ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 9. novembra 2006 *

Vo veci C-216/05,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 17. mája 2005,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: X. Lewis, splnomocnený zástupca, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Írsku, v zastúpení: D. O'Hagan, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci B. Murray, SC, a G. Simons, BL, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanému,

* Jazyk konania: angličtina.

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa) a J. Makarczyk,

generálna advokátka: C. Stix-Hackl,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 25. apríla 2006,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 22. júna 2006,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor určil, že Írsko si tým, že podmienilo plnú a účinnú účasť verejnosti na niektorých posudzovaniach vplyvov na životné prostredie predchádzajúcim zaplatením poplatkov, nesplnilo povinnosti podľa článkov 6 a 8 smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248), zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997 (Ú. v. ES L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151, ďalej len „smernica 85/337").

Právny rámec

Právo Spoločenstva

2 Podľa šiesteho odôvodnenia smernice 85/337 „povolenie prípravy verejných a súkromných projektov, ktoré budú mať pravdepodobne významné vplyvy na životné prostredie, by sa malo udeliť len po predchádzajúcom posudzovaní pravdepodobných významných vplyvov týchto projektov na životné prostredie; ... toto posúdenie sa musí vykonať na základe primeraných informácií, ktoré poskytne navrhovateľ a ktoré môžu doplniť orgány a osoby, ktorých sa posudzovaný projekt týka".

3 Článok 6 tej istej smernice stanovuje:

„1. Členské štáty prijmú nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie toho, aby orgány, ktorých sa projekt môže týkať z dôvodu ich osobitných právomocí v oblasti životného prostredia, mali možnosť vyjadriť svoje stanovisko k informáciám predloženým navrhovateľom a k žiadosti o povolenie. Na tento účel členské štáty určia orgány, s ktorými sa treba skontaktovať vo všeobecných otázkach i v konkrétnych prípadoch. Informácie získané podľa článku 5 sa predložia týmto orgánom. Podrobné ustanovenia na konzultácie s orgánmi stanovia členské štáty.

2. Členské štáty zabezpečia, aby každá žiadosť o povolenie a všetky informácie získané podľa článku 5 boli dostupné verejnosti v primeranom čase, aby zainteresovaná verejnosť mala možnosť vyjadriť svoje stanovisko pred udelením povolenia.

3. Podrobnú úpravu pre takéto informovanie a prerokovanie projektu stanovia členské štáty, čo môže, najmä v závislosti od vlastností projektu alebo dotknutého miesta projektu:

— určiť dotknutú verejnosť,

— stanoviť miesta, kde možno prerokovať informácie,

— stanoviť spôsob, ako informovať verejnosť, napríklad vyvesením plagátov v určitom okruhu, uverejnením v miestnej tlači, organizovaním výstavy plánov, výkresov, tabuliek, grafov, modelov,

— určiť spôsob konzultovania s verejnosťou, napríklad predložením písomného vyjadrenia, prieskumom verejnej mienky,

— stanoviť primerané lehoty pre rozličné etapy procesu tak, aby sa zabezpečilo prijatie rozhodnutia v primeranej lehote."

4 Článok 8 smernice 85/337 stanovuje, že „výsledky konzultácií a informácie získané podľa článkov 5, 6 a 7 sa musia vziať do úvahy v povoľovacom konaní".

Vnútroštátna právna úprava

5 Článok 33 írskeho zákona z roku 2000 o územnom plánovaní (Planning and Development Act 2000, ďalej len „zákon z roku 2000“) stanovuje:

„1. Minister prijme nariadením opatrenia v oblasti správneho konania, ktoré považuje za nevyhnutné alebo vhodné vo vzťahu k žiadostiam o povolenie projektov územného plánovania.

2. Bez toho, aby tým bola dotknutá všeobecná povaha odseku 1, nariadenia prijaté podľa tohto článku môžu stanoviť opatrenia umožňujúce:

...

c) osobám vyjadriť v stanovenej lehote ich výhrady alebo pripomienky proti plateniu nariadeného poplatku;

...“

6 Podľa článku 130 ods. 1 písm. a) toho istého zákona „každá osoba, ktorá nie je účastníkom konania, môže písomne predložiť odvolacej komisii vyjadrenia alebo pripomienky týkajúce sa odvolania alebo postúpenia okrem postúpenia podľa článku 96 ods. 5“.

7 Článok 144 zákona z roku 2000 stanovuje:

„1. Odvolacia komisia môže so súhlasom ministra určiť vymáhateľné poplatky za podanie odvolania, postúpenie, žiadosť podľa článku 37 ods. 5, predloženie vyjadrení alebo pripomienok komisii podľa článku 130 a žiadosť o výsluch podľa článku 134 a môže stanoviť platenie rôznych poplatkov podľa tried a kategórií odvolaní a postúpení, oslobodenie od platenia poplatkov za určitých okolností a upustenie od platenia poplatku, zníženie alebo vrátenie poplatkov v celom rozsahu alebo sčasti za určitých okolností.

2. Odvolacia komisia priebežne preskúma, minimálne raz za tri roky, poplatky určené podľa odseku 1, s prihliadnutím na vývoj indexu spotrebiteľských cien od určenia platných poplatkov a môže zmeniť poplatky v závislosti od výsledkov tohto preskúmania bez toho, aby bol potrebný súhlas ministra podľa odseku 1.

...

4. Keď odvolacia komisia určí alebo zmení poplatky podľa tohto článku, uverejní ich aspoň v jednom denníku s celoštátnou pôsobnosťou najneskôr osem týždňov pred ich účinnosťou.

...

6. Odvolacia komisia určí za vyhotovenie kópií podľa článku 5 ods. 6 písm. a) poplatok nepresahujúci náklady za ich vyhotovenie."

Skutkový stav a konanie pred podaním žaloby

8 V dôsledku dvoch sťažností zaslaných Komisii v roku 2000 týkajúcich sa írskych právnych predpisov v oblasti územného plánovania, ktoré boli v tom čase v štádiu návrhov, žiadala Komisia listom z 29. augusta 2000 od írskych orgánov, aby sa vyjadrili k niektorým aspektom týchto návrhov, najmä k tomu, ktorý sa týka platenia poplatku ako predchádzajúcej podmienky na to, aby sa prihliadalo na názor verejnosti v rámci konania o povolenie projektu územného plánovania.

9 Po vyzvaní Írska, aby predložilo svoje pripomienky týkajúce sa zlučiteľnosti týchto poplatkov s výkonom práva na účasť verejnosti podľa článkov 6 a 8 smernice 85/337, Komisia vydala 23. januára 2003 odôvodnené stanovisko, ktorým tento členský štát vyzvala na prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

10 Keďže Komisia odpoveď na toto stanovisko nepovažovala za uspokojujúcu, podala túto žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

11 Komisia na podporu svojej žaloby uplatňuje jediný žalobný dôvod založený na porušení článku 6 smernice 85/337 a následne jej článku 8 tým, že podľa írskej právnej úpravy je účasť verejnosti na posudzovaní vplyvov na životné prostredie podmienená predchádzajúcim zaplatením účastníckych poplatkov.

12 V odôvodnení tohto žalobného dôvodu Komisia opiera porušenie článku 6 o štyri tvrdenia.

13 V prvom rade poukazuje na to, že žiadne výslovné ustanovenie smernice 85/337 neoprávňuje na vyberanie takýchto poplatkov, zatiaľ čo iné smernice v príbuzných oblastiach, ako napríklad smernica Rady 90/313/EHS zo 7. júna 1990 o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí (Ú. v. ES L 158, s. 56; Mim. vyd. 15/001, s. 402), výslovne oprávňujú na vyberanie poplatku.

14 V druhom rade vyberanie týchto poplatkov je podľa Komisie v rozpore so štruktúrou a cieľom smernice 85/337, ktorá sleduje doplnenie posudzovania vplyvov na životné prostredie o vhodné informácie, keďže úhrada týchto poplatkov v rámci konaní o povolenie plánovania môže mať za účinok buď odradenie verejnosti, ktorá predstavuje jeden z prvoradých zdrojov informácií, od účasti na rozhodovacom procese, alebo jej účasť sťažiť.

15 V treťom rade znenie článku 6 ods. 2 a 3 smernice 85/337 neumožňuje podľa Komisie výklad, ktorý podáva Írsko. Komisia v tejto súvislosti zastáva názor, že uloženie účastníckych poplatkov v rámci stanovenia „podrobnej úpravy" prerokovania projektu s verejnosťou nemôže byť považované za súčasť toho, čo je rozumne nevyhnutné na to, aby bol naplnený článok 6 ods. 2 tejto smernice.

16 V štvrtom rade sa Komisia domnieva, že uložením týchto poplatkov Írsko vytvorilo, skutočne alebo potenciálne, prekážku výkonu práv priznaných verejnosti článkom 6 ods. 2 smernice 85/337, a to najmä pre osoby s nízkymi príjmami.

17 Porušenie článku 8 tejto smernice vyplýva podľa Komisie zo skutočnosti, že uložením povinnosti platenia účastníckych poplatkov zakázaných článkom 6 tej istej smernice Írsko nezaručuje, že názory tej časti verejnosti, ktorá nie je schopná zaplatiť účastnícke poplatky, budú vzaté do úvahy v konaniach o povolení projektov spôsobilých mať významný vplyv na životné prostredie.

18 Vo svojom vyjadrení k žalobe Írsko spochybňuje každé z tvrdení predložených Komisiou na podporu žalobného dôvodu založeného na porušení článku 6 smernice 85/337.

19 Čo sa týka prvého tvrdenia, Írsko sa domnieva, že keďže právnym základom tejto smernice je článok 235 Zmluvy EHS (následne článok 235 Zmluvy ES, teraz článok 308 ES), hranice právomoci Spoločenstva a jej rozsah sú určené výslovnými ustanoveniami smernice. Zákazy, ktoré v nej nie sú výslovne uvedené, z nej preto nemôžu byť vyvodené. Zásada subsidiarity pri výkone právomocí Spoločenstva

a miera voľnej úvahy, ktorou členské štáty disponujú pri preberaní smernice, potvrdzujú toto tvrdenie.

20 Čo sa týka tvrdenia, podľa ktorého účastnícke poplatky upravené írskymi právnymi predpismi sú v rozpore s cieľom a duchom smernice 85/337, Írsko tvrdí, že ich zavedenie nie je v protiklade so zásadou účasti verejnosti ustanovenou touto smernicou, ale naopak, sleduje zjednodušenie tejto účasti, keďže dovoľuje miestnym úradom získať príspevok na náklady správy informačného a konzultačného systému pre verejnosť.

21 Čo sa týka tretieho tvrdenia Komisie, Írsko poukazuje na to, že znenie článku 6 ods. 3 smernice 85/337 osobitne oprávňuje členské štáty na to, aby definovali podrobnú úpravu pre informovanie a prerokovanie projektu s verejnosťou, a tvrdí, že je úlohou Komisie preukázať, že táto podrobná úprava tak, ako bola prijatá členským štátom, bráni uskutočneniu cieľa tejto smernice.

22 Pokiaľ ide o posledné tvrdenie Komisie, Írsko popiera, že predmetné poplatky môžu vytvoriť prekážku pre osoby s nízkymi príjmami, pričom zdôrazňuje, že sú vyberané na administratívne účely a že sú primerané, čo sa týka ich podstaty, ako aj ich výšky.

23 Nakoniec, keďže nesplnenie povinnosti podľa článku 8 smernice 85/337 uvádzané Komisiou je vyvodené výlučne z údajného porušenia článku 6 tejto smernice z dôvodu stanovenia predmetných účastníckych poplatkov, toto tvrdenie musí byť takisto odmietnuté v dôsledku určenia, že článok 6 nebol porušený.

Posúdenie Súdnym dvorom

24 Komisia v rámci tvrdeného porušenia článku 6 smernice 85/337 uvádza v prvom rade tvrdenie, podľa ktorého by bolo Írsko oprávnené vyberať poplatok iba v prípade, ak by to smernica výslovne stanovovala. Takéto tvrdenie nemôže byť prijaté.

25 Podľa článku 249 tretieho odseku ES „smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom".

26 Toto ustanovenie musí byť vykladané v tom zmysle, že členské štáty sú povinné pri prebratí smernice zabezpečiť jej plný účinok, disponujúc pri tom širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o voľbu metód (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. júla 1991, Emmott, C-208/90, Zb. s. I-4269, bod 18).

27 Zvlášť tvrdenie, ktoré vyvodzuje Komisia z okolnosti, že v príbuzných oblastiach tak smernica 90/313, ako aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica 90/313 (Ú. v. ES L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375), výslovne predpokladajú v ich článku 5, že členské štáty môžu vyberať takéto poplatky, nie je relevantné. Stačí totiž uviesť podobne ako generálna advokátka v bode 34 svojich návrhov, že skutočnosť, že podľa inej smernice je vyberanie poplatkov výslovne povolené, nemôže založiť všeobecnú domnienku, podľa ktorej zákonodarca Spoločenstva chcel povoliť vyberanie poplatkov iba vtedy, keď to výslovne ustanovuje.

28 Z toho vyplýva, že tvrdenie Komisie, podľa ktorého Írsko nemôže vyžadovať platenie sporných poplatkov, keďže smernica 85/337 neobsahuje žiadne výslovné ustanovenie oprávňujúce na vyberanie účastníckych poplatkov, je nezlučiteľné so slobodou voľby, ktorá vyplýva z článku 249 tretieho odseku ES.

29 Toto prvé tvrdenie preto nemôže byť prijaté.

30 Svojím tretím tvrdením, ktoré treba analyzovať na druhom mieste, Komisia tvrdí, že Írsko tým, že zaviedlo účastnícke poplatky ako stanovenie „podrobnej úpravy" prerokovania projektu s verejnosťou, prekročilo rozsah výkladu, ktorý pripúšťa článok 6 ods. 2 a 3 smernice 85/337. Navrhuje preto posúdenie platnosti sporného opatrenia vzhľadom na potrebu dosiahnutia účinku týchto ustanovení.

31 Z článku 6 ods. 2 tejto smernice vyplýva, že členské štáty musia dbať na to, aby dotknutá verejnosť mala možnosť vyjadriť svoje stanovisko predtým, než bude povolenie pre určitý projekt vydané. Podľa jeho odseku 3 má každý členský štát právo stanoviť podrobnú úpravu tohto prerokovania projektu. Tento odsek v tejto súvislosti vymenúva rad oprávnení, ktoré majú členské štáty k dispozícii, s tým, že tento výpočet nemá vyčerpávajúci charakter, ako to vyplýva z výrazu „najmä".

32 Toto znenie naznačuje, že zákonodarca Spoločenstva nechcel obmedziť právomoci členských štátov v rámci určenia podrobnej úpravy konzultovania s verejnosťou, ale

naopak, priznať im širokú mieru voľnej úvahy pri stanovovaní tejto podrobnej úpravy.

33 V rámci tohto definovania je v zásade členským štátom dovolené vyberať účastnícky poplatok ako ten v prejednávanej veci, avšak s podmienkou, že tento poplatok nebude brániť vo výkone práv účasti vyplývajúcich z článku 6 smernice 85/337.

34 Z tohto pohľadu tvrdenie Komisie, podľa ktorého stanovenie poplatkov nie je nevyhnutné na zabezpečenie účinnosti článku 6 ods. 2 smernice 85/337, nie je relevantné. Uvedená smernica totiž nepodrobuje voľnú úvahu členských štátov, ktorá je im zverená článkom 6 ods. 3, kritériu nevyhnutnosti.

35 V rámci svojho druhého a štvrtého tvrdenia, ktoré treba skúmať spoločne, Komisia uvádza, že predmetné poplatky sú v rozpore so štruktúrou a cieľom smernice 85/337, keďže vytvárajú prekážku výkonu práv priznaných verejnosti touto smernicou.

36 Šieste odôvodnenie smernice 85/337 uvádza, že predchádzajúce posudzovanie vplyvov určitých projektov na životné prostredie sa musí vykonať „na základe primeraných informácií, ktoré poskytne navrhovateľ a ktoré môžu doplniť orgány a osoby, ktorých sa posudzovaný projekt týka".

37 Z tohto odôvodnenia, ako aj z článku 6 ods. 2 tejto smernice vyplýva, že jedným z jej cieľov je umožnenie dotknutej verejnosti vyjadriť svoje stanovisko v rámci konaní o povolenie projektov, ktoré môžu mať významný dopad na životné prostredie.

38 V tejto súvislosti treba konštatovať, že článok 6 ods. 3 smernice 85/337 umožňuje, aby členské štáty podriadili účasť verejnosti dotknutej projektom určitým podmienkam. Podľa tohto ustanovenia tak môžu členské štáty stanoviť podrobnú úpravu pre takéto informovanie a prerokovanie projektu a najmä určiť, kto je dotknutou verejnosťou, ako aj podrobne uviesť spôsob informovania verejnosti a spôsob konzultovania s ňou.

39 Okrem toho a na rozdiel od tvrdení Komisie je tento prístup posilnený právnou úpravou v oblastiach úzko spätých so smernicou 85/337.

40 Smernica 90/313, ako aj smernica 2003/4 tak dávajú dôraz v ich šiestom a ôsmom odôvodnení na nevyhnutnosť zabezpečenia toho, aby každá fyzická osoba alebo právnická osoba Európskeho spoločenstva mala právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú orgány verejnej moci alebo sú týmto orgánom poskytované.

41 Článok 5 každej z týchto smerníc stanovuje, že členské štáty môžu vyberať poplatok za poskytnutie informácie s tým, že tento poplatok nesmie prekročiť primeranú

sumu. Tieto právne predpisy dokazujú, že v duchu zákonodarcu Spoločenstva vyberanie poplatkov v primeranej sume nie je nezlučiteľné so zabezpečením prístupu k informáciám.

42 Z toho, čo bolo uvedené, vyplýva, že vyberanie správnych poplatkov nie je samo osebe nezlučiteľné s cieľom smernice 85/337.

43 Ak smernici 85/337 neodporujú poplatky tak, ako sú stanovené vnútroštátnymi právnymi predpismi v tejto veci, tieto poplatky jednako nemôžu byť určené v takej výške, aby bránili plnému účinku uvedenej smernice v súlade s cieľom, ktorý sleduje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. marca 2001, Komisia/Francúzsko, C-97/00, Zb. s. I-2053, bod 9).

44 O taký prípad by išlo, ak by poplatok svojou výškou mohol byť prekážkou výkonu práv účasti vyplývajúcich z článku 6 smernice 85/337.

45 V tejto súvislosti, pokiaľ ide o výšku predmetných poplatkov, a to 20 eur v rámci konania na miestnych úradoch a 45 eur na úrovni odvolacej komisie, táto suma nemôže byť považovaná ako zakladajúca takúto prekážku. Komisia okrem toho nemohla vyvrátiť tvrdenie Írska, podľa ktorého výška uvedenej sumy je oprávnená vzhľadom na správne náklady vzniknuté spracovaním pripomienok dotknutých osôb.

46 Vzhľadom na tieto úvahy musia byť tvrdenia Komisie, podľa ktorých sú uvedené poplatky v rozpore so štruktúrou a cieľom smernice 85/337, odmietnuté.

47 Nakoniec Komisia tiež namieta platnosť predmetných poplatkov vzhľadom na to, že zákon z roku 2000 oprávňuje príslušného ministra a odvolaciu komisiu na určenie ich výšky bez toho, aby obmedzil alebo bližšie definoval výkon tejto právomoci.

48 V tejto súvislosti stačí uviesť, že takéto poverenie vyplýva v zásade z vnútroštátneho práva a samé osebe nepodlieha posudzovaniu z pohľadu smernice 85/337. Sumy stanovené na základe tohto poverenia však musia byť zlučiteľné s touto smernicou. Tak ako už bolo teda uvedené, preskúmanie tvrdení Komisie neodhalilo, že o takúto situáciu nejde v prípade výšky poplatkov, ktoré sú predmetom tejto veci.

49 Za týchto podmienok je opodstatnené sa domnievať, že žalobný dôvod založený na porušení článku 6 smernice 85/337 je v celom rozsahu nedôvodný.

50 Keďže tvrdenie o porušení článku 8 uvedenej smernice je založené výlučne na porušení článku 6, treba vyvodiť záver, že nesplnenie povinnosti rovnako nebolo v tejto súvislosti preukázané.

O trovách

51 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Írsko navrhlo zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Komisia Európskych spoločenstiev je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy