DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 9 november 2006 *

I mål C-216/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 17 maj 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av X. Lewis, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Irland, företrätt av D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av B. Murray, SC, och G. Simons, BL, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (referent) och M.J. Makarczyk

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 april 2006,

och efter att den 22 juni 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission 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 (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5) (nedan kallat direktiv 85/337), genom att låta allmänhetens fullständiga och verkliga deltagande i vissa bedömningar av inverkan på miljön vara beroende av betalningen av avgifter.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

2 I det sjätte skälet i direktiv 85/337 uttalas att ”[t]illstånd för offentliga och enskilda projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra. Denna bedömning bör ske med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga.”

3 I artikel 6 i direktivet föreskrivs följande:

”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 exploatören 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.

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.

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

— bestämma vilka som är berörda,

— ange var informationen skall finnas tillgänglig,

— 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,

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

4 I artikel 8 i direktiv 85/337 föreskrivs att "[r]esultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen."

Nationell lagstiftning

5 I section 33 i den irländska lagen om fysisk planering från år 2000 (Planning and Development Act 2000, nedan kallad 2000 års lag) föreskrivs att:

"1. Ministern fastställer genom förordning de bestämmelser om förfarandet och handläggningen av ansökningar om planläggningstillstånd som han finner nödvändiga eller lämpliga.

2. Utan hinder av det allmänna stadgandet i första stycket kan det i förordningar som antas med stöd av denna artikel föreskrivas bestämmelser om:

...

c) att tillåta personer att framföra synpunkter eller att yttra sig inom den föreskrivna tidsfristen och efter att betalning av den fastställda avgiften har erlagts,

..."

6 Enligt section 130(1)(a) i samma lag kan "envar som inte är part ... ge in skriftliga inlagor eller yttranden till överklagandenämnden i anledning av ett överklagande eller hänskjutet ärende, med undantag av sådana ärenden som har hänskjutits med stöd av section 96(5)."

7 I section 144 i 2000 års lag föreskrivs att:

"1. Med förbehåll för ministerns godkännande, äger överklagandenämnden rätt att fastställa de avgifter som skall tillämpas vid överklagande, vid hänskjutande, vid begäran enligt section 37(5), vid ingivande av inlagor eller yttranden enligt section 130 och vid begäran om sammanträde enligt section 130. Överklagandenämnden kan meddela föreskrifter om att olika avgifter skall betalas beroende på vilket slag eller vilken kategori av överklagande eller hänskjutande som det är fråga om, föreskrifter om att befrielse från skyldigheten att betala avgift skall föreligga under vissa omständigheter, föreskrifter om helt eller delvist avstående, efterskänkning eller återbetalning av avgifterna under vissa omständigheter.

2. Överklagandenämnden skall från tid till annan, dock minst en gång var tredje år, se över de avgifter som har fastställts med stöd av punkt 1. Överklagandenämnden skall därvid ta i beaktande utvecklingen av konsumentprisindex sedan de gällande avgifterna fastställdes och kan mot bakgrund av resultatet av översynen ändra avgifterna, utan att det krävs godkännande från ministern enligt punkt 1.

...

4. När överklagandenämnden fastställer eller ändrar avgifter med stöd av denna artikel skall avgifterna offentliggöras i minst en rikstäckande tidning senast åtta veckor före det att avgifterna träder i kraft.

...

6. Överklagandenämnden fastställer för framtagande av kopior med stöd av section 5(6)(a) en avgift som inte får överstiga framställningskostnaderna för kopiorna."

Bakgrund och det administrativa förfarandet

8 Efter att kommissionen år 2000 hade tillställts två klagomål rörande bestämmelser i den irländska lagstiftningen om fysisk planering, som vid denna tid var under beredning, begärde kommissionen i en skrivelse av den 29 augusti 2000 att de irländska myndigheterna skulle yttra sig över vissa delar av lagförslaget, bland annat kravet på betalning av en avgift som en förutsättning för att synpunkter från allmänheten skulle tas i beaktande i förfaranden för meddelande av planläggningstillstånd.

9 Efter att ha uppmanat Irland att yttra sig över sådana avgifters förenlighet med utövandet av den rätt för allmänheten att delta i bedömningsförfarandet som föreskrivs i artiklarna 6 och 8 i direktiv 85/337, riktade kommissionen den 23 januari 2003 ett motiverat yttrande till medlemsstaten och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna för att följa detta.

10 Kommissionen fann inte Irlands svar på det motiverade yttrandet tillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

Talan

Parternas argument

11 Kommissionen har endast åberopat en grund för sin talan, nämligen att artikel 6 i direktiv 85/337 har åsidosatts och, som en följd härav, att artikel 8 i nämnda direktiv har åsidosatts, genom att allmänhetens deltagande i vissa förfaranden för bedömningen av inverkan på miljön enligt irländska bestämmelser är beroende av att avgifter för att delta i bedömningsförfarandet har betalats i förhand.

12 Till utveckling av grunden om åsidosättande av artikel 6 har kommissionen framfört fyra argument.

13 Kommission har för det första hävdat att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i direktiv 85/337 enligt vilken uttagandet av det slags avgifter som det är fråga om är tillåtet, medan det i andra direktiv som rör likartade ämnen, såsom rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233), uttryckligen tillåts att avgifter tas ut.

14 För det andra anser kommissionen att uttagandet av de ifrågavarande avgifterna står i strid med systematiken i och syftet med direktiv 85/337, eftersom direktivet syftar till att bedömningar av inverkan på miljön skall fullständigas med lämpliga upplysningar, för vilka allmänheten utgör en av de absolut viktigaste källorna, och skyldigheten att betala avgifter vid förfaranden för meddelande av planläggningstillstånd kan därför få som verkan att antingen avskräcka allmänheten från att delta i beslutsprocessen, eller försvåra dess deltagande i densamma.

15 FFFör det tredje är det kommissionens uppfattning att ordalydelsen i artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 85/337 inte tillåter den tolkning som Irland har förespråkat. Kommissionen anser att det inte rimligen kan anses nödvändigt att ta ut avgifter, såsom en del av den "närmare utformningen" av samrådet med allmänheten, för att ge verkan åt artikel 6.2 i direktivet.

16 För det fjärde hävdar kommissionen att Irland genom åläggandet av de ifrågavarande avgifterna, faktiskt eller potentiellt, har skapat ett hinder för utövandet av de rättigheter som allmänheten tillerkänns enligt artikel 6.2 i direktiv 85/337, särskilt för personer med blygsamma inkomster.

17 Åsidosättandet av artikel 8 i direktivet följer av att Irland, genom att ålägga betalning av de enligt artikel 6 i samma direktiv förbjudna avgifterna, inte säkerställer att synpunkter från de personer som saknar möjlighet att betala avgifterna i fråga tas i beaktande under tillståndsgivningsförfaranden för projekt som kan antas ha en betydande miljöpåverkan.

18 Irland har i svaromålet bestritt samtliga argument som kommissionen har framfört till stöd för grunden att artikel 6 i direktiv 85/337 skulle ha åsidosatts.

19 Beträffande det första argumentet anser Irland att gränserna för och omfattningen av gemenskapens behörighet bestäms av direktivets uttryckliga ordalydelse, eftersom det har antagits med artikel 235 i EEG-fördraget (artikel 235 i EG-fördraget, nu artikel 308 EG) som rättslig grund. Det går således inte att utläsa några andra förbud ur direktivet än dem som uttryckligen framgår av detsamma. Denna uppfattning

vinner ytterligare stöd av subsidiaritetsprincipen och det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över vid införlivandet av ett direktiv.

20 Vad gäller argumentet enligt vilket de avgifter för att delta i bedömningsförfarandet som föreskrivs i den irländska lagstiftningen skulle stå i strid med syftet och andemeningen i direktiv 85/337, har Irland gjort gällande att införandet av avgifterna i fråga inte strider mot direktivets princip om deltagande för allmänheten. Avgifterna syftar i själva verket till att underlätta allmänhetens deltagande, eftersom avgifterna gör det möjligt för lokala myndigheter att få ett bidrag till kostnaderna för hanteringen av ett system för information till och samråd med allmänheten.

21 Vad gäller det tredje argumentet som har framförts av kommissionen, har Irland hävdat att det av ordalydelsen i artikel 6.3 i direktiv 85/337 särskilt framgår att medlemsstaterna har befogenhet att närmare utforma de sätt på vilka information till och samråd med allmänheten skall äga rum. Enligt Irland ankommer det på kommissionen att visa att de sätt som en medlemsstat har fastställt för att fullgöra sina skyldigheter i denna del innebär ett hinder för att uppfylla syftet med direktivet.

22 Vad gäller det sista argumentet som har framförts av kommissionen, har Irland bestritt att avgifterna i fråga skulle kunna utgöra ett hinder i detta avseende för personer med blygsamma inkomster och har härvid understrukit att avgifterna tas ut i administrativt syfte och att de är skäliga, såväl principiellt som beloppsmässigt.

23 Eftersom det av kommissionen påstådda åsidosättandet av artikel 8 i direktiv 85/337 endast föreligger om åläggandet av de avgifter som det är fråga om skall anses utgöra ett åsidosättande av artikel 6 i direktivet, skall domstolen, sedan den fastställt att det inte föreligger något åsidosättande av artikel 6, även ogilla talan i denna del.

Domstolens bedömning

24 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 6 i direktiv 85/337 har kommissionen först framfört ett argument enligt vilket Irland endast skulle ha befogenhet att ta ut en avgift om detta vore uttryckligen föreskrivet i direktivet. Denna uppfattning är emellertid felaktig.

25 Enligt artikel 249 EG tredje stycket skall "[e]tt direktiv ... med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilka det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet".

26 Denna bestämmelse skall tolkas så att medlemsstaterna vid införlivandet av ett direktiv är skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan, men att de förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt (se för ett liknande resonemang dom av den 25 juli 1991 i mål C-208/90, Emmott, REG 1991, s. I-4269, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-393).

27 I synnerhet saknar det argument relevans som kommissionen har grundat på den omständigheten att det i artikel 5 i både direktiv 90/313 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EGT L 41, s. 26), vilka rör liknande frågor, uttryckligen föreskrivs att medlemsstaterna får ta ut sådana avgifter som det är fråga om. Det är härvidlag tillräckligt att påpeka, i likhet med vad generaladvokaten har gjort i punkt 34 i sitt förslag till avgörande, att det 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 enligt ett annat direktiv.

28 Av detta följer att kommissionens uppfattning att Irland inte kan kräva betalning av de omtvistade avgifterna, eftersom direktiv 85/337 inte innehåller någon bestämmelse som uttryckligen tillåter att avgifter för att delta i bedömningsförfarandet tas ut, inte går att förena med den valfrihet som följer av artikel 249 tredje stycket EG.

29 Det första argumentet kan därför inte leda till bifall för talan.

30 Som tredje argument, vilket domstolen finner lämpligt att pröva efter det första argumentet, har kommissionen hävdat att Irland har gått utanför det tolkningsutrymme som medges av artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 85/337, genom att införa avgifter för att delta i bedömningsförfarandet som en del av den "närmare utformningen" av samrådet med allmänheten. Kommissionen har således föreslagit att den omtvistade åtgärdens giltighet skall bedömas med beaktande av huruvida den är nödvändig i syfte att ge verkan åt dessa bestämmelser.

31 Det framgår av artikel 6.2 i nämnda direktiv att medlemsstaterna skall se till att den berörda allmänheten ges möjlighet att framföra sina synpunkter innan tillstånd beviljas för ett projekt. Enligt punkt 3 i samma artikel har varje medlemsstat befogenhet att bestämma den närmare utformningen av detta samråd. I samma punkt ges därför en uppräkning av de möjligheter som står öppna för medlemsstaterna. Uppräkningen är emellertid inte uttömmande, vilket framgår av att ordet särskilt* har använts. [*Domstolen utgår här från den franska språkversionen av bestämmelsen, i vilken ordet "notamment" (särskilt/bland annat) förekommer. Ordet saknar dock motsvarighet i den svenska språkversionen. Övers. anm.]

32 Ordalydelsen visar att gemenskapslagstiftaren inte har velat begränsa medlemsstaternas befogenhet att bestämma den närmare utformningen av samrådet med

allmänheten, utan att denne tvärtom tillerkänt medlemsstaterna ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning beträffande denna utformning.

33 Vid utformningen av samrådet är det i princip tillåtet för medlemsstaterna att införa en sådan avgift för att delta i bedömningsförfarandet som den ifrågavarande, dock under förutsättning att avgiften inte är av sådant slag att den utgör ett hinder för att utöva de rättigheter att delta i bedömningsförfarandet som följer av artikel 6 i direktiv 85/337.

34 Betraktad ur denna synvinkel är kommissionens uppfattning att uttagandet av avgifterna i fråga inte skulle vara nödvändigt för att ge verkan åt artikel 6.2 i direktivet inte relevant. I direktiv 85/337 underkastas nämligen inte utövandet av den skönsmässiga befogenhet som medlemsstaterna tillerkänns enligt artikel 6.3 i direktivet något krav på nödvändighet.

35 Genom sitt andra och sitt fjärde argument, som det finns anledning att pröva samtidigt, har kommissionen gjort gällande att avgifterna i fråga står i strid med systematiken i och syftet med direktiv 85/337, eftersom de innebär ett hinder för utövandet av de rättigheter som allmänheten tillerkänns genom direktivet.

36 I det sjätte skälet i direktiv 85/337 uttalas att en förhandsbedömning av vissa projekts miljöpåverkan bör ske "med utgångspunkt i relevanta uppgifter från exploatören, med eventuell komplettering från myndigheterna och från dem som berörs av projektet i fråga".

37 Det framgår av detta skäl, liksom även av artikel 6.2 i direktivet, att ett av direktivets syften är att ge allmänheten möjlighet att framföra sina synpunkter i förfaranden för tillståndsgivning till projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

38 I detta hänseende finns det anledning att konstatera att medlemsstaterna enligt artikel 6.3 i direktiv 85/337 ges möjlighet att underkasta deltagandet i bedömningsförfarandet för personer ur allmänheten som berörs av ett projekt vissa villkor. Enligt nämnda bestämmelse får medlemsstaterna således bestämma den närmare utformningen av informationen och samrådet och i synnerhet avgöra vilka ur allmänheten som är att anse som berörda och fastställa de sätt på vilka dessa skall informeras och delta i samrådet.

39 Detta synsätt vinner för övrigt, tvärtemot vad kommissionen har hävdat, ytterligare stöd av bestämmelserna på områden som har ett nära samband med direktiv 85/337.

40 I såväl det sjätte skälet i direktiv 90/313 som skäl 8 i direktiv 2003/4 uttrycks att det är nödvändigt att säkerställa att varje fysisk och juridisk person inom gemenskapen har rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter.

41 I artikel 5 i vart och ett av de nämnda direktiven föreskrivs att medlemsstaterna får ta ut avgifter för att tillhandahålla information, men att dessa avgifter inte får

överstiga ett skäligt belopp. Dessa bestämmelser visar att gemenskapslagstiftaren inte anser att det är oförenligt med säkerställandet av tillgången till information, att en avgift som uppgår till ett skäligt belopp tas ut.

42 Det följer av det ovan anförda att uttagandet av en administrativ avgift inte i sig är oförenligt med syftet med direktiv 85/337.

43 Även om direktiv 85/337 inte utgör ett hinder för sådana avgifter som åläggs genom de nationella bestämmelser som det är fråga om i förevarande mål, får dock inte avgifternas storlek fastställas till en sådan nivå att direktivet hindras från att få full verkan i enlighet med dess syfte (se för ett liknande resonemang dom av den 8 mars 2001 i mål C-97/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2053, punkt 9).

44 Detta skulle vara fallet om en avgift utgjorde ett hinder för att utöva den rätt att delta i bedömningsförfarandet som följer av artikel 6 i direktiv 85/337 på grund av det belopp som avgiften i fråga utgick med.

45 I förevarande mål är det fråga om avgifter som uppgår till ett belopp om 20 euro vid förfaranden inför lokala myndigheter och till ett belopp om 45 euro vid förfaranden inför överklagandenämnden, varför avgiftsbeloppen inte kan anses utgöra ett sådant hinder. Kommissionen har för övrigt inte förmått vederlägga Irlands argument att avgiftsnivån är rättfärdigad med hänsyn till de administrativa kostnader som föranleds av hanteringen av synpunkter från berörda personer.

46 Med beaktande av dessa överväganden skall kommissionens argument med innebörd att avgifterna i fråga skulle stå i strid med systematiken i och syftet med direktiv 85/337 avfärdas.

47 Kommissionen har avslutningsvis ifrågasatt avgifternas giltighet på grund av att den behörige ministern och överklagandenämnden enligt 2000 års lag bemyndigas att fastställa avgifternas belopp, utan att denna behörighet begränsas eller preciseras närmare.

48 I detta avseende är det tillräckligt att påpeka att en sådan delegation i princip omfattas av nationell rätt och att den inte i sig kan kritiseras med stöd av direktiv 85/337. De belopp som fastställs vid utövandet av denna delegation måste dock vara förenliga med direktivet. Såsom domstolen funnit ovan har det vid en prövning av de argument som har framförts av kommissionen inte framgått att så inte skulle vara fallet beträffande beloppen för de avgifter som utgör föremål för talan i detta mål.

49 Mot denna bakgrund finner domstolen att grunden om ett åsidosättande av artikel 6 i direktiv 85/337, i sin helhet, saknar stöd.

50 Eftersom det påstådda åsidosättandet av artikel 8 i direktivet uteslutande grundas på ett åsidosättande av artikel 6 i nämnda direktiv, finner domstolen att fördragsbrottet inte har styrkts i denna del.

Rättegångskostnader

51 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Irland har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet skall Irlands yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter