ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

9. listopadu 2006 *

Ve věci C-216/05,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 17. května 2005,

Komise Evropských společenství, zastoupená X. Lewisem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Irsku, zastoupenému D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s B. Murrayem, SC, a G. Simonsem, BL, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovanému,

* Jednací jazyk: angličtina.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (zpravodaj) a J. Makarczyk, soudci,

generální advokátka: C. Stix-Hackl,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 25. dubna 2006,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 22. června 2006,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Irsko tím, že podmínilo plnou a účinnou účast veřejnosti na některých posuzováních vlivů na životní prostředí předchozím zaplacením poplatků, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 6 a 8 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151, dále jen „směrnice 85/337“).

Právní rámec

Právo Společenství

2 Podle šestého bodu odůvodnění směrnice 85/337 „povolení pro veřejné a soukromé záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, by mělo být vydáno jen po předchozím posouzení jejich případných významných vlivů na životní prostředí; [...] toto posuzování musí být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat".

3 Článek 6 téže směrnice tak stanoví:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění, aby orgány, kterých by se záměr mohl týkat, měly vzhledem ke své zvláštní působnosti v otázkách životního prostředí možnost vyjádřit své stanovisko k informacím poskytnutým oznamovatelem a k žádosti o povolení. Za tímto účelem členské státy určí orgány, s nimiž je třeba záměr projednat, buď obecně, nebo v jednotlivých případech. Těmto orgánům musí být předány informace shromážděné podle článku 5. Podrobné podmínky týkající se projednání stanoví členské státy.

2. Členské státy zajistí, aby každá žádost o povolení a všechny informace shromážděné podle článku 5 byly v přiměřené době zpřístupněny veřejnosti, aby dotyčná veřejnost měla příležitost vyjádřit své stanovisko před vydáním povolení.

3. Podrobné podmínky poskytování těchto informací a jejich projednání stanoví členské státy, které mohou zejména v závislosti na zvláštní povaze záměrů nebo dotyčných lokalit:

— stanovit, kdo je dotyčná veřejnost,

— upřesnit místa, kde mohou být informace projednány,

— upřesnit způsob informování veřejnosti, např. formou vývěsek v určité oblasti, zveřejněním v místním tisku, organizováním výstav s plány a nákresy, tabulkami, grafy a modely,

— stanovit způsob, jak má být věc projednána s veřejností, např. písemným podáním, dotazníkovým průzkumem,

— stanovit vhodné lhůty pro různé fáze postupu pro zajištění, aby rozhodnutí bylo přijato v přiměřené lhůtě."

4 Článek 8 směrnice 85/337 stanoví, že „[i]nformace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 musí být brány v úvahu v povolovacím řízení".

Vnitrostátní právní předpisy

5 Článek 33 irského zákona z roku 2000 o územním plánování (Planning and Development Act 2000, dále jen „zákon z roku 2000") stanoví:

„1. Ministr přijme nařízením ustanovení týkající se řízení a administrativy, které považuje za nezbytné nebo vhodné ve vztahu k žádostem o povolení v rámci územního plánování.

2. Aniž je dotčena všeobecná povaha odstavce 1, nařízení přijatá podle tohoto článku mohou stanovit ustanovení za účelem:

[...]

c) umožnit osobám podat připomínky nebo předložit vyjádření k platbě stanoveného poplatku a ve stanovené lhůtě;

[...]"

6 Podle čl. 130 odst. 1 písm. a) téhož zákona „každá osoba jiná než účastník řízení může písemně podat připomínky nebo předložit vyjádření odvolacímu výboru ve věci odvolání nebo předložení žádosti o vydání rozhodnutí jiné než předložení žádosti podle čl. 96 odst. 5".

7 Článek 144 zákona z roku 2000 stanoví:

„1. S výhradou schválení ministra může odvolací výbor stanovit poplatky za podání odvolání, předložení žádosti o vydání rozhodnutí, podání žádosti podle čl. 37 odst. 5, podání připomínek nebo předložení vyjádření odvolacímu výboru podle článku 130 a podání žádosti o slyšení podle článku 134 a může stanovit platbu různých poplatků podle tříd a kategorií odvolání a předložení žádosti o vydání rozhodnutí, osvobození od platby poplatků za určitých okolností a upuštění od platby poplatků, jejich prominutí nebo vrácení v plné výši nebo částečně za určitých okolností.

2. Odvolací výbor čas od času, avšak alespoň jednou za tři roky, přezkoumá poplatky stanovené podle odstavce 1 bera v úvahu vývoj indexu spotřebních cen od stanovení platných poplatků a může změnit poplatky v závislosti na výsledcích tohoto přezkumu, aniž je třeba schválení ministra uvedené v odstavci 1.

[...]

4. Pokud odvolací výbor stanoví nebo změní poplatky podle tohoto článku, zveřejní je v alespoň jedněch celostátních novinách nejpozději osm týdnů před jejich vstupem v platnost.

[...]

6. Odvolací výbor stanoví poplatek za pořízení kopií podle čl. 5 odst. 6 písm. a), jenž nepřekročí náklady na jejich pořízení."

Skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

8 Na základě dvou stížností zaslaných Komisi v roce 2000 týkajících se irských právních předpisů v oblasti územního plánování, tehdy ve fázi návrhů, vyzvala Komise dopisem ze dne 29. srpna 2000 irské orgány, aby jí předložily své komentáře k určitým aspektům uvedených návrhů, zejména komentář týkající se platby poplatku osobami, které patří mezi dotyčnou veřejnost, jako předpokladu pro vzetí jejich stanoviska v úvahu v rámci územního řízení.

9 Komise poté, co dopisem vyzvala Irsko k předložení jeho vyjádření ke slučitelnosti těchto poplatků s výkonem práva veřejnosti na účast stanoveného v článcích 6 a 8 směrnice 85/337, vydala dne 23. ledna 2003 odůvodněné stanovisko a vyzvala tento členský stát k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověl tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

10 Jelikož Komise měla za to, že odpověď Irska není uspokojivá, podala projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

11 Na podporu své žaloby Komise uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející z porušení článku 6 směrnice 85/337, a v důsledku toho článku 8 této směrnice tím, že irská právní úprava podmínila účast veřejnosti na některých posuzováních vlivů na životní prostředí předchozím zaplacením poplatků za účast.

12 Ve svém odůvodnění tohoto žalobního důvodu Komise zakládá porušení článku 6 na čtyřech argumentech.

13 Zaprvé uvádí, že žádné ustanovení směrnice 85/337 výslovně nepovoluje vybírání těchto poplatků, zatímco jiné směrnice v souvisejících oblastech, jako je směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. června 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí (Úř. věst. L 158, s. 56; Zvl. vyd. 15/01, s. 402), vybírání poplatku výslovně povolují.

14 Zadruhé je podle Komise vybírání těchto poplatků v rozporu se systematikou a účelem směrnice 85/337, jež směřuje k doplnění posuzování vlivů na životní prostředí příslušnými informacemi, v tom, že požadavek zaplatit tyto poplatky v rámci územních řízení může mít za následek buď odrazení veřejnosti, která představuje jeden z hlavních informačních zdrojů, účastnit se na rozhodovacím postupu, nebo její účast ztížit.

15 Zatřetí podle Komise znění čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice 85/337 neopravňuje k výkladu zastávanému Irskem. Komise má v tomto ohledu za to, že uložení poplatků za účast jako součást „podrobných podmínek" projednání s veřejností nelze považovat za důvodně nezbytné pro uvedení čl. 6 odst. 2 této směrnice v účinnost.

16 Začtvrté má Komise za to, že tím, že Irsko uložilo uvedené poplatky, vytvořilo skutečnou nebo potenciální překážku výkonu práv svěřených veřejnosti čl. 6 odst. 2 směrnice 85/337, zejména pro osoby s nízkými příjmy.

17 Porušení článku 8 uvedené směrnice vyplývá ze skutečnosti, že Irsko tím, že uložilo zaplacení poplatků za účast zakázaných článkem 6 téže směrnice, neposkytuje záruku, že stanovisko dotyčné veřejnosti, která není schopna zaplatit poplatky za účast, bude vzato v úvahu v povolovacích řízeních týkajících se záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

18 Ve své žalobní odpovědi Irsko popírá každý z argumentů uplatněných Komisí na podporu žalobního důvodu vycházejícího z porušení článku 6 směrnice 85/337.

19 Co se týče prvního argumentu, má Irsko za to, že jelikož je právním základem uvedené směrnice článek 235 Smlouvy o EHS (později článek 235 Smlouvy o ES, nyní článek 308 ES), jsou meze pravomoci Společenství a její rozsah stanoveny výslovným zněním této směrnice. Zákazy, které v ní nejsou výslovně stanoveny, z ní

tedy nemohou být vyvozeny. Zásada subsidiarity při výkonu pravomocí Společenství a prostor pro uvážení, kterým disponují členské státy při provádění směrnice, potvrzují tuto tezi.

20 Co se týče argumentu, že poplatky za účast stanovené irskými právními předpisy jsou v rozporu se systematikou a účelem směrnice 85/337, Irsko uplatňuje, že jejich zavedení není v rozporu se zásadou účasti veřejnosti stanovenou touto směrnicí, ale naopak směřuje k usnadnění této účasti v tom, že umožňuje místním orgánům získat příspěvek na náklady na spravování informačního systému a systému projednání s veřejností.

21 Co se týče třetího argumentu Komise, Irsko uvádí, že znění čl. 6 odst. 3 směrnice 85/337 opravňuje zejména členské státy k vymezení podrobných podmínek poskytování informací a jejich projednání s veřejností a tvrdí, že je na Komisi, aby prokázala, že tyto podrobné podmínky, tak jak jsou stanoveny členským státem, brání účelu uvedené směrnice.

22 Co se týče posledního argumentu uplatněného Komisí, Irsko popírá, že by dotčené poplatky mohly vytvářet překážku pro osoby s nízkými příjmy, přičemž zdůrazňuje, že jsou vybírány pro administrativní účely a že jsou přiměřené co se týče jak jejich podstaty, tak jejich výše.

23 Konečně, jelikož nesplnění povinnosti podle článku 8 směrnice 85/337 tvrzené Komisí vyplývá pouze z tvrzeného porušení článku 6 této směrnice z důvodu uložení dotčených poplatků za účast, toto tvrzení musí být rovněž odmítnuto jako důsledek zjištění, že nedošlo k porušení uvedeného článku 6.

Závěry Soudního dvora

24 V rámci tvrzeného porušení článku 6 směrnice 85/337 Komise zaprvé uplatňuje argument, že Irsko by bylo oprávněno vybírat poplatek pouze tehdy, pokud by to směrnice výslovně stanovila. Takové tvrzení nelze přijmout.

25 Podle článku 249 třetího pododstavce ES totiž „[s]měrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům".

26 Toto ustanovení musí být vykládáno tak, že členské státy mají při provádění směrnice povinnost zajistit úplnou účinnost směrnice, přičemž mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby prostředků (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 25. července 1991, Emmott, C-208/90, Recueil, s. I-4269, bod 18).

27 Zejména argument, ve kterém Komise vychází z okolnosti, že v souvisejících oblastech jak směrnice 90/313, tak směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313 (Úř. věst. L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375) stanoví výslovně ve svém článku 5, že členské státy mohou uložit tyto poplatky, není relevantní. Postačuje totiž poukázat na to, podobně jako generální advokátka v bodě 34 svého stanoviska, že skutečnost, že podle jiné směrnice je vybírání poplatků výslovně povoleno, nemůže zakládat obecný předpoklad, že zákonodárce Společenství měl v úmyslu povolit poplatky pouze tehdy, pokud to stanoví výslovně.

28 Z toho plyne, že tvrzení Komise, že Irsko nemůže požadovat zaplacení sporných poplatků, jelikož směrnice 85/337 neobsahuje žádné výslovné ustanovení, které by povolovalo vybírání poplatků za účast, není v souladu se svobodou volby, která vyplývá z čl. 249 třetího pododstavce ES.

29 Tento první argument nelze tedy přijmout.

30 Svým třetím argumentem, který je třeba posoudit na druhém místě, Komise tvrdí, že Irsko tím, že zavedlo dotčené poplatky za účast jako součást „podrobných podmínek" projednání s veřejností, překročilo prostor k výkladu, který povoluje čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice 85/337. Navrhuje tak, aby platnost sporného opatření byla posouzena ve světle jeho nezbytnosti pro uvedení těchto ustanovení v účinnost.

31 Z čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice vyplývá, že členské státy musejí zajistit, aby dotyčná veřejnost měla příležitost vyjádřit své stanovisko před vydáním povolení pro záměr. Podle jeho odstavce 3 má každý členský stát pravomoc vymezit podrobné podmínky tohoto projednání. V tomto ohledu tento odstavec obsahuje výčet řady možností, které mají členské státy, aniž by tento výčet byl taxativní, jak to vyplývá ze slova „zejména".

32 Toto znění nasvědčuje tomu, že zákonodárce Společenství měl v úmyslu neomezit pravomoci členských států v rámci stanovení podrobných podmínek projednání

s veřejností, ale naopak přiznat jim široký prostor pro uvážení při vymezení uvedených podrobných podmínek.

33 V rámci tohoto vymezení členské státy v zásadě mohou uložit poplatek za účast, jako je dotčený poplatek, avšak za předpokladu, že nevytváří překážku ve výkonu práv na účast vyplývajících z článku 6 směrnice 85/337.

34 V tomto ohledu tvrzení Komise, podle kterého uložení dotčených poplatků nemůže být nezbytné pro uvedení čl. 6 odst. 2 směrnice 85/337 v účinnost, není relevantní. Uvedená směrnice totiž neváže výkon posuzovací pravomoci členskými státy, která je jim svěřena jejím čl. 6 odst. 3, na podmínku nezbytnosti.

35 V rámci svého druhého a čtvrtého argumentu, které je namístě přezkoumat společně, Komise uplatňuje, že dotčené poplatky jsou v rozporu se systematikou a účelem směrnice 85/337, jelikož brání veřejnosti ve výkonu práv, která jí tato směrnice přiznává.

36 Šestý bod odůvodnění směrnice 85/337 stanoví, že předchozí posouzení vlivů některých záměrů na životní prostředí musí být prováděno „na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat“.

37 Z tohoto bodu odůvodnění, stejně jako z čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice vyplývá, že jedním z cílů této směrnice je umožnit dotyčné veřejnosti vyjádřit své stanovisko v rámci povolovacích řízení týkajících se záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

38 V tomto ohledu je namístě konstatovat, že čl. 6 odst. 3 směrnice 85/337 umožňuje, aby členské státy vázaly účast veřejnosti, které se záměr týká, na určité podmínky. Podle uvedeného ustanovení tak členské státy mohou vymezit podrobné podmínky poskytování informací a jejich projednání, a zejména stanovit, kdo je dotyčnou veřejností, jakož i upřesnit způsob, jakým může být uvedená veřejnost informována a jak s ní má být věc projednána.

39 Krom toho a v rozporu s tvrzeními Komise je tento přístup podpořen právní úpravou v oblastech úzce souvisejících se směrnicí 85/337.

40 Jak směrnice 90/313 ve svém šestém bodu odůvodnění, tak směrnice 2003/4 ve svém osmém bodu odůvodnění tak uvádějí nezbytnost zajistit, aby každá fyzická a právnická osoba Evropského společenství měla právo na přístup k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné moci nebo orgánům veřejné moci určeným.

41 Článek 5 každé z uvedených směrnic stanoví, že členské státy mohou vázat poskytnutí informace na zaplacení poplatku, který ale nesmí přesáhnout přiměřenou

částku. Tyto právní úpravy ukazují, že v mysli zákonodárce Společenství není vybírání poplatku v přiměřené výši neslučitelné se zajištěním přístupu k informacím.

42 Z výše uvedeného vyplývá, že vybírání administrativního poplatku není samo o sobě neslučitelné s účelem směrnice 85/337.

43 Ačkoliv směrnice 85/337 nebrání poplatkům, jako jsou poplatky, které ukládá vnitrostátní právní úprava dotčená v projednávané věci, nemohou být však stanoveny ve výši, která by bránila tomu, aby uvedená směrnice byla plně účinná, v souladu s cílem, který sleduje (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. března 2001, Komise v. Francie, C-97/00, Recueil, s. I-2053, bod 9).

44 Tak by tomu bylo, kdyby z důvodu své výše poplatek vytvářel překážku ve výkonu práv na účast vyplývajících z článku 6 směrnice 85/337.

45 V tomto ohledu, co se týče výše dotčených poplatků, a sice 20 eur v rámci řízení před místními orgány a 45 eur na úrovni odvolacího výboru, tato částka nemůže být považována za částku, která vytváří takovou překážku. Krom toho Komise úspěšně nevyvrátila argument Irska, podle kterého je výše uvedeného poplatku odůvodněna s ohledem na administrativní náklady vzniklé zpracováním vyjádření dotyčných osob.

46 S ohledem na tyto úvahy musejí být argumenty Komise, podle kterých jsou dotčené poplatky v rozporu se systematikou a účelem směrnice 85/337, odmítnuty.

47 Konečně Komise dále zpochybňuje platnost dotčených poplatků z důvodu, že zákon z roku 2000 opravňuje příslušného ministra a odvolací výbor ke stanovení jejich výše, aniž omezuje nebo blíže vymezuje výkon této pravomoci.

48 V tomto ohledu postačuje uvést, že toto pověření spadá v zásadě do vnitrostátního práva a není jako takové hodné kritiky s ohledem na směrnici 85/337. Výše poplatků stanovených při výkonu tohoto pověření však musejí být slučitelné s uvedenou směrnicí. Jak bylo přitom již konstatováno, přezkum argumentů uplatněných Komisí neodhalil, že tomu tak není co se týče výše poplatků, které jsou předmětem projednávané věci.

49 Za těchto podmínek je namístě mít za to, že žalobní důvod vycházející z porušení článku 6 směrnice 85/337 je neopodstatněný v plném rozsahu.

50 Jelikož tvrzení porušení článku 8 uvedené směrnice je výlučně založeno na porušení jejího článku 6, je třeba učinit závěr, že stejně tak nedošlo k nesplnění povinnosti v tomto ohledu.

K nákladům řízení

51 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Irsko požadovalo náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.