A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2006. november 9. *

A C-216/05. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2005. május 17-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: X. Lewis, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

Írország (képviseli: D. O'Hagan, meghatalmazotti minőségben, segítői: B. Murray SC, és G. Simons BL, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: angol.

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: C. W. A. Timmermans tanácselnök, P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (előadó) és J. Makarczyk bírák,

főtanácsnok: C. Stix-Hackl,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2006. április 25-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2006. június 22-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelével az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Írország – mivel a nyilvánosságnak a környezetre gyakorolt hatások egyes vizsgálataiban történő teljes és hatékony részvételét előzetes díjfizetéstől tette függővé – nem teljesítette az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.) (a továbbiakban: 85/337 irányelv) 6. és 8. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A közösségi jog

2 A 85/337 irányelv hatodik preambulumbekezdése értelmében „a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezése kizárólag a várhatóan jelentős környezeti hatásoknak a projektet megelőző értékelése után történhet meg; [...] ezt a vizsgálatot a projektgazda által szolgáltatott megfelelő adatok alapján kell végezni, amit kiegészíthetnek a hatóságok és azok a személyek, akiket a kérdéses projekt érint".

3 Így ugyanezen irányelv 6. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy környezeti feladataik kapcsán a projektben várhatóan érintett hatóságok lehetőséget kapjanak véleménynyilvánításra a projektgazda által benyújtott információkról és az engedélyezési kérelemmel kapcsolatban. E célból a tagállamok általánosságban vagy esetről-esetre kijelölik azokat a hatóságokat, amelyekkel az engedélyre vonatkozó kérelmek benyújtásakor konzultálni kell. Az 5. cikk alapján kapott információt közlik e hatóságokkal. A konzultációra vonatkozó részletes szabályokat a tagállamok állapítják meg.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy minden engedélyezési kérelem és az 5. cikk alapján kapott minden információ a nyilvánosság számára ésszerű időn belül hozzáférhetővé váljék azért, hogy az érintettek véleményt nyilváníthassanak az engedély megadása előtt.

(3) A tájékoztatásra és a konzultációra vonatkozó részletes rendelkezéseket a tagállamok állapítják meg, amelyek különösen az érintett projektek vagy helyszínek sajátos jellemzőitől függően a következőket tehetik:

– az érintett lakosság körének meghatározása,

– az információ elérhetőségi helyének meghatározása,

– a lakosság tájékoztatási módjának meghatározása, például plakátok kiragasztása egy meghatározott körzeten belül, helyi újságokban való közzététel, a terveket, rajzokat, táblázatokat, grafikai ábrákat, modelleket bemutató kiállítások rendezése,

– a lakossággal folytatott konzultáció módjának meghatározása, például írásbeli véleménynyilvánításra történő felhívás, közvélemény-kutatás,

– megfelelő határidők felállítása az eljárás különböző szakaszaihoz, annak biztosítására, hogy a döntés elfogadható időn belül megszülessen."

4 A 85/337 irányelv 8. cikke értelmében „[a] konzultációk eredményeit és az 5., 6. és 7. cikk alapján kapott információt figyelembe veszik az engedélyezési eljárás során".

A nemzeti szabályozás

5 A 2000. évi ír területrendezési törvény (Planning and Development Act 2000, a továbbiakban: 2000. évi törvény) 33. cikke így rendelkezik:

„(1) A miniszter rendelet útján állapítja meg azon eljárási és közigazgatási rendelkezéseket, amelyeket a területrendezési engedély iránti kérelmekkel kapcsolatban szükségesnek vagy célszerűnek tart.

(2) Az e cikk alapján elfogadott rendeletek – az (1) bekezdés általános jellegének sérelme nélkül – rendelkezéseket írhatnak elő:

[...]

c) annak lehetővé tétele érdekében, hogy az előírt díj megfizetése ellenében és az előírt határidőn belül megjegyzéseket vagy észrevételeket lehessen előterjeszteni;

[...]"

6 E törvény 130. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmében „[a] feleken kívül bárki írásban beadványt vagy észrevételeket nyújthat be a fellebbezési bizottsághoz, fellebbezés vagy az ügynek a 96. cikk (5) bekezdésén kívüli áttétele tárgyában."

7 A 2000. évi törvény 144. cikke a következőket írja elő:

„(1) A miniszter jóváhagyásával a fellebbezési bizottság fellebbezés, az ügy áttétele, a 37. cikk (5) bekezdése szerinti kérelem, a 130. cikk alapján a Bizottsághoz beadvány vagy észrevételek előterjesztése, és a 134. cikk szerinti meghallgatás iránti kérelem esetén fizetendő díjakat állapíthat meg, valamint előirányozhatja a fellebbezések és az ügy áttételének fajtái és kategóriái alapján különböző díjak fizetését, bizonyos körülmények között a díjfizetés alóli mentességet, valamint bizonyos körülmények között a díjról való teljes vagy részleges lemondást, annak elengedését vagy visszatérítését.

2. A fellebbezési bizottság időnként, de legalább háromévente egyszer újra megvizsgálja az (1) bekezdés alapján meghatározott díjakat, figyelembe véve a fogyasztási árindexnek a hatályban levő díjak meghatározása óta bekövetkező változását, és e vizsgálat eredményeként módosíthatja a díjakat, anélkül hogy szükséges lenne a miniszter (1) bekezdésben említett jóváhagyása.

[...]

4. Ha a fellebbezési bizottság e cikk alapján meghatározza, vagy módosítja a díjakat, azokat a hatálybalépésüket legkésőbb nyolc héttel megelőzően legalább egy országos terjesztésű lapban közzéteszi.

[...]

6. A fellebbezési bizottság az 5. cikk (6) bekezdésének a) pontja alapján a másolatokért díjat állapíthat meg, amely nem haladja meg az elkészítésük költségeit."

A tényállás és a pert megelőző eljárás

8 Az területrendezésre vonatkozó, akkor tervezet szintjén álló ír jogszabályokat illetően a Bizottsághoz 2000-ben érkezett két panaszt követően a Bizottság 2000. augusztus 29-i levelében arra kérte az ír hatóságokat, hogy tájékoztassák az említett tervezetekre vonatkozó bizonyos kérdésekkel – többek között a területrendezés-engedélyezési eljárás során a díjfizetéssel mint a nyilvánossághoz tartozó személyek részéről adott vélemény figyelembevételének előzetes feltételével –, kapcsolatos megfontolásaikról.

9 A Bizottság – miután felszólította Írországot, hogy terjessze elő az ilyen díjaknak a 85/337 irányelv 6. és 8. cikkében előírt, a nyilvánosság részvételére vonatkozó jog gyakorlásával való összeegyeztethetőségére vonatkozó észrevételeit – 2003. január 23-án indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyben felhívta e tagállamot arra, hogy az átvételétől számított két hónapos határidőn belül tegye meg a véleményben foglaltaknak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket.

10 Mivel a Bizottság úgy vélte, hogy Írország válasza az említett véleményre nem volt megfelelő, benyújtotta a jelen keresetet.

A keresetről

A felek érvei

11 Keresete alátámasztására a Bizottság csak egyetlen, a 85/337 irányelv 6. cikkének, valamint ebből következően a 8. cikkének a nyilvánosság bizonyos környezeti hatásvizsgálatokban történő részvételének az ír szabályozás által előzetes díjfizetéstől való függővé tételével történő megsértésére alapított kifogásra hivatkozik.

12 E kifogás indokolásában a Bizottság négy érvre alapozza az említett 6. cikk megsértését.

13 Először is, megállapítja, hogy a 85/337 irányelv egyetlen kifejezett rendelkezése sem engedélyezi az ilyen díjak szedését, míg a szomszédos területek egyéb irányelvei – mint a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313/EGK tanácsi irányelv (HL L 158., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.) – kifejezetten engedélyezik a díjszedést.

14 Másodszor, a Bizottság szerint az ilyen díjak szedése ellentétes lenne a 85/337 irányelv rendszerével és céljával, amely a környezeti hatásvizsgálatok megfelelő információkkal történő kiegészítésére irányul, amennyiben az ilyen díjak megfizetésének előírása a területrendezés-engedélyezési eljárásokban olyan következménnyel járhat, hogy vagy eltántorítja a nyilvánosságot – amely az elsődleges információforrás – a döntéshozatali folyamatban való részvételtől, vagy nehezebbé teszi annak részvételét.

15 Harmadszor, a Bizottság szerint a 85/337 irányelv 6. cikke (2) és (3) bekezdésének szövege nem enged olyan értelmezést, amelyet arra vonatkozóan Írország javasol. A Bizottság e tekintetben úgy véli, hogy részvételi díj előírása a nyilvánossággal való konzultációra vonatkozó „részletes szabályok" címén nem tekinthető az irányelv 6. cikke (2) bekezdésének végrehajtásához ésszerűen szükségesnek.

16 Negyedszer, a Bizottság úgy véli, hogy Írország az említett díjak előírásával ténylegesen vagy potenciálisan akadályt emelt a 85/337 irányelv 6. cikke (2) bekezdése által a nyilvánosságnak biztosított jogok gyakorlása elé, különösen az alacsony jövedelmű személyek számára.

17 Az említett irányelv 8. cikkének megsértése azon tényből ered, hogy Írország az irányelv 6. cikke által tiltott részvételi díjak megfizetésének előírásával nem biztosítja a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezési eljárásában a nyilvánosság azon részétől eredő vélemények figyelembevételét, amely nem tud részvételi díjat fizetni.

18 Ellenkérelmében Írország a Bizottság által a 85/337 irányelv 6. cikkének megsértésére alapított kifogás alátámasztására felhozott minden egyes érvet vitat.

19 Ami az első érvet illeti, Írország úgy véli, hogy mivel az említett irányelv jogalapja az EGK-Szerződés 235. cikke (majd az EK-Szerződés 235. cikke, jelenleg az EK 308. cikk), a közösségi hatáskör korlátait és terjedelmét ezen irányelv egyértelmű szövege határozza meg. Nem lehet tehát olyan tilalmakra következtetni, amelyek ott nem szerepelnek kifejezetten. A közösségi hatáskörök gyakorlásakor érvényesülő

szubszidiaritás elve és azon diszkrecionális jogkör, amellyel a tagállamok rendelkeznek valamely irányelv átültetésekor, megerősíti e feltevést.

20 Azon érvet illetően, amely szerint az ír jogszabályok által előírt részvételi díjak ellentétesek a 85/337 irányelv céljával és szellemével, Írország azzal érvel, hogy a díjak bevezetése nem ellentétes a nyilvánosság részvételének ezen irányelv által kimondott alapelvével, hanem ellenkezőleg, e részvétel megkönnyítésére irányul, amennyiben lehetővé teszi a helyi hatóságoknak, hogy az információs rendszer kezelése és a nyilvánossággal való konzultáció költségeihez hozzájárulást szedjenek.

21 Ami a Bizottság harmadik érvét illeti, Írország megállapítja, hogy a 85/337 irányelv 6. cikke (3) bekezdésének szövege különösen a tagállamokat hatalmazza fel arra, hogy a tájékoztatásra és a nyilvánossággal való konzultációra vonatkozó részletes szabályokat megállapítsák, valamint azt állítja, hogy a Bizottság feladata annak bizonyítása, hogy a részletes szabályok, ahogyan azokat valamely tagállam megállapította, akadályozzák az említett irányelv céljának megvalósítását.

22 Ami a Bizottság által felhozott utolsó érvet illeti, Írország vitatja, hogy a szóban forgó díjak az alacsony jövedelműek számára akadályt jelenthetnek, hangsúlyozva, hogy közigazgatási célokra szedik őket, és hogy mind az elvüket, mind az összegüket tekintve ésszerűek.

23 Végül, mivel a 85/337 irányelv 8. cikkének a Bizottság által állított megszegését kizárólag az irányelv 6. cikkének állítólagos, a szóban forgó részvételi díjak előírása miatti megsértéséből lehet levezetni, ezen állítást szintén el kell utasítani annak megállapítását követően, hogy az említett 6. cikk megsértése nem áll fenn.

A Bíróság álláspontja

24 A 85/337 irányelv 6. cikkének állítólagos megsértése keretében a Bizottság először is azon érvet hozza fel, amely szerint Írország csak akkor lenne felhatalmazva díjszedésre, ha az irányelv azt kifejezetten előírná. E feltevést nem lehet elfogadni.

25 Az EK 249. cikk harmadik bekezdése értelmében ugyanis, „az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja".

26 E rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok az irányelv átültetésekor kötelesek annak teljes érvényesülését biztosítani, az eszközök megválasztását illetően azonban széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek (ebben az értelemben lásd a C-208/90. sz. Emmott-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4269. o.] 18. pontját).

27 Különösen nem releváns a Bizottság által azon körülményre alapított érv, hogy a szomszédos területeken mind a 90/313 irányelv, mind a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) az 5. cikkében kifejezetten előírja, hogy a tagállamok kiszabhatnak ilyen díjakat. Elég ugyanis megállapítani – hasonlóan, mint a főtanácsnok az indítványa 34. pontjában –, hogy arra a tényre, hogy valamely másik irányelv a díj szedését kifejezetten engedélyezi, nem lehet olyan általános vélelmet alapítani, amely szerint a közösségi jogalkotó kizárólag akkor kívánta az adókat engedélyezni, amikor ezt kifejezetten előírja.

28 Ebből következik, hogy a Bizottság azon feltevése, amely szerint Írország nem követelheti a vitatott díjak megfizetését, amennyiben a 85/337 irányelv nem tartalmaz egyetlen olyan kifejezett rendelkezést sem, amely megengedné a részvételi díjak beszedését, összeegyeztethetetlen az EK 249. cikk harmadik bekezdéséből eredő választási szabadsággal.

29 Ezen első érv tehát nem elfogadható.

30 A Bizottság a harmadik érvével – amelyet másodikként kell elemezni – azt állítja, hogy Írország azáltal, hogy a szóban forgó részvételi díjakat a nyilvánossággal való konzultációra vonatkozó „részletes szabályok" címén megállapította, túllépte a 85/337 irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése által megengedett értelmezési mozgásteret. Így a Bizottság javasolja a vitatott intézkedés érvényességének az e rendelkezések végrehajtásához való szükségessége fényében történő értékelését.

31 Az említett irányelv 6. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az érintettek véleményt nyilváníthassanak a projektre vonatkozó engedély kiadása előtt. A (3) bekezdés értelmében minden egyes tagállam jogosult az e konzultációra vonatkozó részletes szabályok megállapítására. E tekintetben e bekezdés egy sor, a tagállamok előtt nyitva álló lehetőséget sorol fel, anélkül hogy e felsorolásnak kimerítő jellege lenne, amint az kiderül a „különösen" kifejezésből is.

32 E megfogalmazás arra utal, hogy a közösségi jogalkotónak nem az volt a szándéka, hogy korlátozza a tagállamoknak a nyilvánossággal való konzultációra vonatkozó

részletes szabályok megállapítását illető jogkörét, hanem ellenkezőleg, hogy széles mérlegelési mozgásteret ismerjen el számukra az említett részletes szabályok meghatározására vonatkozóan.

33 E meghatározás során a tagállamok elvileg előírhatnak olyan részvételi díjat, mint a szóban forgó, azzal a feltétellel azonban, hogy az nem képezheti akadályát a 85/337 irányelv 6. cikkéből eredő részvételi jogok gyakorlásának.

34 Ebből a szempontból nem releváns a Bizottság azon feltevése, amely szerint a szóban forgó díjak előírása nem lenne szükséges a 85/337 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének végrehajtásához. Ezen irányelv ugyanis a tagállamok által a 6. cikk (3) bekezdése szerint nekik biztosított mérlegelési jogkör gyakorlását nem veti alá szükségességi szempontnak.

35 A Bizottság az együtt vizsgálandó második és negyedik érve keretében arra hivatkozik, hogy a szóban forgó díjak ellentétesek a 85/337 irányelv rendszerével és céljával, amennyiben az ezen irányelv által a nyilvánosságnak biztosított jogok gyakorlását akadályoznák.

36 A 85/337 irányelv hatodik preambulumbekezdése kimondja, hogy egyes projektek környezetre gyakorolt hatásainak előzetes vizsgálatát „a projektgazda által szolgáltatott megfelelő adatok alapján kell végezni, amelyeket kiegészíthetnek a hatóságok és azok a személyek, akiket a kérdéses projekt érint".

37 E preambulumbekezdésből, valamint az említett irányelv 6. cikke (2) bekezdéséből következik, hogy annak egyik célja annak lehetővé tétele, hogy az érintettek véleményt nyilváníthassanak a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezési eljárása során.

38 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 85/337 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok a projekt által érintettek részvételét bizonyos feltételektől tegyék függővé. Így az említett rendelkezés alapján a tagállamok állapíthatják meg a tájékoztatásra és a konzultációra vonatkozó részletes szabályokat, és különösen meghatározhatják az érintett lakosság körét, valamint az érintett lakosság tájékoztatása és a lakossággal folytatott konzultáció módját.

39 Másfelől, és a Bizottság állításával ellentétben e megközelítést látszik megerősíteni a 85/337 irányelvhez szorosan kapcsolódó területeken fennálló szabályozás.

40 Így mind a 90/313 irányelv, mind a 2003/4 irányelv (6), illetve (8) preambulumbekezdése figyelembe veszi annak biztosításának a szükségességét, hogy az Európai Közösségen belül minden természetes és jogi személynek joga legyen a hatóságok birtokában lévő, illetve a hatóságok számára tárolt környezeti információkhoz hozzáférni.

41 Minkét említett irányelv 5. cikke előírja, hogy a tagállamok az információk szolgáltatásáért díjat számolhatnak fel, ez a díj azonban nem léphet túl egy ésszerű

határt. E rendelkezések bizonyítják, hogy a közösségi jogalkotó szerint az ésszerű összegű díj felszámolása nem összeegyeztethetetlen az információkhoz való hozzáférés biztosításával.

42 Az előzőekből következik, hogy a közigazgatási díj felszámolása önmagában nem összeegyeztethetetlen a 85/337 irányelv céljával.

43 A 85/337 irányelvvel ugyan nem ellentétesek az olyan díjak, mint amilyeneket a jelen ügyben szóban forgó nemzeti szabályozás ír elő, az utóbbiakat nem lehet azonban olyan szinten megállapítani, hogy akadályozzák az említett irányelv teljes és céljának megfelelő érvényesülését (ebben az értelemben lásd a C-97/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-2053. o.] 9. pontját).

44 Ez az eset állna fenn akkor, ha az összege miatt a díj akadályát képezné a 85/337 irányelv 6. cikkéből eredő részvételi jogok gyakorlásának.

45 E tekintetben, ami szóban forgó díjak összegét – vagyis a helyi hatóságok előtti eljárás során a 20 eurót, a fellebbezési bizottság szintjén a 45 eurót – illeti, ezen összeget nem lehet ilyen akadálynak tekinteni. A Bizottság egyébként nem tudta megcáfolni Írország azon érvét, amely szerint az említett összeg mértéke indokolt az érintett személyek észrevételeinek feldolgozása miatti közigazgatási költségekre tekintettel.

46 E megállapításokat figyelembe véve, a Bizottság azon érveit, amelyek szerint a szóban forgó díjak ellentétesek a 85/337 irányelv rendszerével és céljával, el kell vetni.

47 Végül a Bizottság vitatja még a szóban forgó díjak érvényességét, azon ténynél fogva, hogy a 2000. évi törvény anélkül hatalmazza fel a hatáskörrel rendelkező minisztert és a fellebbezési bizottságot e díjak összegének megállapítására, hogy szűkítené vagy közelebbről meghatározná e hatáskör gyakorlását.

48 E tekintetben elég azt megállapítani, hogy az ilyen felhatalmazás elvileg a nemzeti jogra tartozik, és önmagában, tekintettel a 85/337 irányelvre, nem kifogásolható. Az e felhatalmazás gyakorlásával megállapított összegeknek azonban összeegyeztethetőknek kell lenniük az említett irányelvvel. Amint az már megállapításra került, a Bizottság által felhozott érvek vizsgálata alapján nem bizonyított, hogy nem ez az eset áll fenn a jelen ügy tárgyát képező díjak összegét illetően.

49 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a 85/337 irányelv 6. cikkének megsértésére alapított kifogás egészében véve alaptalan.

50 Mivel az említett irányelv 8. cikke megsértésére vonatkozó állítás kizárólag az irányelv 6. cikkének megsértésén alapszik, arra kell következtetni, hogy e tekintetben szintén nem állapítható meg a kötelezettségszegés.

A költségekről

51 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, Írország kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) A keresetet elutasítja.

2) Az Európai Közösségek Bizottságát kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások