EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

9. november 2006 *

Kohtuasjas C-216/05,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel 17. mail 2005 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: X. Lewis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Iirimaa, esindaja: D. O'Hagan, keda abistasid B. Murray, *SC,* ja G. Simons, *BL,* kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (ettekandja) ja J. Makarczyk,

kohtujurist: C. Stix-Hackl,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 25. aprilli 2006. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 22. juuni 2006. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Iirimaa on üldsuse täieliku ja tõhusa osalemise teatavates keskkonnamõju hindamistes seadnud sõltuvusse eelnevast tasu maksmisest, siis on ta rikkunud kohustusi, mis tulenevad nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248), mida on muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ (EÜT L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151) (edaspidi „direktiiv 85/337"), artikleist 6 ja 8.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

2 Direktiivi 85/337 kuuenda põhjenduse kohaselt tuleks „tõenäolise olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide teostusluba [...] anda ainult pärast nende projektide tõenäoliste oluliste keskkonnamõjude eelnevat hindamist; [...] hindamisel tuleb lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja isikud".

3 Sama direktiivi artikkel 6 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et asutustele, kes on oma teatavate keskkonnaülesannete tõttu tulevikus [projektiga] tõenäoliselt seotud, antakse võimalus avaldada oma arvamust [projekti] kavandaja esitatud teabe ja teostusloa taotluse kohta. Selleks määravad liikmesriigid asutused, kellega tuleb nõu pidada kas üldiselt või olukorrakohaselt. Artikli 5 kohaselt kogutud teave edastatakse kõnealustele asutustele. Nõupidamise üksikasjaliku korra kehtestavad liikmesriigid.

2. Liikmesriigid tagavad, et kõik teostusloa taotlused ja kogu artikli 5 kohaselt kogutud teave avalikustatakse aegsasti, et asjaomasel üldsusel oleks võimalus väljendada oma arvamust enne teostusloa andmist.

3. Liikmesriigid määravad kindlaks sellise teabe ja konsulteerimise üksikasjaliku korra ning võivad asjaomaste projektide või kohtade konkreetsete omaduste tõttu [eelkõige]:

— kindlaks määrata asjaomase üldsuse,

— täpsustada teabe saamise kohad,

— täpsustada üldsuse teavitamise viisid (näiteks müürilehtede kasutamine teatavas ümbruskonnas, avaldamine kohalikes ajalehtedes, näituste korraldamine kavade, jooniste, tabelite, graafikute, näidiste väljapanemiseks),

— kindlaks määrata üldsuse konsulteerimise viisi (näiteks kirjalikud esildised, avalik küsitlus),

— kindlaks määrata asjakohased tähtajad menetluse eri etappideks, et tagada otsuse vastuvõtmine mõistliku aja jooksul." [täpsustatud tõlge]

4 Direktiivi 85/337 artikkel 8 näeb ette, et „[t]eostusloa menetlemisel tuleb arvesse võtta nõupidamise tulemusi ja artiklite 5–7 kohaselt kogutud teavet".

Siseriiklik õigus

5 Iirimaa 2000. aasta planeerimis- ja arendusseaduse (Planning and Development Act 2000; edaspidi „2000. aasta seadus") artikkel 33 sätestab:

„1. Minister kehtestab määrusega arenduslubade taotluste menetlemise ja haldamise korra üksikasjad, mida ta peab vajalikuks ja otstarbekaks.

2. Ilma et see piiraks lõike 1 üldist sõnastust, võivad käesoleva artikli alusel vastuvõetud määrused näha ette sätteid, mis:

[...]

c) lubavad isikuil esitada määratud tähtaja jooksul ettepanekuid ja märkusi kehtestatud tasu maksmise kohta;

[...]".

6 Sama seaduse artikli 130 lõike 1 punkti a kohaselt on „[i]gal isikul, kes ei ole menetluse pool, [...] õigus esitada apellatsioonikojale taotlusi või märkusi kaebuse või edasisaadetud vaidluse kohta, välja arvatud artikli 96 lõike 5 alusel edasisaadetud vaidluse kohta."

7 2000. aasta seaduse artikkel 144 sätestab:

„1. Apellatsioonikoda võib ministri heakskiidul kehtestada tasu kaebuste esitamise, vaidluste edasisaatmise, artikli 37 lõike 5 alusel avalduste esitamise, artikli 130 alusel apellatsioonikojale taotluste või märkuste esitamise ja artikli 134 alusel suulise arutamise taotluste eest ning võib kehtestada erinevad tasud erinevat liiki kaebuste esitamise eest ja vaidluste edasisaatmise eest, samuti võib ta kehtestada, et tasu ei pea teatud juhtudel maksma, tasu maksmisest võib teatud juhtudel vabastada ning et tasu võib vähendada või tagasi maksta.

2. Apellatsioonikoda vaatab lõike 1 alusel kehtestatud tasud vähemalt iga kolme aasta tagant uuesti läbi, arvestades tarbijahinnaindeksi muutumist nende kehtestamisest, ja võib selle tulemusena tasusid muuta, ilma et minister peaks selle lõike 1 alusel heaks kiitma.

[...]

4. Apellatsioonikoda teavitab tasude kehtestamisest või muutmisest käesoleva sätte alusel vähemalt ühes üleriigilises ajalehes vähemalt kaheksa nädalat enne nende tasude jõustumist.

[...]

6. Apellatsioonikoda kehtestab artikli 5 lõike 6 punkti a alusel koopiate valmistamise eest tasu, mis ei ületa nende valmistamise maksumust."

Asjaolud ja kohtueelne menetlus

8 Komisjon palus Iirimaa ametiasutustel 29. augusti 2000. aasta kirjaga kahe kaebuse põhjal, mis saadeti komisjonile 2000. aastal ja mis käsitlesid Iirimaa planeerimisõiguse sätteid, mis sel hetkel olid veel eelnõu staadiumis, esitada oma seisukoht nende eelnõude teatud osade kohta ning eelkõige selle osa kohta, mis puudutas tasu maksmist kui eeltingimust, et arvestataks arvamusega, mille üldsuse hulka kuuluvad isikud on esitanud arenduslubade andmise menetluses.

9 Olles andnud Iirimaale märgukirjas võimaluse esitada oma seisukoht niisuguste tasude kooskõla kohta direktiivi 85/337 artikleis 6 ja 8 sätestatud üldsuse osalemisõigusega, esitas komisjon 23. jaanuaril 2003 põhjendatud arvamuse, kutsudes seda liikmesriiki võtma arvamuse järgimiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest.

10 Kuna komisjon leidis, et Iirimaa vastus põhjendatud arvamusele ei olnud rahuldav, siis esitas ta käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumendid

11 Komisjon esitab oma hagi toetuseks ühe väite, mis põhineb direktiivi 85/337 artikli 6 rikkumisel ja selle tulemusena ka artikli 8 rikkumisel, mis on tingitud asjaolust, et Iirimaa õigusaktid on üldsuse osalemise teatavates keskkonnamõju hindamistes seadnud sõltuvusse eelnevast osalemistasu maksmisest.

12 Selle väite põhjenduseks esitab komisjon mainitud artikli 6 rikkumise kohta neli argumenti.

13 Esiteks väidab ta, et ükski direktiivi 85/337 säte ei luba sõnaselgelt niisuguse tasu kogumist, samas kui mõnes muus lähedasi valdkondi reguleerivas direktiivis nagu nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiivis 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele (EÜT L 158, lk 56; ELT eriväljaanne 15/01, lk 402), on sellise tasu võtmine sõnaselgelt lubatud.

14 Teiseks on niisuguse tasu kogumine komisjoni hinnangul vastuolus direktiivi 85/337 ülesehituse ja eesmärgiga, kuna selle eesmärk on tagada keskkonnamõju hindamise jaoks asjakohase teabe olemasolu, samas kui nõue tasuda arenduslubade andmise menetluse käigus neid tasusid võib mõjutada üldsust, kes on üks algse teabe allikaist, loobuma otsustusmenetluses osalemisest või muuta osalemise tema jaoks keerulisemaks.

15 Kolmandaks ei võimalda direktiivi 85/337 artikli 6 lõiked 2 ja 3 tõlgendust, mida toetab Iirimaa. Komisjon leiab siinkohal, et osalemistasu kehtestamine üldsusega konsulteerimise „üksikasjaliku korra" osana ei saa olla selle direktiivi artikli 6 lõike 2 jõustamiseks põhjendatult vajalik.

16 Neljandaks leiab komisjon, et nende tasude kehtestamisega on Iirimaa loonud tegeliku või võimaliku takistuse direktiivi 85/337 artikli 6 lõikes 2 üldsusele antud õiguste kasutamisele, mis puudutab eelkõige madalama sissetulekuga isikuid.

17 Kõnesoleva direktiivi artikli 8 rikkumine tuleneb asjaolust, et kehtestades sama direktiivi artikliga 6 keelatud osalemistasud, ei taga Iirimaa, et tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektidele lubade andmise menetluses arvestataks nende üldsuse hulka kuuluvate isikute arvamusega, kellel ei ole võimalik osalemistasu maksta.

18 Iirimaa vaidleb kostja vastuses vastu kõigile argumentidele, mis komisjon on esitanud direktiivi 85/337 artikli 6 rikkumisel põhineva väite toetuseks.

19 Esimese argumendi kohta leiab Iirimaa, et kuna kõnealuse direktiivi õiguslik alus on EMÜ asutamislepingu artikkel 235 (muudetuna EÜ artikkel 235, mis on omakorda muudetuna EÜ artikkel 308), siis on ühenduse pädevuse piirid ja selle ulatus määratud kindlaks antud direktiivi sõnastusega. Järelikult ei saa sellest tuletada keeldusid, mida seal otsesõnu esitatud ei ole. Seda seisukohta kinnitavad ka

ühenduse pädevuse teostamist reguleeriv subsidiaarsuse põhimõte ja liikmesriikidele direktiivide ülevõtmisel kuuluv kaalutlusruum.

20 Argumendi kohta, et Iirimaa õigusaktides ette nähtud osalemistasud on vastuolus direktiivi 85/337 eesmärgi ja mõttega, väidab Iirimaa, et nende kehtestamine ei ole vastuolus selle direktiiviga kehtestatud üldsuse osalemise põhimõttega, vaid aitab vastupidi seda osalemist lihtsamaks muuta, kuna see võimaldab kohalikel ametiasutustel saada toetust kulude katteks, mis kaasnevad avalikkuse kaasamise ja teavitamissüsteemi haldamisega.

21 Komisjoni kolmanda argumendi kohta märgib Iirimaa, et direktiivi 85/337 artikli 6 lõike 3 sõnastus volitab just liikmesriike määrama kindlaks üldsuse teavitamise ja üldsusega konsulteerimise üksikasjaliku korra ning väidab, et komisjoni kohustus on tõendada, et niisugune liikmesriigi kehtestatud üksikasjalik kord takistab direktiivi eesmärgi saavutamist.

22 Komisjoni viimase argumendi puhul ei ole Iirimaa nõus sellega, et kõnesolevad tasud võiksid saada takistuseks madalama sissetulekuga inimeste jaoks, ja rõhutab, et neid kogutakse halduslikel eesmärkidel ning et need on nii oma põhimõttelt kui ka summalt mõistlikud.

23 Kuna direktiivi 85/337 artikli 8 rikkumine, mida komisjon ette heidab, tuleneb üksnes sellest, et vaidlusaluse osalemistasu kehtestamisega on väidetavalt rikutud direktiivi artiklit 6, siis tuleb see väide samuti ümber lükata pärast seda, kui on tuvastatud, et mainitud artiklit 6 rikutud ei ole.

Euroopa Kohtu hinnang

24 Direktiivi 85/337 artikli 6 väidetava rikkumise kohta esitab komisjon kõigepealt argumendi, mille kohaselt Iirimaal ei ole õigust tasu nõuda, kui direktiiv seda sõnaselgelt ette ei näe. Sellise seisukohaga ei saa nõustuda.

25 EÜ artikli 249 kolmanda lõigu kohaselt on „[d]irektiiv [...] saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele".

26 Seda sätet tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid on kohustatud direktiivi ülevõtmisel tagama selle täieliku mõju, omades samas ulatuslikku kaalutlusruumi meetodite valiku osas (vt selle kohta 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-208/90: Emmott, EKL 1991, lk I-4269, punkt 18).

27 Komisjoni argumendi kohta, mis põhineb asjaolul, et lähedasi valdkondi reguleerivad direktiivid 90/313 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313 kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375) näevad artiklites 5 otsesõnu ette, et liikmesriigid võivad kehtestada sellise tasu, tuleb vaid märkida, nagu seda tegi ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 34, et tõsiasjast, et mingi muu direktiivi kohaselt on tasu kehtestamine lubatud, ei saa tuletada üldist eeldust, et ühenduse seadusandja lubab lõivusid kehtestada üksnes siis, kui ta on selle sõnaselgelt ette näinud.

28 Eelnevast järeldub, et komisjoni seisukoht, mille kohaselt Iirimaa ei saa nõuda vaidlusaluste tasude maksmist, kuna direktiiv 85/337 ei sisalda ühtegi sõnaselget sätet, mis lubaks osalemistasude kehtestamist, ei ole ühitatav EÜ artikli 249 kolmandast lõigust tuleneva valikuvabadusega.

29 Esimese argumendiga ei saa seega nõustuda.

30 Teisena tuleb analüüsida kolmandat argumenti, millega komisjon väidab, et kehtestades kõnealuse osalemistasu üldsusega konsulteerimise „üksikasjaliku korra" osana, on Iirimaa ületanud direktiivi 85/337 artikli 6 lõigete 2 ja 3 tõlgendamise piire. Tema arvates tuleb vaidlusaluse meetme kehtivust hinnata lähtuvalt sellest, kas see on vajalik nende sätete jõustamiseks.

31 Kõnesoleva direktiivi artikli 6 lõikest 2 nähtub, et liikmesriigid peavad tagama, et asjaomasel üldsusel oleks võimalus väljendada oma arvamust enne tegevusloa andmist. Lõike 3 kohaselt on iga liikmesriigi pädevuses määrata kindlaks sellise konsulteerimise üksikasjalik kord. Antud lõige loetleb mitmeid liikmesriikidele avatud võimalusi, kuid tegemist ei ole ammendava loeteluga, millest annab tunnistust sõna „eelkõige".

32 Niisugune sõnastus näitab, et ühenduse seadusandja ei soovinud mitte piirata liikmesriikide pädevust üldsusega konsulteerimise üksikasjaliku korra kindlaksmääramisel, vaid just anda neile selliste üksikasjade määramisel ulatuslik kaalutlusruum.

33 Niisuguse määratluse kohaselt on liikmesriikidel põhimõtteliselt lubatud kehtestada selline osalemistasu, nagu on vaidluse all, tingimusel et see ei takista direktiivi 85/337 artiklist 6 tulenevate osalemisõiguste kasutamist.

34 Selle taustal ei ole komisjoni seisukoht, et vaidlusalused tasud ei ole direktiivi 85/337 artikli 6 lõike 2 jõustamiseks vajalikud, asjakohane. Kõnesolev direktiiv ei sea artikli 6 lõikes 3 liikmesriikidele antud kaalutlusruumi kasutamist sõltuvusse vajalikkuse tingimusest.

35 Teise ja neljanda argumendiga, mida tuleb analüüsida koos, väidab komisjon, et vaidlusalused tasud on vastuolus direktiivi 85/337 ülesehituse ja eesmärgiga ulatuses, milles nad takistavad üldsusel kasutada selle direktiiviga neile antud õigusi.

36 Direktiivi 85/337 kuues põhjendus teatab, et teatavate projektide keskkonnamõju eelneval hindamisel tuleb lähtuda „arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja isikud".

37 Sellest põhjendusest, nagu ka kõnesoleva direktiivi artikli 6 lõikest 2 nähtub, et üks selle direktiivi eesmärke on võimaldada asjaomasel üldsusel väljendada tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektidele tegevuslubade andmise menetluses oma arvamust.

38 Selle kohta tuleb nentida, et direktiivi 85/337 artikli 6 lõige 3 lubab seada teatud tingimusi asjaomase üldsuse osalemisele, keda projekt puudutab. Nõnda võivad liikmesriigid selle sätte kohaselt määrata kindlaks üldsuse teavitamise ja üldsusega konsulteerimise üksikasjaliku korra ning eelkõige määrata kindlaks, kes on asjaomane üldsus, ning täpsustada üldsuse teavitamise ja üldsusega konsulteerimise viisid.

39 Lisaks kinnitavad seda lähenemist vastupidiselt komisjoni väidetule ka direktiiviga 85/337 vahetult seotud valdkondades kehtestatud õigusnormid.

40 Nõnda annavad nii direktiiv 90/313 kui ka direktiiv 2003/4 vastavalt kuuendas ja kaheksandas põhjenduses tunnistust vajadusest tagada, et igal füüsilisel ja juriidilisel isikul Euroopa Ühenduses oleks õigus juurdepääsule riigiasutuste valduses olevale või nende jaoks säilitatavale keskkonnateabele.

41 Mõlema mainitud direktiivi artikkel 5 näeb ette, et liikmesriigid võivad kehtestada teabe andmise eest võetava tasu, kuid see peab olema mõõdukas. Need sätted

tõendavad, et mõõduka tasu võtmine ei ole ühenduse seadusandja jaoks ühitamatu teabe kättesaadavuse tagamisega.

42 Eelnevast järeldub, et halduslikku iseloomuga tasu kehtestamine ei ole iseenesest vastuolus direktiivi 85/337 eesmärgiga.

43 Kuigi selliste tasude kehtestamine, nagu on sätestatud käesolevas kohtuasjas vaidlusaluses siseriiklikus õigusaktis, ei ole direktiiviga 85/337 vastuolus, ei tohi need siiski olla niivõrd kõrged, et hakkaksid takistama direktiivi täieliku mõju saavutamist vastavalt selle direktiivi eesmärgile (vt selle kohta 8. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-97/00: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2001, lk I-2053, punkt 9).

44 Niisuguse olukorraga oleks tegemist, kui tasu takistaks oma suuruse tõttu direktiivi 85/337 artiklist 6 tulenevate osalemisõiguste kasutamist.

45 Mis puudutab aga vaidlusalust tasu ehk 20 eurot kohalikes ametiasutustes asetleidvate menetluste raames ja 45 eurot apellatsioonikoja tasandil, siis seda ei saa niisuguseks takistuseks pidada. Komisjon ei ole ka suutnud ümber lükata Iirimaa argumenti, mille kohaselt see summa on õigustatud halduskulude tõttu, mis kaasnevad asjaomaste isikute märkuste menetlemisega.

46 Neid kaalutlusi arvestades tuleb tagasi lükata komisjoni argumendid, mille kohaselt vaidlusalused tasud on vastuolus direktiivi 85/337 ülesehituse ja eesmärgiga.

47 Viimasena vaidlustab komisjon kõnesolevate tasude kehtivuse veel ka lähtuvalt asjaolust, et 2000. aasta seadus volitab pädevat ministrit ja apellatsioonikoda nende suurust kehtestama, kuid ei ole eelnevalt piiranud ega määratlenud selle pädevuse teostamist.

48 Selle kohta piisab, kui märkida, et niisugune volitusnorm kuulub põhimõtteliselt siseriiklikusse õigusesse ja seda ei ole võimalik direktiivi 85/337 alusel kahtluse alla seada. Samas peavad selle volitusnormi alusel kehtestatud tasu määrad olema kooskõlas kõnesoleva direktiiviga. Kuid nagu on juba sedastatud, ei ole komisjoni argumentide hindamisel selgunud, et käesoleva kohtuasja esemeks olevate tasude suuruse puhul oleks tegemist vastupidise olukorraga.

49 Neil asjaoludel tuleb sedastada, et direktiivi 85/337 artikli 6 rikkumisel põhinev väide on täies ulatuses põhjendamatu.

50 Kuna kõnesoleva direktiivi artikli 8 rikkumine põhineb üksnes selle artikli 6 rikkumisel, siis ei ole ka selle puhul tuvastatud liikmesriigi kohustuste rikkumist.

Kohtukulud

51 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Iirimaa on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Ühenduste Komisjonilt.

Allkirjad