TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2006 m. lapkričio 9 d.*

Byloje C-216/05

dėl pagal EB 226 straipsnį 2005 m. gegužės 17 d. pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo,

Europos Bendrijų Komisija, atstovaujama X. Lewis, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Airiją, atstovaujamą D. O'Hagan, padedamo *SC* B. Murray ir *BL* G. Simons, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

* Proceso kalba: anglų.

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas C. W. A. Timmermans, teisėjai P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (pranešėja) ir J. Makarczyk,

generalinė advokatė C. Stix-Hackl,
posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2006 m. balandžio 25 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2006 m. birželio 22 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Savo ieškiniu Europos Bendrijų Komisija Teisingumo Teismo prašo pripažinti, kad nustatydama, jog atliekant tam tikrą poveikio aplinkai vertinimą visuomenės nariai jame visateisiškai ir efektyviai gali dalyvauti tik sumokėję mokesčius, Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyvos 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 175, p. 40), iš dalies pakeistos 1997 m. kovo 3 d. Tarybos direktyva 97/11/EB (OL L 73, toliau – Direktyva 85/337), 6 ir 8 straipsnius.

Teisinis pagrindas

Bendrijos teisės aktai

2 Pagal Direktyvos 85/337 šeštą konstatuojamąją dalį, „sutikimas dėl valstybės ir privačių projektų planuojamos veiklos, galinčios turėti žymų poveikį aplinkai, turėtų būti duodamas tik iš anksto atlikus tokių projektų galimo reikšmingo poveikio aplinkai vertinimą; <...> toks projekto vertinimas turi būti atliktas remiantis atitinkama informacija, kurią pateikia projekto užsakovas ir kurią gali papildyti valdžios institucijos bei asmenys, suinteresuoti minimu projektu“.

3 Tos pačios direktyvos 6 straipsnis nustato:

„1. Valstybės narės privalo imtis reikalingų priemonių, užtikrinančių, kad projektu suinteresuotoms institucijoms (kai tų institucijų interesai susiję su jų prisiimta specialia atsakomybe už aplinkos apsaugą) būtų suteikta galimybė pareikšti nuomonę dėl užsakovo pateiktos informacijos ir dėl sutikimo planuojamai veiklai. Valstybės narės paskiria institucijas, su kuriomis konsultuojamasi bendrais ar konkrečiais atvejais. Informacija, surinkta pagal 5 straipsnio nuostatas, turi būti perduota minėtoms institucijoms. Konsultavimosi procedūros detales nustato valstybės narės.

2. Valstybės narės privalo užtikrinti, kad kiekvienas prašymas dėl sutikimo planuojamai veiklai bei informacija, surinkta pagal 5 straipsnio nuostatas, būtų prieinama visuomenei, kad suinteresuotoji visuomenės dalis turėtų pakankamai laiko pareikšti savo nuomonę prieš išduodant sutikimą planuojamai veiklai.

3. Išsamias informacijos teikimo ir konsultavimosi procedūras nustato valstybės narės, kurios, atsižvelgdamos į konkrečias projekto charakteristikas arba įgyvendinimo vietą, gali:

— nurodyti suinteresuotas visuomenės grupes,

— nurodyti vietas, kur galima informaciją gauti,

— nurodyti būdus, kuriais visuomenė gali būti informuojama, pavyzdžiui, tam tikrose vietose iškabinant skelbimus, skelbiant medžiagą vietos spaudoje, pateikiant planus, brėžinius, lenteles, schemas ir maketus,

— nustatyti konsultavimosi su visuomene būdus, pavyzdžiui, raštiškai pateikiant informaciją arba atsakant į viešą užklausimą,

— nustatyti deramą įvairių procedūros etapų trukmę, tuo siekiant užtikrinti, kad sprendimas būtų priimtas per pagrįstą laiko tarpą.“ (Pataisytas vertimas)

4 Direktyvos 85/337 8 straipsnis numato, kad „priimant sprendimą dėl leidimo planuojamai ūkinei veiklai vykdyti turi būti atsižvelgta į konsultavimosi rezultatus bei į informaciją, surinktą pagal 5, 6 ir 7 straipsnių nuostatas“.

Nacionalinės teisės aktai

5 Airijos 2000 m. Teritorijų planavimo įstatymo (*Planning and Development Act* 2000, toliau – 2000 m. Įstatymas) 33 straipsnis nustato:

„1. Ministras reglamentu nustato procesines ir administracines nuostatas, kurias jis mano esant būtinas ar naudingas prašymams dėl sutikimo planuojamai veiklai spręsti.

2. Nepažeidžiant 1 dalies bendro pobūdžio, šio straipsnio pagrindu priimti reglamentai gali apimti nuostatas, skirtas:

<...>

c) leisti asmenims per nustatytą terminą pateikti pasiūlymus arba pastabas, su sąlyga, kad buvo sumokėtas nustatytas mokestis;

<...>“

6 Pagal to paties įstatymo 130 straipsnio 1 dalies a punktą „kiekvienas asmuo, kuris nėra procedūros šalis, dėl apeliacinio skundo ar dėl kreipimosi, išskyrus kreipimąsi 96 straipsnio 5 dalies pagrindu, Apeliacinei tarybai gali pateikti pastabas ar pareikšti nuomonę raštu“.

7 2000 m. Įstatymo 144 straipsnis numato:

„1. Ministrui patvirtinus, Apeliacinė taryba gali nustatyti apeliaciniam skundui, kreipimuisi ar prašymui pagal 37 straipsnio 5 dalį, pastabų pateikimui ar nuomonės pareiškimui Apeliacinei tarybai pagal 130 straipsnį ir prašymui išklausyti pagal 134 straipsnį taikytinus mokesčius ir gali numatyti skirtingus mokesčius skirtingoms apeliacinių skundų ir kreipimųsi kategorijoms, atleidimą nuo mokesčių mokėjimo tam tikromis aplinkybėmis bei atsisakymą mokesčius, visus ar jų dalį, rinkti, atleidimą nuo jų ar jų grąžinimą.

2. Nereikalaujant 1 dalyje paminėto ministro patvirtinimo, Apeliacinė taryba kartais, bet ne rečiau negu vieną kartą per trejus metus peržiūri pagal 1 dalies reikalavimus nustatytus mokesčius, atsižvelgdama į vartojimo kainų indekso pasikeitimus po galiojančių mokesčių nustatymo ir po šio peržiūrėjimo gali mokesčius pakeisti.

<...>

4. Jei Apeliacinė taryba mokesčius nustato ar juos pakeičia pagal šio straipsnio reikalavimus, ji ne vėliau negu aštuonios savaitės iki jų įsigaliojimo apie tai paskelbia bent viename nacionaliniame laikraštyje.

<...>

6. Apeliacinė taryba nustato mokestį už kopijų darymą pagal 5 straipsnio 6 dalies a punktą; mokestis negali viršyti kopijavimo sąnaudų.“

Faktinės aplinkybės ir ikiteisminė procedūra

8 2000 m. gavusi du skundus dėl tuo metu rengtų Airijos įstatymų teritorijų planavimo srityje nuostatų, 2000 m. rugpjūčio 29 d. laišku Komisija Airijos valdžios institucijų paprašė pateikti paaiškinimus dėl šių projektų kai kurių aspektų, ypač dėl mokesčio sumokėjimo, kaip išankstinės sąlygos atsižvelgti į suinteresuotųjų visuomenės narių nuomonę per sutikimo planuojamai veiklai išdavimo procedūras.

9 Suteikusi Airijai galimybę pateikti savo pastabas dėl šių mokesčių suderinamumo su Direktyvos 85/337 6 ir 8 straipsniuose numatyta visuomenės teise dalyvauti, 2003 m. sausio 23 d. Komisija išsiuntė pagrįstą nuomonę, nurodydama šiai valstybei narei per du mėnesius nuo jos gavimo imtis būtinų priemonių, kad į ją būtų tinkamai atsižvelgta.

10 Kadangi Airijos atsakymas į šią nuomonę Komisijos nepatenkino, pastaroji pareiškė šį ieškinį.

Dėl ieškinio

Šalių argumentai

11 Savo ieškinį Komisija grindžia vieninteliu kaltinimu, susijusiu su Direktyvos 85/337 6 straipsnio pažeidimu, o todėl ir su jos 8 straipsnio pažeidimu, nes Airijos teisės aktai nustato, jog norėdami dalyvauti tam tikruose poveikio aplinkai vertinimuose visuomenės nariai turi iš anksto sumokėti mokestį už dalyvavimą.

12 Pateikdama šio kaltinimo motyvus, Komisija minėto 6 straipsnio pažeidimą grindžia keturiais argumentais.

13 Pirma, ji nurodo, jog jokia konkreti Direktyvos 85/337 nuostata neleidžia rinkti tokių mokesčių, nors kitos susijusias sritis reglamentuojančios direktyvos, pavyzdžiui, 1990 m. birželio 7 d. Tarybos direktyva 90/313/EEB dėl laisvo prieinamumo prie informacijos apie aplinką (OL L 158, p. 56), rinkti tokį mokestį aiškiai leidžia.

14 Antra, Komisija teigia, kad tokių mokesčių rinkimas prieštarauja Direktyvos 85/337, kuria siekiama, kad poveikis aplinkai būtų įvertintas turint tinkamą informaciją, struktūrai ir tikslui, nes reikalavimas per leidimo planuojamai veiklai išdavimo procedūrą sumokėti šiuos mokesčius gali atgrasyti visuomenę, kuri yra vienas svarbiausių informacijos šaltinių, nuo dalyvavimo sprendimų priėmimo procese, arba šį dalyvavimą apsunkinti.

15 Trečia, Komisijos nuomone, Direktyvos 85/337 6 straipsnio 2 ir 3 dalių formuluotė prieštarauja Airijos pasirinktam aiškinimui. Šiuo atžvilgiu Komisija mano, kad mokesčio už dalyvavimą nustatymas kaip konsultavimosi su visuomene procedūros „detalės“ negali būti laikomas dalimi to, kas yra pagrįstai būtina šiai direktyvos 6 straipsnio 2 daliai įgyvendinti.

16 Ketvirta, Komisija mano, kad nustatydama šiuos mokesčius Airija realiai ar potencialiai sukūrė kliūtį, ypač nedideles pajamas turintiems asmenims, naudotis teisėmis, kurias Direktyvos 85/337 6 straipsnio 2 dalis suteikia visuomenei.

17 Šios direktyvos 8 straipsnio pažeidimą lemia tai, kad nustatydama direktyvos 6 straipsniu draudžiamų mokesčių už dalyvavimą mokėjimą Airija neužtikrina, kad leidimo reikšmingą poveikį aplinkai galintiems turėti projektams išdavimo procedūrose bus atsižvelgta į suinteresuotųjų visuomenės narių, kurie negali sumokėti mokesčių už dalyvavimą, nuomonę.

18 Savo atsiliepime į ieškinį Airija ginčija visus argumentus, kuriais Komisija grindžia Direktyvos 85/337 6 straipsnio pažeidimu paremtą kaltinimą.

19 Dėl pirmo argumento Airija mano, jog Bendrijos kompetencijos ribas ir jos apimtį apibrėžia aiškios šios direktyvos nuostatos, nes jos teisinis pagrindas yra EEB sutarties 235 straipsnis (po pakeitimo — EB sutarties 235 straipsnis, vėliau — EB 308 straipsnis). Todėl remiantis direktyva negalima daryti išvados apie

draudimus, kurie joje aiškiai nenumatyti. Šį teiginį patvirtina naudojantis Bendrijų kompetencija taikomas subsidiarumo principas ir diskrecija, kurią perkeldamos direktyvą turi valstybės narės.

20 Dėl argumento, kad Airijos įstatymuose nustatyti mokesčiai už dalyvavimą prieštarauja Direktyvos 85/337 tikslui ir esmei, Airija teigia, kad jų nustatymas neprieštarauja šioje direktyvoje numatytam visuomenės dalyvavimo principui, bet, atvirkščiai, juo siekiama palengvinti šį dalyvavimą, nes šitaip prisidedama prie išlaidų, kurias vietos valdžios institucijos patiria administruodamos visuomenės informavimo ir konsultavimosi sistemą, padengimo.

21 Dėl trečio Komisijos argumento Airija pažymi, kad Direktyvos 85/337 6 straipsnio 3 dalies formuluotė valstybėms narėms suteikia teisę ypač nustatyti visuomenės informavimo ir konsultavimosi procedūras, ir teigia, jog Komisija privalo įrodyti, kad šios procedūros, kaip jas nustatė valstybė narė, kliudo pasiekti šios direktyvos tikslą.

22 Kalbant apie paskutinį Komisijos pateiktą argumentą, Airija nesutinka su tuo, kad nagrinėjami mokesčiai galėtų būti kliūtis nedideles pajamas turintiems asmenims, pabrėždama, jog mokesčiai yra renkami administravimo tikslais, ir pagrįstas yra tiek jų dydis, tiek principas.

23 Galiausiai, kadangi Komisijos nurodomas Direktyvos 85/337 8 straipsnio pažeidimas yra paremtas tik tariamu šios direktyvos 6 straipsnio pažeidimu, mokesčiais sąlygojus aptariamą dalyvavimą, pripažinus, kad minėtas 6 straipsnis nebuvo pažeistas, šį kaltinimą taip pat reikėtų atmesti.

Teisingumo Teismo vertinimas

24 Direktyvos 85/337 6 straipsnio tariamo pažeidimo atveju Komisija visų pirma remiasi argumentu, kad teisę rinkti mokestį Airija turėtų tik tuo atveju, jei direktyva tai aiškiai numatytų. Su šiuo argumentu negalima sutikti.

25 Iš tiesų pagal EB 249 straipsnio trečiąją pastraipą „direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus".

26 Ši nuostata turi būti aiškinama taip, kad perkeldamos direktyvą valstybės narės privalo užtikrinti jos veiksmingumą, tačiau pasirinktinų būdų atžvilgiu turi plačią diskreciją (šiuo klausimu žr. 1991 m. liepos 25 d. Sprendimo *Emmott*, C-208/90, Rink. p. I-4269, 18 punktą).

27 Konkrečiai tariant, argumentas, kurį Komisija grindžia tuo, kad susijusiose srityse ir Direktyva 90/313, ir 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Direktyvą 90/313 (OL L 41, p. 26), savo 5 straipsniuose aiškiai numato, kad valstybės narės gali nustatyti tokius mokesčius, nėra tinkamas. Iš tiesų pakanka pažymėti, kaip tai savo išvados 34 punkte nurodė generalinė advokatė, jog tai, kad pagal kitą direktyvą mokesčius rinkti yra aiškiai leidžiama, negali pagrįsti bendros prezumpcijos, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas norėjo leisti mokesčius tik tada, kai jis tai aiškiai numato.

28 Iš to išplaukia, kad Komisijos argumentas, jog Airija negali reikalauti, kad būtų mokami ginčijami mokesčiai, nes Direktyvoje 85/337 nėra jokios aiškios dalyvavimo mokesčių rinkimą leidžiančios nuostatos, yra nesuderinamas su iš EB 249 straipsnio trečiosios pastraipos kylančia pasirinkimo laisve.

29 Todėl su šiuo pirmu argumentu negalima sutikti.

30 Kaip trečią argumentą, kurį reikia nagrinėti antrą, Komisija nurodo tai, kad Airija, nustatydama nagrinėjamus mokesčius už dalyvavimą kaip visuomenės konsultavimosi procedūros „detalę“, viršijo Direktyvos 85/337 6 straipsnio 2 ir 3 dalimis jai suteiktą diskreciją. Taigi ginčijamos priemonės teisėtumą Komisija siūlo vertinti atsižvelgiant į jos būtinumą siekiant įgyvendinti šias nuostatas.

31 Iš minėtos direktyvos 6 straipsnio 2 dalies matyti, kad valstybės narės turi užtikrinti, jog visuomenė turėtų galimybę pareikšti savo nuomonę prieš išduodant sutikimą planuojamai veiklai. Pagal jo 3 dalį, kiekviena valstybė narė gali apibrėžti šio konsultavimosi būdus. Šiuo atžvilgiu šioje dalyje išvardijamos valstybėms narėms suteiktos galimybės, ir, kaip matyti iš žodžių „be kita ko“, šis sąrašas nėra baigtinis.

32 Ši formuluotė reiškia, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas siekė ne suvaržyti valstybių narių įgaliojimus šioms nustatant konsultavimosi su visuomene būdus, o, priešingai, apibrėžiant šiuos būdus joms suteikti plačią diskreciją.

33 Apibrėžiant būdus, iš esmės yra teisėta, kad valstybės narės nustato tokį mokestį už dalyvavimą, koks yra nagrinėjamas, su sąlyga, kad pastarasis dėl savo pobūdžio nebūtų kliūtis naudotis iš Direktyvos 85/337 6 straipsnio kylančiomis dalyvavimo teisėmis.

34 Atsižvelgiant į tai, Komisijos teiginys, kad nagrinėjamų mokesčių nustatymas nėra būtinas Direktyvos 85/337 6 straipsnio 2 dalies įgyvendinimui, yra nesvarbus. Iš tiesų ši direktyva nereikalauja, kad valstybės narės, naudodamosi jos 6 straipsnio 3 dalimi joms suteikta diskrecija, vadovautųsi būtinumo kriterijumi.

35 Kaip antrą ir ketvirtą argumentus, kuriuos reikia nagrinėti kartu, Komisija nurodo tai, kad nagrinėjami mokesčiai prieštarauja Direktyvos 85/337 struktūrai ir tikslui, nes sudaro kliūtį naudotis teisėmis, kurias ši direktyva suteikė visuomenei.

36 Direktyvos 85/337 šešta konstatuojamoji dalis nustato, kad išankstinis tam tikrų projektų poveikio aplinkai įvertinimas atliekamas „remiantis atitinkama informacija, kurią pateikia projekto užsakovas ir kurią gali papildyti valdžios institucijos bei asmenys, suinteresuoti minimu projektu“.

37 Iš šios konstatuojamosios dalies bei iš minėtos direktyvos 6 straipsnio 2 dalies matyti, jog vienas direktyvos tikslų yra leisti suinteresuotiesiems visuomenės nariams išreikšti savo nuomonę per sutikimo dėl projektų, galinčių turėti reikšmingą poveikį aplinkai, išdavimo procedūras.

38 Šiuo atžvilgiu reikia konstatuoti, kad Direktyvos 85/337 6 straipsnio 3 dalis leidžia valstybėms narėms nustatyti tam tikras su projektu susijusių visuomenės grupių dalyvavimo sąlygas. Pagal šią nuostatą valstybės narės gali nustatyti konsultavimosi ir informavimo būdus ir, be kita ko, nurodyti suinteresuotąsias visuomenės grupes bei būdus, kuriais visuomenė gali būti informuojama ir su ja konsultuojamasi.

39 Be to, priešingai tam, ką tvirtina Komisija, šį požiūrį pagrindžia ir su Direktyva 85/337 glaudžiai susijusias sritis reglamentuojantys teisės aktai.

40 Taigi ir Direktyvos 90/313, ir Direktyvos 2003/4 atitinkamai šeštoje ir aštuntoje konstatuojamosiose dalyse nurodoma būtinybė užtikrinti, kad bet kuris Europos bendrijos fizinis ir juridinis asmuo turėtų teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką.

41 Kiekvienos šių direktyvų 5 straipsnis numato, kad valstybės narės gali imti mokestį už informacijos pateikimą, bet toks mokestis neturi viršyti priimtino dydžio. Iš šių

nuostatų matyti, kad, Bendrijos teisės aktų leidėjo manymu, priimtino dydžio mokesčio rinkimas neprieštarauja garantuotai teisei susipažinti su informacija.

42 Iš to, kas buvo išdėstyta pirmiau, matyti, jog pats administravimo mokesčio rinkimas nėra nesuderinamas su Direktyvos 85/337 tikslu.

43 Nors Direktyva 85/337 nedraudžia tokių mokesčių, kokie nustatyti šioje byloje nagrinėjamais nacionalinės teisės aktais, šie mokesčiai negali būti tokie dideli, kad dėl jų ši direktyva prarastų savo veiksmingumą ja siekiamo tikslo atžvilgiu (šiuo klausimu žr. 2001 m. kovo 8 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-97/00, Rink. p. I-2053, 9 punktą).

44 Taip būtų tuo atveju, jei dėl savo dydžio mokestis būtų kliūtis naudotis iš Direktyvos 85/337 6 straipsnio kylančiomis dalyvavimo teisėmis.

45 Šiuo atžvilgiu svarstomo mokesčio dydis, kalbant konkrečiai, 20 eurų vietos valdžios institucijų vykdomos procedūros atveju ir 45 eurai Apeliacinės tarybos atveju, negali būti laikomas tokia kliūtimi. Komisija taip pat nepaneigė Airijos argumento, jog šis dydis yra pateisinamas, atsižvelgiant į su pastabų, kurias pateikė suinteresuotieji asmenys, nagrinėjimu susijusias administravimo išlaidas.

46 Atsižvelgiant į šiuos samprotavimus, Komisijos argumentus, kad nagrinėjami mokesčiai prieštarauja Direktyvos 85/337 struktūrai ir tikslui, reikia atmesti.

47 Galiausiai Komisija nagrinėjamų mokesčių teisėtumą ginčija remdamasi ir tuo, kad 2000 m. Įstatymas teisę nustatyti mokesčių dydį, naudojimosi ja neapribodamas ar tiksliau neapibrėždamas, suteikia kompetentingam ministrui ir Apeliacinei tarybai.

48 Šiuo klausimu pakanka pažymėti, kad toks delegavimas iš principo patenka į nacionalinės teisės reguliavimo sritį, ir todėl jo negalima ginčyti remiantis Direktyva 85/337. Vis dėlto naudojantis tokia deleguota kompetencija nustatytas mokesčio dydis turi būti suderinamas su šia direktyva. Tačiau, kaip jau buvo konstatuota, Komisijos pateiktų argumentų analizė neatskleidė, kad šios bylos dalyku esančių mokesčių dydžio atveju taip nėra.

49 Šiomis aplinkybėmis manytina, kad visas Direktyvos 85/337 6 straipsnio pažeidimu paremtas kaltinimas yra nepagrįstas.

50 Kadangi kaltinimas minėtos direktyvos 8 straipsnio pažeidimu yra pagrįstas vien tik jos 6 straipsnio pažeidimu, darytina išvada, jog ir šiuo atžvilgiu įsipareigojimų neįvykdymas nėra nustatytas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

51 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį, pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Airija prašė priteisti išlaidas ir Komisija pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

1. Atmesti ieškinį.

2. Priteisti iš Europos Bendrijų Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

Parašai.