KOMISIJA / JUNGTINĖ KARALYSTĖ

GENERALINIO ADVOKATO DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER IŠVADA,

pateikta 2005 m. liepos 14 d. [1]

1. Pagal EB 226 straipsnį pareikštu ieškiniu Europos Bendrijų Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, jog Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyvos 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo [2] 2 straipsnio 1 dalį ir 4 straipsnį.

I — Direktyva 85/337

3. Šia direktyva [3], numatant kiekvieno *projekto* poveikio aplinkai vertinimą kaip prevencinę priemonę, siekiama išvengti žalos aplinkai (pirma ir šešta konstatuojamosios dalys, 1 straipsnio 1 dalis).

2. Valstybė narė atsakovė pripažįsta, kad nacionaliniai teritorijų planavimo ir statybos priežiūros teisės aktai sudaro sąlygas atsirasti atvejams, prieštaraujantiems direktyvai; šis prisipažinimas, nepaisant karštos diskusijos, kuri galiausiai Komisijos ieškinio motyvacijai reikšminga nebuvo, leido šį teisinį ginčą nagrinėti be generalinio advokato išvados.

4. „Projektas" reiškia statybos darbus bei kitų objektų ar veiklos planų įgyvendinimą, taip pat kitokį kišimąsi į natūralią aplinką ir gamtovaizdį, įskaitant mineralinių išteklių gavybą. „Užsakovas" reiškia pareiškėją, prašantį leidimo vykdyti privatų projektą, arba valstybės instituciją, kuri projektą inicijuoja. Galiausiai „sutikimas dėl planuojamos veiklos" reiškia kompetentingos institucijos sprendimą, kuris suteikia užsakovui teisę įgyvendinti projektą.

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — OL L 175, p. 40.

3 — Šiai bylai svarbi 1997 m. kovo 3 d. Tarybos direktyvos 97/11/EB (OL L 73, p. 5) redakcija, kuri iš dalies pakeitė ankstesnę direktyvą.

5. 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„1. Valstybės narės imasi visų priemonių, reikalingų užtikrinti, jog prieš duodant sutikimą projektams, kurie gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai, be kita ko, dėl pobūdžio, savo masto ar vietos, bus reikalaujama sutikimo planuojamai veiklai ir poveikio aplinkai vertinimo. Tokie projektai apibrėžti 4 straipsnyje."

6. Pastarojoje nuostatoje numatyta:

„1. Remiantis 2 straipsnio 3 dalimi [4], I priede išvardyti projektai, turi būti vertinami pagal 5–10 straipsnių nuostatas.

2. Remdamosi 2 straipsnio 3 dalimi, valstybės narės:

a) išnagrinėjusios kiekvieną atvejį

arba

b) pagal valstybės narės nustatytas ribas ar kriterijus

nusprendžia, ar projektai, išvardyti II priede, turi būti vertinami pagal 5–10 straipsnių nuostatas.

Valstybės narės gali apsispręsti naudoti abi a ir b punktuose nurodytas procedūras.

3. Kai pagal 2 dalį nagrinėjamas kiekvienas atvejis ar naudojamasi valstybės narės nustatytomis ribomis ar kriterijais, privaloma atsižvelgti į atrankos kriterijus, išvardytus III priede.

4. Valstybės narės privalo užtikrinti, kad visuomenė būtų informuojama apie kompetentingos institucijos sprendimą, priimtą pagal 2 dalį."

4 — Ši dalis leidžia numatyti direktyvos taikymo išimtis.

II — Didžiosios Britanijos teisė

7. 1990 m. Miestų ir kaimų planavimo įstatymas (Town and Country Planning Act 1990), iš dalies pakeistas 1991 m. Teritorijų planavimo ir kompensavimo įstatymu (Planning and Compensation Act 1991), reglamentuoja teritorijų planavimą ir statybos priežiūrą.

8. Vykdyti veiklą žemėje arba ant žemės ir po ja, kai statomi pastatai ir techniniai įrenginiai arba vykdomi kasybos darbai, keičiama statinių arba kito nekilnojamojo turto paskirtis, leidžiama tik turint tam reikalingą leidimą. Leidimą išduoda vietos teritorijų planavimo valdžios institucijos, ir jis gali būti apskųstas *Secretary of State*, kuris tarpininkauja taip pat valdžios institucijos neveikimo atvejais ir gali pats nagrinėti šalių prašymus (55, 57, 77 ir 78 straipsniai).

9. Minėto įstatymo VII dalyje nurodoma savivaldybių teisė nutraukti teritorijų planavimo ir statybos priežiūros teisės aktų pažeidimus, ypač pažeidimus pagal 171 A straipsnį, kai darbai vykdomi neturint tam leidimo arba nesilaikant leidimo išdavimo sąlygų arba apribojimų. Tokią teisę, kuriai įgyvendinti suteikta diskrecija [5], turi ir *Secretary of State*.

5 — Didžiosios Britanijos vyriausybė paaiškino (atsiliepimo į ieškinį 34 punktas), kad parlamentas nepritarė 1991 m. Teritorijų planavimo ir kompensavimo įstatymo pataisai, kuria buvo siūloma šią teisę pakeisti pareiga.

10. Pirmiausia *Secretary of State* gali nagrinėti sankcijas, pavyzdžiui, įspėjimą, pareikštą pagal 172 straipsnį, kai to prašo suinteresuotosios šalys, ypač motyvuodamos pagrindu, nurodytu 174 straipsnio 2 dalies d punkte, kad įspėjimo pareiškimo dieną prieš jas nebuvo galima imtis jokių sankcijų.

11. Šis panaikinimo pagrindas, tai – logiška 171 B straipsnio pasekmė; šis straipsnis draudžia imtis sankcijų siekiant atkurti teisėtą padėtį, jei nuo darbų vykdymo, neturint leidimo, pabaigos arba pastato paskirties neteisėto pakeitimo į gyvenamąjį namą momento praėjo ketveri metai (1 ir 2 dalys), arba visų kitų pažeidimų atveju, jei praėjo dešimt metų (3 dalis).

12. Į šį kontekstą įsilieja Plėtros teisėtumo pažymėjimas (*Lawful Development Certificates*, toliau – *LCD*), kurį reglamentuoja 1990 m. Miestų ir kaimų planavimo įstatymo 191 straipsnis.

13. Šios nuostatos 1 dalyje įtvirtinta teisė dėl prašymo pripažinti, jog nekilnojamasis turtas žemėje, po žeme, ant arba virš jos naudojamas arba darbai vykdomi teisėtai, arba bet kuri kita veikla, išduodant leidimą neatitin-

kanti nustatytų sąlygų ir apribojimų, yra teisėta, tuo tikslu prašyme būtinai nurodant žemės sklypą ir išdėstant kitas svarbias aplinkybes.

14. Pagal 2 dalį veikla ir darbai laikomi teisėtais, jeigu:

„a) jiems nebegalima taikyti jokių sankcijų (nes jie nėra plėtra arba jiems nereikia leidimo arba baigėsi sankcijų taikymo senatis, arba dėl kitos priežasties eidimo); ir

b) jie neprieštarauja tuo metu galiojantiems privalomiems įspėjime nustatytiems reikalavimams.“ [6]

15. Pagal 3 dalį tas pats galioja ir bet kuriai kitai veiklai, neatitinkančiai leidimo išdavimo sąlygų, jeigu suėjo sankcijų taikymo senaties terminas ir jeigu veikla neprieštarauja tuo metu galiojantiems įspėjime nustatytiems reikalavimams.

16. Pagal 4 dalį *LDC* galima išduoti tada, kai prašyme pateikta medžiaga patvirtina nagrinėjamos veiklos teisėtumą, kuris tokiu atveju pagal 6 dalį preziumuojamas neginčijamai. Pagal 7 dalį išduotas pažymėjimas turi tokį patį poveikį kaip ir atitinkami leidimai [7].

III — Ikiteisminė procedūra

17. Komisija apie Britanijos sistemą, aprašytą pirmesniuose išvados punktuose, sužinojo gavusi skundą dėl automobilių atliekų aikštelės, kuri buvo naudojama neturint leidimo ir kuriai 1993 m. išduotas *LDC*, o 1998 m. plėtros tikslu išduotas dar vienas *LDC*.

6 — Tai susiję su vertimu į ispanų kalbą.

7 — Šioje dalyje nurodomi leidimai pagal šiuos įstatymus: *Caravan Sites and Control of Development Act 1960* 3 straipsnio 3 dalį, *Control of Pollution Act 1974* 5 straipsnio 2 dalį ir *Environmental Protection Act 1990* 36 straipsnio 2 dalį.

18. 2001 m. vasario 8 d. laišku ji (Komisija) paprašė Jungtinės Karalystės vyriausybės paaiškinti šią sistemą ir 2001 m. rugpjūčio 31 d. buvo gautas atsakymas su prašoma informacija. Susipažinusi su atsakymu, Komisija padarė išvadą, kad *LDC* pažymėjimų išdavimas gali būti laikomas Direktyvoje 85/337 numatytos leidimų procedūros vengimo priemone, ir 2001 m. spalio 23 d. nurodė Jungtinei Karalystei per du mėnesius pateikti savo pastabas.

19. Kadangi 2001 m. gruodžio 19 d. gautas atsakymas su pateisinamomis priežastimis Komisijos neįtikino, praėjus vienieriems metams ji pateikė pagrįstą nuomonę, nurodydama Jungtinei Karalystei imtis būtinų priemonių, kad būtų įvykdyti iš Bendrijos teisės kylantys įsipareigojimai.

20. Jungtinės Karalystės valdžios institucijos 2003 m. balandžio 3 d. laiške neneigė esant teorinės galimybės, kad nacionalinėje teisėje yra spraga, ir įsipareigojo imtis reikalingų priemonių šiai spragai pašalinti, tačiau, jų manymu, ją lemia ne *LDC* pažymėjimų išdavimas, o vietos valdžios institucijų požiūris į joms suteiktą diskreciją imtis veiksmų dėl veiklos, pažeidžiančios teritorijų planavimo ir statybos priežiūros teisės aktus, todėl šios priemonės gali likti neveiksmingos.

IV — Šalių argumentai ir procesas Teisingumo Teisme

21. Kadangi atsakymas Komisijos netenkino ir jai nebuvo pranešta apie paskelbtas priemones, 2004 m. vasario 26 d. ji pareiškė ieškinį pagal EB 226 straipsnio 2 dalį. Tokiomis aplinkybėmis ji prašo pripažinti, jog Jungtinė Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 85/377 2 straipsnio 1 dalį ir 4 straipsnį. Jungtinė Karalystė su šiuo kaltinimu nesutinka.

22. Šalys dalyvavo 2004 m. birželio 30 d. teismo posėdyje.

V — Tariamo pažeidimo analizė

23. Direktyva 85/377 siekiama, kad prieš išduodant leidimą įgyvendinti projektus, kurie gali daryti didelį poveikį aplinkai, būtų atliktas jų poveikio aplinkai vertinimas [8] dviem etapais. Pirmiausia reikia nustatyti, ar

8 — Tai matyti iš 1999 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *WWF ir kt.* (C-435/97, Rink. p. I-5613, 45 punktas) ir 2004 m. sausio 7 d. Sprendimo *Delena Wells* (C-201/02, Rink. p. I-723, 42 punktas).

planuojami darbai turės didelį poveikį natūraliai aplinkai, tada įvertinti šį poveikį pagal direktyvos 5–10 straipsnius [9].

24. Dėl tam tikrų projektų egzistuoja teisinė prezumpcija, kad jie visada turės didelį poveikį aplinkai, todėl jų poveikis visada turi būti vertinamas. Šie projektai išvardyti direktyvos I priede, kurį nurodo 4 straipsnio 1 dalis.

25. Tačiau kitų projektų poveikis nėra toks aiškus; tokiais atvejais valstybės narės turi nuspręsti, ar jie turi būti vertinami pagal 5–10 straipsnių nuostatas. Tai pasakytina apie II priedo sąraše numatytus projektus, kai valstybės narės, nagrinėdamos kiekvieną atvejį arba nustatydamos kriterijus ar ribas, arba taikydamos abu metodus pagal atrankos kriterijus, išvardytus III priede, atrenka, kuriuos būtent šio sąrašo projektus reikia įvertinti (4 straipsnio 2 ir 3 dalis). Taigi valstybės narės, atrinkdamos, kurių II priede išvardytų projektų poveikis aplinkai turi būti vertinamas, naudojasi tam tikra veiksmų laisve.

26. Vis dėlto šią laisvę apriboja direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžtas pagrindinis direktyvos tikslas, kuriuo siekiama, kad projektai, kurie, tikėtina, darys didelį poveikį aplinkai, visada būtų tiriami [10].

27. Kitais žodžiais tariant, siekiant užtikrinti Direktyvos 85/337 veiksmingumą, negalima daryti išimties projekto, turinčio tokią charakteristiką, vertinimui [11], todėl Bendrijos teisė, neatsižvelgdama į nacionalinės valdžios institucijoms suteiktos diskrecijos ribas, draudžia įgyvendinti projektą, jeigu jam taikoma senaties taisyklė, be išankstinio jo vertinimo, taigi be jo poveikio nustatymo.

28. Būtent toks yra Didžiosios Britanijos nuostatų poveikis, kurį esant įrodo bylos

9 — Aš tai išdėsčiau 2004 m. sausio 8 d. Išvadoje byloje *Komisija prieš Italiją* (C-87/02), kurioje 2004 m. birželio 10 d. priimtas sprendimas, remdamasis 2001 m. liepos 12 d. generalinio advokato L. A. Geelhoed išvada, pateikta byloje *Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* (C-24/99), kuri vėliau buvo išbraukta 2002 m. vasario 18 d. Nutartimi.

10 — Panašiai aiškinama 1996 m. spalio 24 d. Sprendime *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, Rink. p. I-5403, 50 punktas); 1998 m. spalio 22 d. Sprendime *Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* (C-301/95, Rink. p. I-6135, 45 punktas); sprendime *WWF ir kt.* (36 ir 45 punktai); 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendime *Komisija prieš Airiją* (C-392/96, Rink. p. I-5901, 64 punktas) ir sprendime *Komisija prieš Italiją* (44 punktas).

11 — Sprendimo *WWF ir kt.* 45 punktas ir sprendimo *Komisija prieš Italiją* 44 punktas.

dalykas – automobilių atliekų aikštelės statyba ir kurio neneigia Jungtinės Karalystės vyriausybė, sudarantis sąlygas atsirasti direktyvą pažeidžiančiai veiklai, kurios poveikis nebuvo iš anksto tiriamas ir vertinimas ir kuri dėl senaties tampa teisėta, todėl jos nebegalima ištaisyti.

29. Kadangi dėl įsipareigojimų neįvykdymo jau prisipažinta, reikėtų šį nagrinėjimą ir užbaigti, tačiau šalims įsivėlus į karštą, bet nenaudingą diskusiją, jaučiu pareigą pateikti dar keletą pastabų.

30. Nėra svarbu, kada įvyko pažeidimas: ar tada, kai vietos valdžios institucijos pasinaudojo turima diskrecija ir liko neveiklios, ar tada, kai buvo išduotas *LDC*, kurio pagrindu pažeidimas tapo neskundžiamas; dar mažiau svarbu tai, kokį poveikį turi nagrinėjamas pažymėjimas – ar suteikiantį teises, ar tik deklaratyvų. Nulemia tas faktas, kad remiantis tikslingumu nebuvo imamasi priemonių ir atsirado situacija, kurią draudžia Direktyva 85/377, nepaisant to, kad įstaigos turimos teisės, nors ir kokios didelės jos būtų, negali sudaryti sąlygų atsirasti aplinkybėms, pažeidžiančioms 2 straipsnio 1 dalyje numatytą pagrindinį šio Bendrijos teisės akto tikslą.

31. Be abejonės, kaip teigia Jungtinė Karalystė atsiliepimo į ieškinį 89 punkte, nurodydama atsakymo į Komisijos pagrįstą nuomonę 20 punktą, mano kritikuota diskrecija nėra absoliuti, kitaip ji būtų artima savivalei. Todėl kompetentingos valdžios institucijos kiekvienu atveju turi nuspręsti, ar pašalinti pažeidimą, nes jis neleistinu būdu pažeidžia Bendrijos vertybes, ar, atvirkščiai, dėl bendrojo intereso, nepaisant jo neigiamo poveikio aplinkai, netrukdyti neteisėtai naudoti žemės sklypo. Vis dėlto tokia pasirinkimo laisvė akivaizdžiai rodo esant pažeidimą, kuriuo kaltina Komisija, nes ši laivė leidžia atsirasti atvejams, kai teritorijos planavimo institucijos, svarstydamos nagrinėjamas būtinybes, „pasinaudoja turima diskrecija ir nesiima sankcijų, ir dėl to atsiranda galimi direktyvos pažeidimai“ (atsakymo į pagrįstą nuomonę pabaigoje esantis 20 punktas).

32. Todėl šioje diskusijoje nesprendžiamas klausimas, ar nacionalinės teisinės sistemos gali numatyti Bendrijos teisės pažeidimų senaties terminą, kuriam pasibaigus dėl teisinio saugumo principo negalima imtis

jokių sankcijų [12]. Atvirkščiai, reikia išnagrinėti, ar Didžiosios Britanijos nuostatos, nesvarbu, yra senatis ar jos nėra, leidžia atsirasti galimybei, kad abiejuose Direktyvos 85/377 prieduose išvardyti projektai galėtų būti iki galo įgyvendinti neatlikus būtino vertinimo ir neturint leidimo. Akivaizdu, jog į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai.

33. Institucija, kuri įgaliota kontroliuoti teritorijų plėtros teisėtumą ir kuri, sužinojusi apie statinio naudojimą neatlikus jo poveikio aplinkai vertinimo, nereaguoja arba kuri, nustačiusi jo reikšmingumą, nenurodo atlikti poveikio vertinimo, tylomis duoda sutikimą ir nuo to momento pažeidžia direktyvą. Tai, kad dėl senaties termino ir teisinio saugumo principo negalima imtis jokių priemonių, nepaverčia iki to momento neteisėta laikytos veiklos „teisėta". Tai tik neleidžia vėl keisti praeities įvykių, taip siekiant užtikrinti teisinių santykių pastovumą, kuris yra vienas iš sambūvio ramsčių. Ši pasekmė netrukdo nukentėjusiesiems nuo pažeidimo imtis kitų teisinių priemonių, pavyzdžiui, pareikšti ieškinį dėl atsakomybės neteisėtus veiksmus vykdančiai valstybei ir siekti žalos atlyginimo, tačiau iš Didžiosios Britanijos vyriausybės pastabų matyti, kad tai nebūtų įmanoma.

34. Galima daryti išvadą, kad valstybių narių pareiga priimti teisės aktus, kurie būtini siekiant direktyvoje numatyto tikslo, yra privalomas reikalavimas, kurį įtvirtina EB 249 straipsnio 3 dalis ir kuris taikomas visoms valdžios institucijoms, todėl nacionalinės nuostatos, leidžiančios įstaigai nesiimti veiksmų ir stebėti, kaip įgyvendinamas projektas neatlikus jo poveikio aplinkai vertinimo, nors toks vertinimas jam privalomas, pažeidžia direktyvos 2 straipsnio 1 dalį ir 4 straipsnį, o to neneigia ir Jungtinės Karalystės vyriausybė.

VI — Dėl bylinėjimosi išlaidų

35. Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas.

12 — Šiuo klausimu geras pavyzdys yra 1997 m. gruodžio 2 d. Sprendimas *Fantask ir kt.* (C-188/95, Rink. p. I-6783), kuriuo rėmėsi bylos šalys.

VII — Išvada

36. Atsižvelgdamas į tai, kas buvo išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui patenkinti ieškinį ir:

1. Pripažinti, jog neatsisakydama nuostatų, suteikiančių kompetentingoms vietos valdžios institucijoms diskreciją taikyti sankcijas už veiklą, susijusią su žemės naudojimu, kuri pažeidžia teritorijų planavimo ir statybos priežiūros teisės aktus, leidžia ir šitaip sudaro sąlygas projektus, išvardytus šios direktyvos I ir II prieduose, įgyvendinti neatlikus išankstinio vertinimo ir jų poveikio aplinkai vertinimo, Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė neįgyvendino įsipareigojimų pagal 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyvos 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo 2 straipsnio 1 dalį ir 4 straipsnį.

2. Priteisti iš Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės bylinėjimosi išlaidas.