SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 9. novembra 2006 *

V zadevi C-216/05,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 17. maja 2005,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopa X. Lewis, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Irski, ki jo zastopajo D. O'Hagan, zastopnik, skupaj z B. Murrayjem, SC, in G. Simonsom, BL, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, P. Kūris, J. Klučka, sodnika, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, in J. Makarczyk, sodnik,

generalna pravobranilka: C. Stix-Hackl,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. aprila 2006,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. junija 2006

izreka naslednjo

Sodbo

1 S tožbo Komisija Evropskih skupnosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Irska s tem, da je popolno in učinkovito sodelovanje javnosti pri oceni vpliva na okolje podredila vnaprejšnjemu plačilu takse, ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz členov 6 in 8 Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40), spremenjene z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL L 73, str. 5, v nadaljevanju: Direktiva 85/337).

Pravni okvir

Pravo Skupnosti

2 V šesti uvodni izjavi Direktive 85/337 je navedeno: „ker bi moralo biti soglasje za izvedbo javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, izdano šele po predhodni presoji verjetnih pomembnih vplivov teh projektov na okolje; ker [mora biti] ta presoja izvedena na podlagi ustreznih informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo pristojni organi in osebe, ki jih posamezen projekt lahko zadeva“.

3 Člen 6 iste direktive tako določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da imajo organi, ki se bodo verjetno ukvarjali s projektom zaradi svojih posebnih okoljskih odgovornosti, možnost izraziti svoje mnenje o informacijah, ki jih je priskrbel nosilec projekta, in o prošnji za soglasje za izvedbo. V ta namen države članice določijo organe, s katerimi se mora nosilec projekta posvetovati, bodisi na splošno ali pa za vsak primer posebej. Informacije, zbrane skladno s členom 5, se posredujejo tem organom. Podrobnejše ureditve posvetovanja določijo države članice.

2. Države članice zagotovijo, da se vse zahteve za soglasje za izvedbo in vse informacije, zbrane v skladu s členom 5, dajo na razpolago javnosti v razumnem času, da bi imela zadevna javnost možnost izraziti mnenje preden se izda soglasje za izvedbo.

3. Podrobnejše ureditve za take informacije in posvetovanje določijo države članice, ki lahko, odvisno od posebnih značilnosti zadevnih projektov ali krajev izvedbe, zlasti:

– določijo zadevno javnost,

– določijo kraje za posvetovanje o informacijah,

– določijo način obveščanja javnosti, na primer s plakatiranjem v določenem območju, z objavami v lokalnih časopisih, z organizacijo razgrnitev načrtov, risb, tabel, grafov, modelov,

– določijo način posveta z javnostjo, na primer s posredovanjem pisnih predlogov, z javnimi zaslišanji,

– določijo ustrezne roke za razne faze postopka, da bi zagotovile sprejetje odločitve v primernem roku.“

4 Člen 8 Direktive 85/337 določa, da se morajo „v postopku izdaje soglasja za izvedbo […] upoštevati rezultati posvetovanj in informacije, zbrane v skladu s členi 5, 6 in 7“.

Nacionalna zakonodaja

5 Člen 33 irskega zakona iz leta 2000 o prostorskem načrtovanju (Planning and Development Act 2000, v nadaljevanju: zakon iz leta 2000) določa:

„1. Minister z uredbo sprejme določbe na tem področju v zvezi s postopkom in upravo, za katere meni, da so potrebne ali koristne glede prošenj za izdajo soglasja za izvedbo načrtovanja.

2. Brez poseganja v splošna pravila iz prvega odstavka, lahko uredbe, ki so sprejete na podlagi tega člena, določajo, da:

[…]

c) se osebam omogoči, da predložijo predloge in ugotovitve proti določeni taksi in v roku, ki je določen;

[…]“

6 V skladu s členom 130(1)(a) istega zakona „[l]ahko vsaka oseba, ki ni stranka, odboru za pritožbe predloži pisne predloge in ugotovitve glede pritožbe in napotitve, ki ni napotitev na podlagi člena 96(5)“.

7 Člen 144 tega zakona iz leta 2000 določa:

„1. Po odobritvi pristojnega ministra lahko odbor za pritožbe določi takse za pritožbe, napotitve, prošnje na podlagi člena 37(5), predloge ali ugotovitve, predložene odboru na podlagi člena 130, in zahtevke za zaslišanje na podlagi člena 134, ter lahko glede na razrede in kategorije pritožb in napotitve določi plačilo različnih taks, v določenih okoliščinah izjemo od plačila taks in v določenih okoliščinah opustitev, odpust in povračilo taks v celoti ali delno.

2. Odbor za pritožbe občasno in vsaj enkrat na tri leta preuči takse, ki so določene na podlagi prvega odstavka, ob upoštevanju sprememb indeksa potrošniških cen, odkar velja določitev taks, in lahko na podlagi rezultatov te preučitve takse spremeni brez odobritve Ministra, ki je navedena v prvem odstavku.

[…]

4. Ko odbor za pritožbe določi ali spremeni takse na podlagi tega člena, jih objavi vsaj v enem nacionalnem časopisu, najkasneje osem tednov preden začnejo veljati.

[…]

6. Odbor za pritožbe za kopijo na podlagi člena 5(6)(a) določi takso, ki ne presega stroškov kopiranja.“

Dejansko stanje in predhodni postopek

8 Potem ko sta bili na Komisijo leta 2000 naslovljeni dve prijavi v zvezi z irskimi zakonskimi določbami na področju prostorskega načrtovanja, takrat v osnutku, je Komisija z dopisom z dne 29. avgusta 2000 od irskih organov zahtevala pojasnila glede določenih vidikov teh osnutkov, zlasti v zvezi s plačilom takse kot predhodnim pogojem za upoštevanje mnenj, ki jih podajo osebe iz javnosti v okviru postopkov izdaje soglasja za izvedbo.

9 Potem ko je Komisija Irski poslala pisni opomin, da naj predloži svoje ugotovitve o skladnosti takih taks s pravico do sodelovanja javnosti, ki je določena v členih 6 in 8 Direktive 85/337, je 23. januarja 2003 izdala obrazloženo mnenje, s katerim je to državo članico pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem, v dveh mesecih od njegovega prejema.

10 Komisija je po tem, ko je presodila, da odgovor Irske na navedeno mnenje ne zadostuje, vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

11 Komisija v utemeljitev tožbe navaja samo en očitek, in sicer, da je z irsko ureditvijo, ker je v njej sodelovanje javnosti pri oceni vpliva na okolje podrejeno vnaprejšnjemu plačilu takse, kršen člen 6 Direktive 85/337 in s tem njen člen 8.

12 V obrazložitvi tega očitka Komisija kršitev navedenega člena 6 utemeljuje s štirimi trditvami.

13 Najprej poudarja, da nobena določba Direktive 85/337 izrecno ne dovoljuje naložitve takih taks, medtem ko druge direktive na podobnih področjih, na primer Direktiva Sveta 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (UL L 158, str. 56), izrecno dovoljujejo naložitev takse.

14 Drugič, Komisija meni, da je naložitev takih taks v nasprotju s sistematiko in namenom Direktive 85/337, katere namen je dopolniti presoje vplivov na okolje z ustreznimi informacijami, ker bi lahko zahteva za plačilo teh taks v okviru postopka izdaje soglasja za izvedbo povzročila, da bi bila javnost, ki je eden od glavnih virov informacij, odvrnjena od sodelovanja v postopku odločanja, ali otežila njeno sodelovanje.

15 Tretjič, Komisija meni, da besedilo člena 6(2) in (3) Direktive 85/337 ne dovoljuje razlage Irske. V zvezi s tem Komisija meni, da naložitev taks za sodelovanje kot „podrobnejših ureditev“ posvetovanja javnosti ni mogoče šteti za razumno potrebne za izvajanje člena 6(2) te direktive.

16 Četrtič, Komisija meni, da je Irska s tem, da je naložila navedene takse, ustvarila dejansko ali potencialno oviro za izvajanje pravic, ki jih ima javnost na podlagi člena 6(2) Direktive 85/337, zlasti za osebe z nižjimi dohodki.

17 Kršitev člena 8 navedene direktive naj bi bila posledica zatrjevanega dejstva, da je Irska s tem, da je naložila plačilo taks za sodelovanje, ki jih člen 6 iste direktive prepoveduje, ni zagotovila, da bi se v postopkih izdaje soglasja za izvedbo projektov, ki bi lahko imeli pomembne posledice za okolje, upoštevalo mnenja oseb iz javnosti, ki taks za sodelovanje ne morejo plačati.

18 V odgovoru na tožbo Irska izpodbija vse trditve, ki jih je Komisija navedla v utemeljitev očitka kršitve člena 6 Direktive 85/337.

19 V zvezi s prvo trditvijo Irska meni, da ker je pravna podlaga navedene direktive člen 235 Pogodbe EGS (nato člen 235 Pogodbe ES, postal člen 308 ES), omejitve pristojnosti Skupnosti in njihov obseg določa izrecno besedilo te direktive. Iz njega naj torej ne bi bilo mogoče sklepati o prepovedih, ki v njej niso izrecno navedene. Načelo subsidiarnosti pri izvajanju pristojnosti Skupnosti in pooblastilo, ki ga imajo države članice pri prenosu direktive, to trditev utemeljujeta.

20 V zvezi s trditvijo, da so takse za sodelovanje, ki jih določa irska zakonodaja, v nasprotju s ciljem in namenom Direktive 85/337, Irska zatrjuje, da njihova uvedba ni v nasprotju z načelom sodelovanja javnosti, ki ga ta direktiva določa, ampak je njen namen to sodelovanje olajšati, ker lokalnim organom omogoča, da prejmejo prispevek za stroške vodenja informacijskega sistema in posvetovanja z javnostjo.

21 V zvezi s tretjo trditvijo Komisije Irska poudarja, da besedilo člena 6(3) Direktive 85/337 zlasti pooblašča države članice, da določijo podrobnejše ureditve glede informacij in posvetovanja javnosti, in zatrjuje, da je Komisija pristojna, da dokaže, da podrobnejše ureditve, kakršne določa država članica, ovirajo doseganje cilja navedene direktive.

22 V zvezi z zadnjo trditvijo Komisije Irska izpodbija, da bi zadevne takse lahko bile ovira za osebe z nižjimi dohodki, pri čemer poudarja, da se takse pobirajo za upravne namene in da so primerne tako načelno kot glede zneska.

23 Nazadnje, ker se o neizpolnitvi obveznosti iz člena 8 Direktive 85/337, ki jo navaja Komisija, sklepa izključno iz zatrjevane kršitve člena 6 te direktive zaradi naložitve zadevnih taks za sodelovanje, bi bilo treba to trditev zaradi ugotovitve o neobstoju kršitve načela 6 prav tako zavrniti.

Presoja Sodišča

24 V okviru zatrjevane kršitve člena 6 Direktive 85/337 se Komisija najprej sklicuje na trditev, da je Irska pristojna za pobiranje takse le, če bi ta direktiva to izrecno določala. Take trditve ni mogoče sprejeti.

25 Na podlagi člena 249, tretji odstavek, ES je namreč „[d]irektiva […] za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod izvedbe zadevne direktive v notranjem pravu“.

26 To določbo je treba razlagati tako, da imajo države članice obveznost, da pri prenosu direktive zagotovijo njen polni učinek, pri čemer imajo na voljo široko prosto presojo glede izbire metod (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 1991 v zadevi Emmott, C-208/90, Recueil, str. I-4269, točka 18).

27 Trditev Komisije, da na podobnih področjih tako Direktiva 90/313 kot tudi Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, str. 26) v členu 5 izrecno določata, da država članica lahko naloži take takse, ni ustrezna. Zadostuje namreč poudariti, kot je storila generalna pravobranilka v točki 34 sklepnih predlogov, da dejstvo, da druga direktiva izrecno dovoljuje zaračunavanje taks, ne bi utemeljilo splošne domneve, da je normodajalec Skupnosti želel dovoliti takse le, kadar je to izrecno določil.

28 Iz tega je razvidno, da trditev Komisije, da Irska ne more zahtevati plačila spornih taks, ker Direktiva 85/337 ne vsebuje nobene izrecne določbe, ki bi dovoljevala pobiranje taks za sodelovanje, ni združljiva s svobodno izbiro iz člena 249, tretji odstavek, ES.

29 Prve trditve torej ni mogoče sprejeti.

30 S tretjo trditvijo, ki jo je treba preučiti na drugem mestu, Komisija meni, da je Irska s tem, da je uvedla zadevne takse za sodelovanje v okviru „podrobnejše ureditve“ posvetovanja javnosti, prekoračila področje razlage člena 6(2) in (3) Direktive 85/337. Zato predlaga, da se presodi veljavnost spornega ukrepa ob upoštevanju njegove nujnosti za izvajanje teh določb.

31 Iz odstavka 2 člena 6 navedene direktive je razvidno, da morajo države članice zagotoviti, da bi imela zadevna javnost možnost izraziti mnenje, preden se izda soglasje za izvedbo projekta. V skladu z odstavkom 3 tega člena 6 lahko vsaka država članica določi podrobnejše ureditve takega posvetovanja. V zvezi s tem ta odstavek našteva več možnosti, ki jih imajo države članice, pri čemer ta seznam ni izčrpen, kar je to razvidno iz besede „zlasti“.

32 To besedilo določa, da normodajalec Skupnosti ni želel omejiti pooblastila držav članic pri določanju podrobnejših ureditev posvetovanja javnosti, ampak

nasprotno, priznati široko prosto presojo pri opredelitvi navedenih podrobnejših ureditev.

33 V okviru te opredelitve je državam članicam načeloma dovoljeno, da naložijo takso za sodelovanje, kakršna je zadevna taksa, pod pogojem, da ne ovirajo izvajanja pravic do sodelovanja, ki izhajajo iz člena 6 Direktive 85/337.

34 S tega vidika trditve Komisije, da naložitev zadevnih taks ne bi bila nujna za izvajanje člena 6(2) Direktiva 85/337, ni mogoče upoštevati. Navedena direktiva namreč izvajanja pooblastila za odločanje po prostem preudarku s strani države članice, ki ji ga daje člen 6(3), ne pogojuje z nujnostjo.

35 Z drugo in četrto trditvijo, ki ju je treba preučiti skupaj, Komisija zatrjuje, da so zadevne takse v nasprotju s sistematiko in namenom Direktive 85/337, ker naj bi ovirale izvajanje pravic, ki jih ima javnost na podlagi te direktive.

36 Šesta uvodna izjava Direktive 85/337 določa, da mora biti predhodna presoja vplivov teh projektov na okolje izvedena „na podlagi ustreznih informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo pristojni organi in osebe, ki jih posamezen projekt lahko zadeva“.

37 Iz te uvodne izjave in iz člena 6(2) navedene direktive je razvidno, da je eden od njenih ciljev zadevni javnosti omogočiti, da izrazi mnenje v okviru postopka za soglasje za projekte, ki bi lahko vplivali na okolje.

38 Glede tega je treba ugotoviti, da člen 6(3) Direktive 85/337 državam članicam omogoča, da za sodelovanje javnosti, ki jo posamezen projekt lahko zadeva, določijo nekatere pogoje. V skladu z navedeno določbo lahko države članice tako opredelijo podrobnejše ureditve za informacije in posvetovanja in zlasti določijo zadevno javnost ter opredelijo način obveščanja javnosti in način posveta z njo.

39 Poleg tega in v nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija, ta pristop podpirajo pravila na področjih, ki so tesno povezana z Direktivo 85/337.

40 Tako Direktiva 90/313 in Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL 2003 L 41, str. 26) v šesti oziroma osmi uvodni izjavi določata, da je treba zagotoviti, da bo imela vsaka fizična in pravna oseba Evropske skupnosti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti.

41 Člen 5 obeh navedenih direktiv določa, da lahko države članice za predložitev informacij določijo plačilo takse, pri čemer ta ne sme presegati primernega zneska. Ta

pravila dokazujejo, da normodajalec Skupnosti meni, da pobiranje takse v primernem znesku ni nezdružljivo z zagotavljanjem dostopa do informacij.

42 Iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da pobiranje upravne takse kot tako ni nezdružljivo z namenom Direktive 85/337.

43 Direktiva 85/337 sicer ne nasprotuje taksam, kakršne nalaga zadevna nacionalna ureditev v obravnavani zadevi, vendar taksa ne sme biti tolikšna, da bi ovirala polni učinek navedene direktive v skladu s cilji, ki jim sledi (glej v tem smislu sodbo z dne 8. marca 2001 v zadevi Komisija proti Franciji, C-97/00, Recueil, str. I-2053, točka 9).

44 Tako bi bilo, če bi bila taksa tolikšna, da bi ovirala izvajanje pravic do sodelovanja iz člena 6 Direktive 85/337.

45 Zadevna taksa, in sicer 20 EUR v okviru postopka pred lokalnimi organi in 45 EUR v okviru postopka pred odborom za pritožbe, naj ne bi pomenila take ovire. Poleg tega Komisija ni mogla izpodbiti trditve Irske, da je navedeni znesek ob upoštevanju upravnih stroškov, ki nastanejo pri obravnavanju ugotovitev zadevnih oseb, utemeljen.

46 Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba trditve Komisije, da so bile zadevne takse v nasprotju s sistematiko in namenom Direktive 85/337, zavrniti.

47 Nazadnje, Komisija izpodbija še veljavnost zadevnih taks, ker zakon iz leta 2000 pristojnega ministra in odbor za pritožbe pooblašča, da določita znesek taks, ne da bi to pooblastilo omejila ali podrobneje opredelila.

48 Glede tega zadostuje navesti, da pooblastilo načeloma izhaja iz nacionalnega prava in kot tako glede na Direktivo 85/337 ni problematično. Vendar morajo biti zneski, ki so določeni pri izvajanju tega pooblastila, v skladu z navedeno direktivo. Tako kot je bilo že ugotovljeno, pa preučitev trditev Komisije ni dokazala, da pri taksah, ki so predmet obravnavane zadeve, ni tako.

49 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je očitek v zvezi s kršitvijo člena 6 Direktive 85/337 v celoti neutemeljen.

50 Ker temelji trditev o kršitvi člena 8 navedene direktive izključno na kršitvi člena 6, je treba ugotoviti, da kršitev člena 8 prav tako ni utemeljena.

Stroški

51 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Irska predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Komisiji Evropskih skupnosti se naloži plačilo stroškov.

Podpisi