WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 9 listopada 2006 r. *

W sprawie C-216/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 17 maja 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez X. Lewisa, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Irlandii, reprezentowanej przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez B. Murraya, SC, i G. Simonsa, BL, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca) i J. Makarczyk, sędziowie,

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 kwietnia 2006 r.,

zapoznawszy się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału w skardze o stwierdzenie, że wprowadzając opłaty za pełny i rzeczywisty udział ludności w niektórych procedurach oceny skutków dla środowiska, Irlandia uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 6 i 8 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, str. 40), zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 73, str. 5, zwanej dalej „dyrektywą 85/337").

Ramy prawne

Prawo wspólnotowe

2 Zgodnie z szóstym motywem dyrektywy 85/337 „zezwolenia na publiczne lub prywatne przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, powinny być udzielane jedynie po uprzednim wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć; ocena ta musi być przeprowadzona na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem".

3 Artykuł 6 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić władzom, których może dotyczyć to przedsięwzięcie z powodu ich szczególnej odpowiedzialności w odniesieniu do środowiska, możliwość wyrażenia swojej opinii na temat informacji dostarczonych przez wykonawcę i wniosku o zezwolenie na inwestycję. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają władze, które są konsultowane [z którymi przeprowadzane są konsultacje] albo w sposób ogólny, albo [w odniesieniu] do poszczególnych przypadków. Informacje zebrane zgodnie z art. 5 są przekazywane tym władzom. Państwa członkowskie ustanawiają szczegółowe regulacje dotyczące tych konsultacji.

2. Państwa członkowskie zapewniają, że każdy wniosek o zezwolenie na inwestycję i wszystkie informacje zebrane zgodnie z art. 5 udostępniane są opinii publicznej we właściwym czasie, aby umożliwić zainteresowanej społeczności wyrażenie opinii przed przyznaniem zezwolenia na inwestycję.

3. Szczegółowe ustalenia w odniesieniu do tych informacji i konsultacji określane są przez państwa członkowskie, które mogą w szczególności, w zależności od szczególnych cech tych przedsięwzięć lub miejsc ich realizacji:

— określać społeczność, której to dotyczy,

— określać miejsca, gdzie można skonsultować się w związku z tymi informacjami,

— określać sposób, w jaki społeczeństwo może być informowane, na przykład przez obwieszczenie w określonym okręgu, publikację w lokalnych gazetach, organizację wystaw z planami, rysunkami, tabelami, prezentację graficzną, modele,

— ustalać sposób, w jaki społeczeństwo ma udzielać konsultacji, na przykład przez wezwanie do wyrażenia pisemnej opinii lub przez badanie opinii publicznej,

— ustalać odpowiednie terminy dla różnych etapów procedury, ażeby zapewnić podjęcie decyzji w odpowiednim okresie".

4 Artykuł 8 dyrektywy 85/377 przewiduje, że „[r]ezultaty konsultacji oraz informacje zebrane zgodnie z art. 5–7 muszą być uwzględnione w procedurze zezwolenia na inwestycję".

Ustawodawstwo krajowe

5 Artykuł 33 irlandzkiej ustawy z 2000 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Planning and Development Act 2000, zwanej dalej „ustawą z 2000 r.") stanowi:

„1. Minister ustanawia w drodze rozporządzenia przepisy proceduralne i administracyjne, jakie uzna za konieczne lub właściwe w odniesieniu do wniosków o zezwolenie na zagospodarowanie.

2. Z zastrzeżeniem ogólnego charakteru ust. 1 rozporządzenia wydane na podstawie niniejszego artykułu mogą zawierać przepisy:

[...]

c) pozwalające osobom fizycznym na zgłaszanie zastrzeżeń lub uwag po wniesieniu określonej opłaty i w wyznaczonym terminie;

[...]".

6 Zgodnie z art. 130 ust. 1 lit. a) tej ustawy „[k]ażda osoba niebędąca stroną może przedstawić komisji odwoławczej na piśmie wnioski lub uwagi w przedmiocie skargi lub odesłania innego niż odesłanie na podstawie art. 96 ust. 5".

7 Artykuł 144 ustawy z 2000 r. przewiduje, że:

„1. Za zgodą ministra komisja odwoławcza może określić opłaty obowiązujące na wypadek skargi, odesłania, wniosku na podstawie art. 37 ust. 5, przedstawienia komisji wniosków lub uwag na podstawie art. 130 oraz wniosku o umożliwienie przedstawienia stanowiska na podstawie art. 134, może też przewidzieć opłaty zróżnicowane w zależności od rodzaju skarg i odesłań, zwolnienie z opłaty w niektórych przypadkach oraz zaniechanie pobrania lub zwrot opłaty w części lub w całości w niektórych przypadkach.

2. Komisja odwoławcza ocenia od czasu do czasu, lecz nie rzadziej niż raz na trzy lata, opłaty ustanowione na podstawie ust. 1 z punktu widzenia ewolucji wskaźnika cen konsumpcyjnych od czasu określenia wysokości obowiązujących opłat i może je zmienić w zależności od wyników tej oceny, bez konieczności uzyskania zgody ministra w trybie ust. 1.

[...]

4. W przypadku określenia lub zmiany przez komisję odwoławczą wysokości opłat na podstawie niniejszego artykułu ogłasza je ona w co najmniej jednym dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, najpóźniej na osiem tygodni przed ich wejściem w życie.

[...]

6. Komisja odwoławcza określi opłatę za sporządzanie kopii zgodnie z art. 5 ust. 6 lit. a) w wysokości nieprzekraczającej kosztu ich sporządzenia".

Okoliczności faktyczne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

8 W związku z dwoma zawiadomieniami nadesłanymi do Komisji w 2000 r. w odniesieniu do irlandzkich przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego, które były wtedy na etapie projektu, wezwała ona władze irlandzkie pismem z dnia 29 sierpnia 2000 r. do wyjaśnienia niektórych elementów tych projektów, w szczególności kwestii opłaty jako warunku wzięcia pod uwagę opinii osób fizycznych w ramach procedury zezwolenia na zagospodarowanie.

9 Po wezwaniu Irlandii do przedstawienia uwag w kwestii zgodności takich opłat z prawem do udziału ludności w procedurze oceny ustanowionym w art. 6 i 8 dyrektywy 85/377, Komisja wydała w dniu 23 stycznia 2003 r. uzasadnioną opinię, wzywając to państwo do zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

10 Uznawszy odpowiedź Irlandii na tę opinię za niewystarczającą, Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

11 Na poparcie skargi Komisja podnosi jeden zarzut, oparty na naruszeniu art. 6 dyrektywy 85/377, a w związku z tym również art. 8 tej dyrektywy, poprzez wprowadzenie w ustawodawstwie irlandzkim opłaty za udział ludności w niektórych procedurach oceny skutków dla środowiska.

12 W uzasadnieniu skargi Komisja opiera ten zarzut na czterech argumentach.

13 Po pierwsze twierdzi ona, że żaden przepis dyrektywy 85/337 nie zezwala wprost na pobieranie tego rodzaju opłat, podczas gdy inne dyrektywy w podobnych dziedzinach, na przykład dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158, str. 56), dopuszczają wprost pobieranie opłat.

14 Po drugie zdaniem Komisji pobieranie tego rodzaju opłat jest sprzeczne z logiką i celem dyrektywy 85/337, która ma służyć uzupełnieniu oceny skutków dla środowiska poprzez właściwe informacje, ponieważ wymóg wniesienia opłaty w ramach procedury wydawania zezwolenia na zagospodarowanie może skutkować zniechęceniem ludności, stanowiącej jedno z podstawowych źródeł informacji, do udziału w procedurze wydawania decyzji lub utrudnieniem takiego udziału.

15 Po trzecie zdaniem Komisji brzmienie art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 85/337 nie pozwala na interpretację przyjętą przez Irlandię. Komisja uznaje w tej mierze, że nałożenia opłat za udział jako „sposobu" konsultacji z ludnością nie można uznać za należące do działań niezbędnych do wdrożenia art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.

16 Po czwarte Komisja uznaje, że nakładając tę opłatę, Irlandia stworzyła, rzeczywiście bądź potencjalnie, przeszkodę w korzystaniu z praw przyznanych ludności w art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337, w szczególności dla osób o niskich dochodach.

17 Naruszenie art. 8 dyrektywy wynika z faktu, że nakładając opłatę za udział zabronioną na mocy art. 6 tej dyrektywy, Irlandia nie zapewnia wzięcia pod uwagę w procedurze wydawania zezwoleń na przedsięwzięcia mogące mieć istotne skutki dla środowiska opinii osób fizycznych należących do ludności, niebędących w stanie uiścić opłaty za udział w procedurze oceny.

18 W odpowiedzi na skargę Irlandia kwestionuje każdy z argumentów podniesionych przez Komisję na poparcie zarzutu naruszenia art. 6 dyrektywy 85/337.

19 W odniesieniu do pierwszego argumentu Irlandia uznaje, że ponieważ podstawą prawną dyrektywy jest art. 235 traktatu EWG (następnie art. 235 traktatu WE, obecnie po zmianie art. 308 WE), granice kompetencji Wspólnoty określone są wyraźnym brzmieniem tej dyrektywy. Nie można więc wywodzić z niej zakazów

niewyrażonych w niej wprost. Zasada pomocniczości w wykonywaniu kompetencji Wspólnoty oraz zakres swobodnego uznania przysługujący państwom członkowskim przy transpozycji dyrektyw wzmacniają tę tezę.

20 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym opłaty za udział przewidziane w ustawodawstwie irlandzkim są sprzeczne z celami i duchem dyrektywy 85/337 Irlandia twierdzi, że ich nałożenie nie stoi w sprzeczności z zasadą udziału ludności w procedurze oceny ustanowioną w tej dyrektywie, lecz przeciwnie, ma na celu ułatwienie tego udziału, jako że pozwala władzom lokalnym współfinansować funkcjonowanie systemu informacji i konsultacji z ludnością.

21 W odniesieniu do trzeciego argumentu Komisji Irlandia twierdzi, że sformułowanie art. 6 ust. 3 dyrektywy 85/337 upoważnia państwa członkowskie do określenia zasad informowania i konsultacji ludności i utrzymuje, że to na Komisji ciąży obowiązek wykazania, iż zasady określone przez jedno z państw członkowskich uniemożliwiają osiągniecie celu dyrektywy.

22 W odniesieniu do ostatniego argumentu Komisji Irlandia kwestionuje twierdzenie, jakoby sporne opłaty stanowiły przeszkodę dla osób o skromnych dochodach, podkreślając, że opłaty te są pobierane w celach administracyjnych i są racjonalne, zarówno co do zasady, jak z punktu widzenia ich wysokości.

23 Ponieważ wreszcie zarzucane Irlandii przez Komisję uchybienie art. 8 dyrektywy 85/337 wynika wyłącznie z zarzucanego naruszenia art. 6 tej dyrektywy poprzez nałożenie opłat za udział, zarzut ten winien również zostać odrzucony wskutek stwierdzenia braku naruszenia art. 6.

Ocena Trybunału

24 W odniesieniu do zarzucanego Irlandii naruszenia art. 6 dyrektywy 85/337 Komisja podnosi po pierwsze zarzut, zgodnie z którym Irlandia byłaby uprawniona do pobierania opłat tylko w sytuacji, gdyby dyrektywa przewidywała to wprost. Teza taka jest nie do przyjęcia.

25 Zgodnie bowiem z art. 249 akapit trzeci WE „[d]yrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków".

26 Postanowienie to należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane, dokonując transpozycji dyrektywy, zapewnić jej pełną skuteczność, dysponują jednak szerokim zakresem swobodnego uznania w kwestii wyboru środków (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-208/90 Emmott, Rec. str. I-4269, pkt 18).

27 W szczególności argument, jaki Komisja opiera na okoliczności, że w podobnych dziedzinach zarówno dyrektywa 90/313, jak dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, str. 26) przewiduje wprost w art. 5 możliwość nałożenia przez państwa członkowskie tego rodzaju opłat, jest niecelny. Wystarczy bowiem zauważyć, jak czyni to rzecznik generalny w pkt 34 opinii, że zezwolenie wprost w innej dyrektywie na pobieranie opłat nie uzasadnia ogólnego domniemania, że ustawodawca wspólnotowy zamierzał zezwolić na pobieranie opłat tylko w przypadkach, gdy uczynił to wprost.

28 Stąd twierdzenie Komisji, zgodnie z którym Irlandia nie ma prawa wymagać wniesienia spornej opłaty, ponieważ dyrektywa 85/337 nie zawiera przepisu zezwalającego wprost na pobieranie opłat za udział, jest nie do pogodzenia ze swobodą wyboru wynikającą z art. 249 akapit trzeci WE.

29 Pierwszy argument jest więc nie do przyjęcia.

30 Trzeci argument Komisji, który należy rozpatrzyć w drugiej kolejności, dotyczy tego, że Irlandia, ustanawiając sporną opłatę za udział jako „sposób" konsultacji ludności, przekroczyła zakres swobodnego uznania dopuszczony przez art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 85/337. Sugeruje ona więc, by zgodność z prawem spornej opłaty oceniać w świetle jej niezbędności do wdrożenia przepisów dyrektywy.

31 Z art. 6 ust. 2 dyrektywy wynika, że państwa członkowskie winny zapewnić, by zainteresowane grupy ludności miały możliwość wyrazić opinię przed wydaniem zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu każde z państw członkowskich może określić sposób prowadzenia konsultacji. W ustępie tym wymieniono szereg możliwości stojących przed państwami członkowskimi, lecz wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, co wynika ze sformułowania „w szczególności".

32 Sformułowanie to wskazuje, że ustawodawca wspólnotowy nie zamierzał ograniczać uprawnień państw członkowskich do określania sposobów konsultacji z ludnością, lecz przeciwnie przyznać im szeroki zakres swobodnego uznania w tej kwestii.

33 Co do zasady państwa członkowskie mają przy tym prawo nałożyć opłatę za udział tego rodzaju jak sporna opłata, pod warunkiem jednak, by nie stanowiła ona przeszkody w korzystaniu z praw wynikających z art. 6 dyrektywy 85/337.

34 Z tego punktu widzenia teza Komisji, zgodnie z którą nałożenie spornej opłaty nie było konieczne do wdrożenia art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337, jest bezprzedmiotowa. Dyrektywa ta nie uzależnia bowiem korzystania przez państwa członkowskie ze swobody uznania przyznanej im w art. 6 ust. 3 od kryterium niezbędności.

35 W ramach drugiego i czwartego argumentu, które należy rozpatrzyć łącznie, Komisja twierdzi, że sporna opłata jest sprzeczna z logiką i celami dyrektywy 85/337, ponieważ stoi na przeszkodzie korzystaniu z praw przyznanych ludności w tej dyrektywie.

36 Zgodnie z szóstym motywem dyrektywy 85/337 uprzedniej oceny skutków niektórych przedsięwzięć dla środowiska dokonuje się „na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem".

37 Z motywu tego, podobnie jak z art. 6 ust. 2 dyrektywy, wynika, że jednym z jej celów jest umożliwienie zainteresowanym grupom ludności wyrażenia opinii w ramach procedury wydawania zezwolenia na realizację przedsięwzięć mogących wywierać istotne skutki dla środowiska.

38 W tej kwestii należy stwierdzić, że art. 6 ust. 3 dyrektywy 85/337 dopuszcza poddanie przez państwa członkowskie udziału grup ludności, których dotyczy przedsięwzięcie, pewnym warunkom. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie mogą określić sposób informowania i konsultacji z zainteresowanymi grupami ludności, a szczególnie wskazywać grupy, których dotyczy przedsięwzięcie, oraz określać w szczegółach, w jaki sposób grupy te będą informowane i w jaki sposób będą przeprowadzane z nimi konsultacje.

39 Ponadto wbrew twierdzeniu Komisji podejście takie wspierają przepisy obowiązujące w dziedzinach ściśle związanych z dyrektywą 85/337.

40 Zarówno w dyrektywie 90/313, jak w dyrektywie 2003/4, stwierdzono, odpowiednio w ich szóstym i ósmym motywie, konieczność zapewnienia każdej osobie fizycznej i prawnej we Wspólnocie Europejskiej prawa dostępu do informacji o środowisku będących w posiadaniu władz publicznych lub przechowywanych w jej imieniu.

41 Artykuł 5 każdej z tych dyrektyw przewiduje, że państwa członkowskie mogą uzależniać udzielenie informacji od wniesienia opłaty, która nie może jednak

przekraczać racjonalnej kwoty. Przepisy te wskazują, że w rozumieniu ustawodawcy wspólnotowego pobieranie opłaty w racjonalnej wysokości nie stoi w sprzeczności z zapewnieniem dostępu do informacji.

42 Jak wynika z powyższego, pobieranie opłaty administracyjnej nie jest samo w sobie sprzeczne z celami dyrektywy 85/337.

43 O ile więc dyrektywa 85/337 nie stoi na przeszkodzie obowiązywaniu opłat tego rodzaju jak nałożona w ustawodawstwie krajowym będącym przedmiotem niniejszej sprawy, o tyle opłaty te nie mogą być tej wysokości, by stanąć na przeszkodzie realizacji w pełni skutków dyrektywy zgodnie z celami, jakim ona służy (zob., podobnie, wyrok z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-97/00 Komisja przeciwko Francji Rec. str. I-2053, pkt 9).

44 Miałoby to miejsce, gdyby z racji wysokości opłaty stanowiła ona przeszkodę w korzystaniu z prawa do udziału w procedurze oceny wynikającego z art. 6 dyrektywy 85/337.

45 W tej kwestii należy stwierdzić, iż chodzi tu o opłatę w kwocie 20 euro w postępowaniu przed władzami lokalnymi i 45 euro na szczeblu komisji odwoławczej, której nie można uznać za stanowiącą przeszkodę. Komisja nie była zresztą w stanie podważyć argumentu Irlandii, zgodnie z którym wysokość opłaty jest uzasadniona z punktu widzenia kosztów administracyjnych wiążących się z rozpatrywaniem uwag zainteresowanych osób.

46 Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, argumenty Komisji, zgodnie z którymi sporna opłata jest sprzeczna z logiką i celami dyrektywy 85/337, należy odrzucić.

47 Komisja kwestionuje wreszcie zgodność z prawem spornej opłaty z tego względu, że ustawa z 2000 r. upoważnia właściwego ministra oraz komisję odwoławczą do określenia jej wysokości, nie ograniczając ani nie określając w inny sposób granic tego uprawnienia.

48 W tej kwestii wystarczy wskazać, że upoważnienie takie należy co do zasady do zakresu prawa krajowego i nie podlega samo z siebie zakwestionowaniu z punktu widzenia dyrektywy 85/337. Tym niemniej wysokość opłaty określona na podstawie tego upoważnienia winna być zgodna z dyrektywą. Jak zaś zostało już stwierdzone, analiza argumentów Komisji nie wykazała, by nie miało to miejsca w przypadku opłaty będącej przedmiotem niniejszej sprawy.

49 Wobec powyższego należy uznać zarzut oparty na naruszeniu art. 6 dyrektywy 85/337 za w całości bezzasadny.

50 Twierdzenie o naruszeniu art. 8 tej dyrektywy jest w całości oparte na naruszeniu jej art. 6, trzeba więc stwierdzić, że tu również uchybienie nie zostało wykazane.

W przedmiocie kosztów

51 Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu Trybunału kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Irlandia wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy