzie stwierdzić, że fakt, iż zgodnie z brzmieniem innej dyrektywy wprost zezwala się na pobieranie opłat, nie uzasadnia moim zdaniem ogólnego domniemania, że ustawodawca wspólnotowy zamierzał zezwolić na pobieranie opłat tylko w przypadkach, gdy uczynił to wprost. W każdym razie ta wzmianka nie pozwala a contrario na pewny wniosek, zgodnie z którym opłaty tego rodzaju zgodnie z przedmiotową dyrektywą 85/337 powinny być zabronione.

8 — W szczególności wyroki: z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 Von Colson i Kamann, Rec. str. 1891, pkt 26; z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie C-478/99 Komisja przeciwko Szwecji, Rec. str. I-4147, pkt 15.

9 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. str. I-5403, pkt 28.

35. W odniesieniu do wskazywanego przez Komisję „kryterium uzasadnienia”, zgodnie z którym pobieranie opłaty byłoby wskazane jedynie z obiektywnego powodu, takiego jak dobra administracja, i zarazem powinno być proporcjonalne, to podobnie jak Irlandia należy zwrócić uwagę na to, że ani sama dyrektywa, ani art. 249 WE — w odróżnieniu na przykład od postanowień traktatu dotyczących podstawowych swobód — nie wprowadza tego rodzaju odstępstw.

36. Ponadto Komisja podniosła, że pobieranie opłat administracyjnych stoi w sprzeczności z celem i z duchem art. 6 ust. 2 dyrektywy, a zatem umożliwieniem ludności udziału w procedurze konsultacji w ramach oceny wpływu na środowisko, zaś właściwym organom — odpowiedniej oceny skutków dla środowiska, oraz że szkodzi ono skuteczności tego przepisu.

37. Zgodnie z art. 5 ust. 3 w związku z szóstym motywem dyrektywy ocena skutków środowiskowych wnioskowanych przedsięwzięć musi być przeprowadzona w pierwszym rzędzie na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę. Informacje te zgodnie ze wskazanym motywem mogą być „ewentualnie uzupełniane przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem”.

38. Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337 państwa członkowskie zapewniają, że każdy wniosek o zezwolenie na inwestycję oraz wszystkie zebrane informacje udostępniane są opinii publicznej we właściwym czasie, „aby umożliwić zainteresowanej społeczności wyrażenie opinii przed przyznaniem zezwolenia na inwestycję”.

39. Moim zdaniem nie można wnioskować z powyższego o *nieograniczonym* prawie *każdego* do konsultacji. Wynika to w szczególności, jak wskazała Irlandia, stąd, że państwa członkowskie zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 85/337 są wprost upoważnione do ustalania warunków konsultacji ludności, skutkiem czego w rezultacie zakres konsultacji jest ograniczony.

40. W ten sposób państwa członkowskie zgodnie z wymienionymi w art. 6 ust. 3 dyrektywy — w sposób przykładowy — możliwościami mogą określać zarówno ludność, jak i warunki konsultacji, przy czym konsultacja ta może mieć formę badania opinii publicznej. Ponadto etap konsultacji może być ograniczony w czasie.

41. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że pobieranie opłat jako warunek

udziału ludności w procedurze konsultacji, przeprowadzanej w danym państwie członkowskim w formie wyrażenia opinii pisemnej, owszem poddaje konsultację ludności temu warunkowi lub ją ogranicza, lecz ograniczenie to nie jest per se sprzeczne z dyrektywą.

42. Zakres swobodnego uznania państw członkowskich w zakresie wykonywania dyrektywy jest jednak z natury rzeczy ograniczony¹⁰ ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, w szczególności zasadą skuteczności i równoważności. Zgodnie z tymi zasadami, które Trybunał stosował¹¹ nie tylko w związku z postępowaniami przed sądami krajowymi, lecz również w związku z postępowaniami administracyjnymi, warunki tak materialne, jak formalne przewidziane w prawie krajowym, nie mogą skutkować tym, że wykonanie praw przyznanych przez prawo wspólnotowe byłoby praktycznie niemożliwe lub nadzwyczaj trudne, a prawo krajowe musi być stosowane bez dyskryminacji w odniesieniu do odpowiednich procedur, dotyczących wyłącznie prawa krajowego¹².

10 — Zobacz powyżej, pkt 30.

11 — Zobacz w szczególności w przedmiocie zastosowania tych zasad do procedury administracyjnej w sprawie sporów dotyczących pobierania podatku krajowego wyrok z dnia 3 lutego 2000 r. w sprawie C-228/98 Dounias, Rec. str. I-577, pkt 62–67; w przedmiocie pobrania opłat wspólnotowych i rolniczych zgodnie z procedurami i wymogami, obowiązującymi w danym krajowym porządku prawnym państwa członkowskiego zob. wyrok z dnia 27 marca 1980 r. w sprawach połączonych 66/79, 127/79 oraz 128/79 Salumi i in., Rec. str. 1237, pkt 17–20; zob. również w przedmiocie stosowanych przepisów odnośnie do roszczenia zwrotu niesłusznie zapłaconych zasiłków przez władze krajowe ww. w przypisie 7 wyrok w sprawach połączonych Deutsche Milchkontor i in., pkt 15 i nast.

12 — Między innymi ww. w przypisie 7 wyrok w sprawach połączonych Deutsche Milchkontor i in., pkt 19; wyroki: z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C-298/96 Ölmühle i Schmidt Söhne, Rec. str. I-4767, pkt 24; z dnia 24 września 2002 r. w sprawie C-255/00 Grundig Italiana, Rec. str. I-8003, pkt 33; z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. str. I-723, pkt 70.

43. Po pierwsze, należy zatem zgodnie z zasadą skuteczności zadać pytanie, czy sporne opłaty administracyjne szczególnie utrudniają lub praktycznie uniemożliwiają udział ludności w procedurze konsultacji w ramach procedury oceny skutków dla środowiska. Odpowiedź na to pytanie nie może z natury rzeczy być udzielona w sposób abstrakcyjny, lecz zależy ona od konkretnej wysokości spornych opłat administracyjnych.

wydać mi się ocena w odniesieniu do przeciętnego dochodu w Irlandii, mimo że również w tym przypadku nie można wyciągnąć jasných wniosków. Zasadniczo można bez wątplenia zgodzić się z Irlandią, że odpowiednio kwoty 20 lub 45 euro stanowią kwoty, na które można sobie pozwolić. Ponadto należałoby dodać, że, jak wynika z akt, jak też opinii Irlandii, wysokość spornych opłat znajduje się w granicach, które są stosowane w Irlandii w odniesieniu do różnych opłat publiczno-prawnych, pobieranych w związku z procedurami administracyjnymi.

44. W niniejszym przypadku opłata za złożenie opinii w procedurze przed lokalnymi władzami właściwymi do spraw zagospodarowania przestrzennego wynosi 20 euro a opłata w postępowaniu przed kolegium odwoławczym 45 euro. Obie strony słusznie przyznały, że znaczenie lub (zniechęcające) oddziaływanie tych opłat dla osób, które chcą wziąć udział w konsultacjach, zasadniczo zależy od tego, czy osoby te mogą sobie pozwolić na uiszczenie takich opłat w odniesieniu do ich stanu posiadania, a przede wszystkim ich wynagrodzenia. Strony nie są zgodne co do kryterium oceny, które należy przyjąć.

46. Wreszcie należy wziąć pod uwagę fakt, że, jak już wcześniej zauważyłam, dyrektywa nie zobowiązuje państw członkowskich do zagwarantowania każdemu bezwarunkowej i bezgranicznej konsultacji, lecz zobowiązuje do skutecznego przyznania możliwości do konsultacji bliżej niezdefiniowanej „społeczności”.

45. W odniesieniu do przywoływanego przez Komisję tygodniowego wynagrodzenia grupy beneficjentów pomocy społecznej chodzi w niniejszym przypadku o równie ekstremalną wartość porównawczą, jaką stanowiłoby na przykład przeciętne wynagrodzenie roczne klas społecznych o najwyższych dochodach. Rozsądniejsza

47. Z tych powodów jestem zdania, że sporne opłaty administracyjne, uwzględniając ich konkretną wysokość, nie czynią praktycznie niemożliwym lub nadzwyczaj trudnym przeprowadzenia konsultacji z ludnością.

48. W przedmiocie drugiej zasady, a mianowicie zasady równoważności, należy

stwierdzić, że — jak wskazała to Irlandia, a Komisja nie sprzeciwiła się temu, sporne opłaty administracyjne są generalnie pobierane za wyrażenie opinii ludności w procedurze zagospodarowania przestrzennego w Irlandii, a tym samym mają zastosowanie nie tylko do procedury oceny skutków dla środowiska na podstawie dyrektywy 85/337. Konsultacja ludności zgodnie z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy nie jest w tym względzie uregulowana w prawie irlandzkim mniej korzystnie aniżeli porównywalne procedury krajowe i jest w związku z tym zgodna z zasadą równoważności.

49. Wreszcie Komisja zakwestionowała w skardze zgodność spornych opłat administracyjnych z prawem wspólnotowym, nie tylko w pierwszej kolejności ogólnie, a następnie w drugiej kolejności co do ich konkretnej wysokości, lecz także w trzeciej kolejności podniosła ona również zarzut, że ustawa z 2000 r. upoważniła właściwego ministra i kolegium odwoławcze do ustalania spornych opłat administracyjnych, bez ograniczenia lub też precyzyjniejszego zdefiniowania tego upoważnienia.

50. Ten zarzut dotyczy w oczywisty sposób zasady pewności prawa, której państwa członkowskie muszą przestrzegać również w zakresie transpozycji dyrektyw. Zgodnie

z orzecnictwem w przedmiocie tej zasady państwa członkowskie powinny wypełniać swoje wynikające z prawa wspólnotowego obowiązki w sposób bezwzględnie wiążący i spójny, ze szczegółowością, precyzją i jasnością wymaganymi dla spełnienia wymogów pewności prawa¹³.

51. Z orzecnictwa wynika również, że w tym celu nie jest bezwzględnie konieczne działanie ustawodawcy. Zasadę pewności prawa można spełnić również poprzez ogólne ramy prawne, o ile administracja krajowa zagwarantuje pełne stosowanie dyrektywy oraz, w przypadku gdy sporny przepis dyrektywy ma na celu przyznanie praw obywatelom stan prawny wynikający z tych zasad jest dostatecznie precyzyjny i jasny, a uprawnieni mają możliwość rozpoznania się we wszystkich przysługujących im prawach¹⁴.

52. W szczególności — a w sposób ewidentny Komisja gra tym elementem — zgodnie z utrwalonym orzecnictwem za skuteczne wypełnienie zobowiązań wobec

13 — Między innymi wyroki: z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-159/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4007, pkt 32; z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-313/99 Mulligan i in., Rec. str. I-5719, pkt 46 i 47.

14 — Zobacz w tym temacie w szczególności wyrok z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-233/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-6625, pkt 76 oraz przytoczone tam orzecnictwo.

prawa wspólnotowego nie można uznawać zwykłych praktyk administracyjnych, które z natury rzeczy dowolnie może zmieniać administracja i które są w niewystarczającym stopniu podawane do wiadomości, ponieważ zainteresowane podmioty prawa zostają pozostawione w niewiedzy w przedmiocie ich praw w zakresie uregulowanym przez prawo wspólnotowe¹⁵.

53. Nie uważam jednak, że formę, w której ustalane są sporne opłaty administracyjne w irlandzkim porządku prawnym, a mianowicie w drodze rozporządzenia przez właściwego ministra lub poprzez kolegium odwoławcze za zgodą ministra, można porównać ze „zwykłą praktyką administracyjną” w rozumieniu tego orzecznictwa. W tym względzie Trybunał również już stwierdził, że sama okoliczność, polegająca na tym, że właściwość wprowadzenia środków przewidzianych w prawie wspólnotowym została przeniesiona w drodze krajowego aktu prawnego na organ państwa członkowskiego, w tym przypadku ministra, nie oznacza jeszcze, że została naruszona zasada pewności prawa. Wprowadzenie środka zgodnie z taką procedurą niekoniecznie powoduje, że środek ten nie będzie wiążący lub nie będzie spełniać ze szczegółowością, precyzją i jasnością wymogów pewności prawa¹⁶.

54. Z tego względu należy więc stwierdzić, że sporne opłaty administracyjne ustalane są w Irlandii na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 2000 r. w sposób wystarczająco wiążący i jasny, aby spełnić wymogi zasady pewności prawa.

55. W świetle powyższych wywodów uważam, że zarzut naruszenia art. 6, a tym samym art. 8, dyrektywy 85/337 jest bezzasadny.

56. Z tego względu skarga Komisji podlega oddaleniu.

V — W przedmiocie kosztów

57. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu Trybunału kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Irlandia wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

15 — Zobacz w tym rozumieniu w szczególności wyroki: z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-80/92 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1019, pkt 20; z dnia 26 października 1995 r. w sprawie C-151/94 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-3685, pkt 18.

16 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Mulligan i in., pkt 50.

VI — Wnioski

58. W świetle powyższych wywodów Trybunał orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.