DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. november 2006 *

I sag C-216/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 17. maj 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved X. Lewis, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af B. Murray, SC, og G. Simons, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer) og J. Makarczyk,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. april 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. juni 2006,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 og 8 i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5, herefter »direktiv 85/337«), idet det har betinget den fuldstændige og effektive inddragelse af offentligheden i visse vurderinger af indvirkninger på miljøet af forudgående betaling af gebyr.

Retsforskrifter

Fællesskabsretten

2 Det anføres i sjette betragtning til direktiv 85/337, at »tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få betydelige indvirkninger på miljøet, bør først gives efter forudgående vurdering af de betydelige virkninger, disse projekter kan forventes at få på miljøet; denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet«.

3 Samme direktivs artikel 6 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan blive berørt af projektet, får mulighed for at afgive udtalelse om de oplysninger, som bygherren har fremlagt, og om ansøgningen om tilladelse. Medlemsstaterne udpeger i dette øjemed de myndigheder, der skal høres, enten generelt eller i hvert enkelt tilfælde. Disse myndigheder underrettes om de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5. De nærmere regler for denne høring fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne sørger for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5, stilles til rådighed for offentligheden så betids, at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden der gives tilladelse til projektet.

3. De nærmere enkeltheder ved denne underretning og denne høring fastlægges af medlemsstaterne, som afhængigt af de pågældende projekters eller steders særlige karakter navnlig kan:

— afgøre, hvilke dele af offentligheden der er tale om

— fastsætte, hvor oplysningerne kan indhentes

— fastlægge nærmere, hvorledes offentligheden kan underrettes f.eks. gennem bekendtgørelse ved opslag inden for en vis radius eller i lokale dagblade, tilrettelæggelse af udstillinger med planer, tegninger, oversigter, grafiske fremstillinger og modeller

— afgøre, hvorledes offentligheden skal høres, f.eks. ved skriftlig forelæggelse, rundspørge

— fastsætte passende tidsrum for de forskellige etaper i proceduren for at sikre, at afgørelserne træffes inden for rimelige frister«.

4 Artikel 8 i direktiv 85/337 bestemmer, at »[d]er skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5, 6 og 7 foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren«.

De nationale regler

5 Section 33 i den irske lov fra 2000 om fysisk planlægning (Planning and Development Act 2000, herefter »planloven 2000«) bestemmer:

»1. Ministeren fastsætter ved bekendtgørelse de bestemmelser for procedure og forvaltning, som han finder nødvendige eller hensigtsmæssige med hensyn til ansøgninger om planlægningstilladelser.

2. Uden at det berører den generelle anvendelse af subsection 1, kan der i de bekendtgørelser, der udstedes i henhold til denne section, fastsættes bestemmelser for

[...]

c) at give personer adgang til mod betaling af det foreskrevne gebyr at fremsætte indlæg eller bemærkninger inden for den fastsatte frist

[...]«

6 I henhold til samme lovs section 130 (1) (a) kan »enhver, der ikke er part i sagen [...], indgive skriftlige indlæg eller bemærkninger til klageudvalget vedrørende en klage eller en hjemvisning, bortset fra en hjemvisning efter section 96 (5)«.

7 Section 144 i planloven 2000 bestemmer:

»1. Med forbehold af ministerens godkendelse, kan klageudvalget fastsætte gebyrer i tilfælde af klage, hjemvisning, ansøgning efter section 37 (5), indgivelse af skriftlige indlæg eller bemærkninger til klageudvalget efter section 130 og anmodning om mundtlig høring efter section 134 samt fastsætte forskellige gebyrer for klage og hjemvisning afhængig af klasse og kategori, og vedtage undtagelse for betaling af gebyrer i visse tilfælde og frafald, udsættelse eller hel eller delvis tilbagebetaling af gebyrer under visse omstændigheder.

2. Klageudvalget foretager fra tid til anden og mindst en gang hvert tredje år en fornyet vurdering af de efter subsection 1 fastsatte gebyrer under hensyntagen til udviklingen af forbrugerprisindekset siden fastsættelsen af de gældende gebyrer og kan ændre gebyrerne på grundlag af resultaterne af den fornyede vurdering, uden at den i subsection 1 nævnte godkendelse fra ministeren er påkrævet.

[...]

4. Når klageudvalget fastsætter eller ændrer gebyrer i henhold til denne section, skal de offentliggøres i mindst en landsdækkende avis senest otte uger før deres ikrafttræden.

[...]

6. Klageudvalget fastsætter et gebyr for udfærdigelse af kopier i henhold til section 5 (6) (a), der ikke overstiger udgifterne hertil.«

De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

8 Som følge af to klager sendt til Kommissionen i 2000 vedrørende irske lovbestemmelser om fysisk planlægning, som på tidspunktet forelå i udkast, har Kommissionen ved skrivelse af 29. august 2000 anmodet de irske myndigheder om at kommentere bestemte aspekter af de nævnte udkast, navnlig vedrørende betaling af gebyr som forudgående betingelse for at tage udtalelser fra personer fra offentligheden i betragtning i forbindelse med procedurer for planlægningstilladelser.

9 Efter at have givet Irland lejlighed til at fremsætte bemærkninger om et sådant gebyrs forenelighed med offentlighedens ret til at blive inddraget efter artikel 6 og 8 i direktiv 85/337 fremsatte Kommissionen den 23. januar 2003 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Irland til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder at regne fra modtagelsen af denne.

10 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Irlands svar på den nævnte udtalelse ikke var tilfredsstillende, har den anlagt det foreliggende søgsmål.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

11 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen gjort et enkelt anbringende gældende om tilsidesættelse af artikel 6 i direktiv 85/337 og følgelig af dets artikel 8, som følge af at den irske lovgivning betinger inddragelsen af offentligheden i visse vurderinger af indvirkningen på miljøet af en forudgående betaling af gebyr for inddragelsen.

12 I begrundelsen for dette anbringende baserer Kommissionen tilsidesættelsen af den nævnte artikel 6 på fire argumenter.

13 For det første har Kommissionen anført, at der ikke er en udtrykkelig bestemmelse i direktiv 85/337, hvorefter opkrævningen af sådanne gebyrer tillades, hvorimod der i andre direktiver på beslægtede områder, som f.eks. Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56), udtrykkeligt tillades opkrævning af et gebyr.

14 For det andet er opkrævningen af sådanne gebyrer ifølge Kommissionen i strid med opbygningen af og formålet med direktiv 85/337, som tilsigter at supplere vurderingerne af indvirkningerne på miljøet med relevante oplysninger, for så vidt som kravet om betaling af disse gebyrer i forbindelse med tilladelsesprocedurer for planlægning kan have den virkning, enten at offentligheden, som er en af de væsentligste informationskilder, opgiver at deltage i beslutningsprocessen, eller at dens deltagelse gøres mere vanskelig.

15 For det tredje giver formuleringen af artikel 6, stk. 2 og 3, i direktiv 85/337 ifølge Kommissionen ikke mulighed for den fortolkning, som Irland forfægter. Kommissionen er herved af den opfattelse, at pålæggelse af gebyr for inddragelsen i henhold til de »nærmere regler« for høring af offentligheden ikke kan betragtes som en del af det, der fornuftsmæssigt er nødvendigt for at iværksætte dette direktivs artikel 6, stk. 2.

16 For det fjerde er Kommissionen af den opfattelse, at Irland ved at pålægge de nævnte gebyrer faktisk eller potentielt har begrænset udøvelsen af de rettigheder, som offentligheden tillægges ved artikel 6, stk. 2, i direktiv 85/337, navnlig for personer, der har en lav indkomst.

17 Tilsidesættelsen af nævnte direktivs artikel 8 udledes af den omstændighed, at Irland ved at pålægge betaling af gebyr for inddragelse, som er forbudt efter samme direktivs artikel 6, ikke vil kunne garantere, at der i tilladelsesproceduren for projekter, som kan forventes at få betydelige indvirkninger på miljøet, tages hensyn til udtalelser fra personer fra offentligheden, der ikke er i stand til at betale for retten til inddragelse.

18 I sit svarskrift har Irland anfægtet alle Kommissionens argumenter til støtte for anbringendet om tilsidesættelse af artikel 6 i direktiv 85/337.

19 For så vidt angår det første argument har Irland anført, at eftersom retsgrundlaget for det nævnte direktiv er EØF-traktatens artikel 235 (EF-traktatens artikel 235, nu artikel 308 EF), er grænserne for fællesskabskompetencen og udstrækningen heraf bestemt af den udtrykkelige ordlyd af dette direktiv. Forbud, der ikke direkte fremgår, kan således ikke udledes heraf. Subsidiaritetsprincippet i udøvelsen af

fællesskabskompetencen og medlemsstaternes skønsmargen ved gennemførelse af et direktiv, bestyrker dette synspunkt.

20 Hvad angår argumentet om, at de gebyrer for inddragelse, som er fastsat ved den irske lovgivning, er i strid med formålet med og ånden bag direktiv 85/337, gør Irland gældende, at indførelsen af gebyrer ikke er i strid med princippet om offentlighedens inddragelse i henhold til dette direktiv, men derimod har til formål at lette denne inddragelse, for så vidt som de lokale myndigheder kan modtage et bidrag til omkostningerne ved forvaltningen af systemet for oplysning og høring af offentligheden.

21 Hvad angår Kommissionens tredje argument har Irland anført, at ordlyden af artikel 6, stk. 3, i direktiv 85/337 giver især medlemsstaterne beføjelse til at fastsætte nærmere regler for oplysning og høring af offentligheden og hævder, at det tilkommer Kommissionen at godtgøre, at disse regler, som de er fastsat af en medlemsstat, forhindrer opfyldelsen af det nævnte direktivs formål.

22 Angående Kommissionens sidste argument bestrider Irland, at de pågældende gebyrer kan udgøre en hindring for personer med lav indkomst, idet det understreges, at de opkræves af administrative årsager, og at de er rimelige både i princippet og henset til deres størrelse.

23 Eftersom den af Kommissionen påståede tilsidesættelse af artikel 8 i direktiv 85/337 alene er udledt af den påståede tilsidesættelse af dette direktivs artikel 6 på grund af pålæggelse af de omtvistede gebyrer for inddragelse, skal denne påstand ligeledes forkastes som følge af konstateringen af, at der ikke foreligger tilsidesættelse af den nævnte artikel 6.

Domstolens bemærkninger

24 I forbindelse med den påståede tilsidesættelse af artikel 6 i direktiv 85/337 anfører Kommissionen for det første argumentet om, at Irland alene ville have beføjelse til at opkræve et gebyr, hvis direktivet udtrykkeligt bestemte det. En sådan opfattelse kan ikke lægges til grund.

25 I henhold til artikel 249, stk. 3, EF er »[e]t direktiv [...] med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«.

26 Denne bestemmelse skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv at sikre dets fulde virkning, selv om de ganske vist har et vidt skøn for så vidt angår valget af midler (jf. i denne retning dom af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 18).

27 Navnlig er det argument, som Kommissionen udleder af den omstændighed, at på beslægtede områder bestemmer såvel direktiv 90/313 som Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af direktiv 90/313 (EUT L 41, s. 26) udtrykkeligt i deres artikel 5, at medlemsstaterne kan pålægge sådanne gebyrer, ikke relevant. Det er således tilstrækkeligt at anføre, ligesom generaladvokaten har gjort det i præmis 34 i forslaget til afgørelse, at den omstændighed, at opkrævning af gebyrer er udtrykkeligt tilladt i henhold til et andet direktiv, ikke kan begrunde en almindelig formodning for, at fællesskabslovgiver kun har villet tillade gebyrer, når dette fastsættes udtrykkeligt.

28 Det følger heraf, at Kommissionens påstand, hvorefter Irland ikke kan kræve betaling af de omtvistede gebyrer, for så vidt som direktiv 85/337 ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser, der tillader opkrævning af gebyrer for deltagelse, er uforenelig med den frihed til at vælge, der følger af artikel 249, stk. 3, EF.

29 Det første argument kan således ikke lægges til grund.

30 Med sit tredje argument, der herefter skal vurderes, gør Kommissionen gældende, at Irland ved at fastsætte de omhandlede gebyrer for inddragelse med henvisning til »nærmere regler« for høring af offentligheden har overskredet den margen for fortolkning, som artikel 6, stk. 2 og 3, i direktiv 85/337 giver. Kommissionen foreslår således, at gyldigheden af den omtvistede foranstaltning vurderes i lyset af dens nødvendighed for at give bestemmelserne virkning.

31 Det fremgår af nævnte direktivs artikel 6, stk. 2, at medlemsstaterne skal sikre, at den berørte offentlighed får mulighed for at afgive udtalelse, før der gives tilladelse til et projekt. I henhold til stk. 3 har hver medlemsstat beføjelse til at fastsætte de nærmere regler for denne høring. I denne forbindelse opregner bestemmelsen en række af medlemsstaternes muligheder, uden at denne opregning er udtømmende, således som det fremgår af ordet »navnlig«.

32 Denne ordlyd viser, at fællesskabslovgiver ikke har ønsket at begrænse medlemsstaternes kompetence for så vidt angår fastsættelsen af de nærmere regler for høring

af offentligheden, men derimod har ønsket at indrømme dem et vidt skøn ved fastsættelsen af de nævnte regler.

33 I forbindelse med fastsættelsen af reglerne står det i princippet medlemsstaterne frit for at pålægge et gebyr for inddragelse som det omhandlede, på betingelse af at det ikke er af en sådan art, at det udgør en hindring for udøvelsen af retten til inddragelse i henhold til artikel 6 i direktiv 85/337.

34 I dette perspektiv er Kommissionens opfattelse, hvorefter pålæggelsen af de omhandlede gebyrer ikke er nødvendig for at give artikel 6, stk. 2, i direktiv 85/337 virkning, ikke afgørende. Således underlægger det nævnte direktiv ikke medlemsstaternes udøvelse af den skønsbeføjelse, som de har i henhold til artikel 6, stk. 3, et nødvendighedskriterium.

35 Kommissionen gør i forbindelse med sit andet og fjerde argument, som behandles samlet, gældende, at de omhandlede gebyrer er i strid med opbygningen af og formålet med direktiv 85/337, for så vidt som de er til hinder for udøvelsen af de rettigheder, som er tillagt offentligheden ved dette direktiv.

36 Det anføres i sjette betragtning til direktiv 85/337, at den forudgående vurdering af bestemte projekters indvirkninger på miljøet foretages »på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet«.

37 Det følger af denne betragtning, såvel som af nævnte direktivs artikel 6, stk. 2, at et af direktivets formål er at give den berørte offentlighed mulighed for at fremsætte udtalelse i forbindelse med tilladelsesprocedurer for projekter, som kan forventes at få betydelige indvirkninger på miljøet.

38 I denne forbindelse skal det fastslås, at artikel 6, stk. 3, i direktiv 85/337 giver medlemsstaterne mulighed for at underlægge inddragelsen af den offentlighed, der er berørt af projektet, bestemte betingelser. Således kan medlemsstaterne efter den nævnte bestemmelse fastsætte nærmere regler for oplysning og høring og navnlig bestemme, hvem der er den berørte offentlighed, og fastlægge nærmere, hvorledes den nævnte offentlighed kan oplyses og høres.

39 I øvrigt, og i modsætning til det, som Kommissionen har anført, bestyrkes denne tilgang af retsforskrifterne på områder, der er tæt forbundet med direktiv 85/337.

40 Således henviser såvel direktiv 90/313 som direktiv 2003/4 i henholdsvis deres sjette og ottende betragtning til nødvendigheden af at sikre, at fysiske og juridiske personer har ret til at få adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse eller opbevares for dem.

41 Artikel 5 i hvert af de nævnte direktiver bestemmer, at medlemsstaterne kan opkræve et gebyr for meddelelse af oplysninger, men beløbets størrelse skal holdes

inden for rimelige grænser. Disse regler viser, at opkrævning af et gebyr på et rimeligt beløb — i fællesskabslovgivers ånd — ikke er uforeneligt med sikringen af adgang til oplysninger.

42 Det følger af ovenstående, at opkrævning af et administrativt gebyr ikke som sådan er uforenelig med formålet med direktiv 85/337.

43 Selv om direktiv 85/337 ikke er til hinder for gebyrer som dem, den omhandlede nationale lovgivning pålægger i denne sag, kan disse imidlertid ikke fastsættes til et sådant niveau, at de kan forhindre det nævnte direktivs fulde virkning i overensstemmelse med det formål, det forfølger (jf. i denne retning dom af 8.3.2001, sag C-97/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2053, præmis 9).

44 Dette vil være tilfældet, hvis et gebyr på grund af sin størrelse er af en art, der kan udgøre en hindring mod udøvelsen af retten til inddragelse efter artikel 6 i direktiv 85/337.

45 Herved kan størrelsen af de omhandlede gebyrer, nemlig 20 EUR i forbindelse med procedurer for de lokale myndigheder og 45 EUR ved klageudvalget, ikke betragtes som en sådan hindring. Kommissionen har desuden ikke kunnet afkræfte Irlands argument, hvorefter niveauet for de nævnte beløb er rimeligt henset til de administrative omkostninger for behandlingen af de berørte personers bemærkninger.

46 Under hensyn til disse betragtninger kan Kommissionens argumenter, hvorefter de omhandlede gebyrer er i strid med opbygningen af og formålet med direktiv 85/337, ikke lægges til grund.

47 Endelig anfægter Kommissionen endvidere gyldigheden af de omhandlede gebyrer, fordi planloven 2000 indrømmer vedkommende minister og klageudvalget ret til at fastsætte størrelsen af disse uden at begrænse eller nærmere definere denne beføjelse.

48 I den forbindelse er det tilstrækkeligt at anføre, at en sådan delegation i princippet udspringer af national ret og ikke kan kritiseres under hensyn til direktiv 85/337. De beløb, der er fastsat ved udøvelsen af denne delegation, skal imidlertid være forenelige med det nævnte direktiv. Som det imidlertid allerede er fastslået, har vurderingen af de af Kommissionen fremførte argumenter ikke vist, at dette ikke er tilfældet for så vidt angår størrelsen af de gebyrer, der er genstand for denne sag.

49 Under disse betingelser skal det bemærkes, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 6 i direktiv 85/337 er ugrundet i det hele.

50 Eftersom påstanden om tilsidesættelse af nævnte direktivs artikel 8 alene er begrundet i tilsidesættelsen af dets artikel 6, må det fastslås, at der heller ikke er bevist traktatbrud i denne henseende.

Sagens omkostninger

51 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Irland har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Irland frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

Underskrifter