ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 november 2006 *

In zaak C-216/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 17 mei 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. Lewis als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door B. Murray, SC, en G. Simons, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (rapporteur) en J. Makarczyk, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 april 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 juni 2006,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat Ierland, door voor volledige en daadwerkelijke deelneming van het publiek aan bepaalde milieueffectbeoordelingen de voorafgaande betaling van een vergoeding te eisen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 6 en 8 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5; hierna: „richtlijn 85/337").

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

2 In de zesde overweging van de considerans van richtlijn 85/337 wordt verklaard „dat voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben; [...] deze beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben".

3 Zo bepaalt artikel 6 van deze richtlijn:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen advies uit te brengen over de door de opdrachtgever verstrekte informatie en over de aanvraag om een vergunning. Te dien einde wijzen de lidstaten in het algemeen of per geval de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De gedetailleerde regeling van deze raadpleging wordt door de lidstaten vastgesteld.

2. De lidstaten zien erop toe dat elke aanvraag voor een vergunning en de krachtens artikel 5 verzamelde informatie binnen een redelijke termijn voor het publiek beschikbaar worden gesteld, zodat het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens de vergunning wordt toegekend.

3. De bijzonderheden van deze voorlichting en deze raadpleging worden bepaald door de lidstaten, die met name naar gelang van de bijzondere kenmerken van de betrokken projecten of bouwplaatsen:

— het betrokken publiek kunnen bepalen;

— kunnen aangeven op welke plaatsen kennis kan worden genomen van de informatie;

— nadere bijzonderheden kunnen vaststellen voor de wijze waarop het publiek kan worden voorgelicht, bijvoorbeeld via aanplakbiljetten in een bepaald gebied, publicatie in de plaatselijke kranten, organisatie van tentoonstellingen met plattegronden, tekeningen, tabellen, grafieken, maquettes;

— kunnen vaststellen op welke wijze het publiek moet worden geraadpleegd, bijvoorbeeld schriftelijk, via een openbare enquête;

— passende termijnen voor de diverse fasen van de procedure kunnen vaststellen, teneinde te verzekeren dat er binnen een redelijk tijdsbestek een besluit wordt genomen."

4 Artikel 8 van richtlijn 85/337 bepaalt dat „de resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie [...] in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking [worden] genomen".

De nationale wettelijke regeling

5 Artikel 33 van de Ierse wet van 2000 inzake de ruimtelijke ordening (Planning and Development Act 2000; hierna: „wet van 2000") bepaalt:

„1. De minister stelt bij besluit de procedureregels en de bestuurlijke bepalingen vast die hij noodzakelijk of passend acht met betrekking tot de vergunningsaanvragen inzake ruimtelijke ordening.

2. Onverminderd het algemene karakter van lid 1, kunnen de krachtens dit artikel vastgestelde besluiten voorzien in bepalingen die ertoe strekken:

[...]

c) het publiek de mogelijkheid te geven, binnen de gestelde termijn opmerkingen in te dienen of standpunten kenbaar maken tegen betaling van de voorgeschreven vergoeding;

[...]"

6 Volgens artikel 130, lid 1, sub a, van diezelfde wet kan „[i]edereen die geen partij is, bij de beroepscommissie memories of schriftelijke opmerkingen betreffende een beroep of een andere dan de in artikel 96, lid 5, bedoelde verwijzing indienen".

7 Artikel 144 van de wet van 2000 bepaalt:

„1. Onder voorbehoud van goedkeuring door de minister kan de beroepscommissie vergoedingen vaststellen die kunnen worden geëist in geval van een beroep, een verwijzing, een verzoek op grond van artikel 37, lid 5, strekkende tot het indienen van memories of opmerkingen bij de commissie op grond van artikel 130, alsook een verzoek tot het houden van een hoorzitting op grond van artikel 134, en kan zij de betaling van verschillende vergoedingen naar gelang van de klassen en categorieën beroepen en verwijzingen opleggen en voorzien in de vrijstelling van vergoeding in bepaalde omstandigheden en in de kwijtschelding, de vermindering of de teruggave van de vergoedingen in bepaalde omstandigheden.

2. De beroepscommissie onderzoekt op gestelde tijdstippen, en minstens één keer alle drie jaar, de krachtens lid 1 vastgestelde vergoedingen, rekening houdend met de evolutie van de index van de consumptieprijzen vanaf de vaststelling van de geldende vergoedingen, en zij kan de vergoedingen op basis van de resultaten van dit nieuwe onderzoek wijzigen, zonder dat de in lid 1 genoemde goedkeuring van de minister is vereist.

[...]

4. Wanneer de beroepscommissie de vergoedingen krachtens het onderhavige artikel heeft vastgesteld of gewijzigd, publiceert zij deze in minstens één krant met een nationale oplage, uiterlijk acht weken voor deze vergoedingen in werking treden.

[...]

6. De beroepscommissie stelt voor het nemen van kopieën overeenkomstig artikel 5, lid 6, sub a, een vergoeding vast die niet meer bedraagt dan de kostprijs ervan."

Feiten en precontentieuze procedure

8 Na twee klachten die in 2000 aan de Commissie waren gestuurd aangaande ontwerpen van Ierse wettelijke bepalingen op het gebied van ruimtelijke ordening, heeft de Commissie de Ierse autoriteiten bij brief van 29 augustus 2000 verzocht, haar hun opmerkingen te doen toekomen over een aantal aspecten van deze ontwerpen, met name betreffende de betaling van een vergoeding als voorafgaande voorwaarde voor de inaanmerkingneming van door personen uit het publiek in het kader van de procedures van vergunning inzake ruimtelijke ordening meegedeelde meningen.

9 Na Ierland te hebben aangemaand zijn opmerkingen in te dienen met betrekking tot de verenigbaarheid van deze vergoedingen met de uitoefening van het in de artikelen 6 en 8 van richtlijn 85/337 neergelegde recht van deelneming van het publiek, heeft de Commissie bij brief van 23 januari 2003 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na de ontvangst ervan aan dit advies te voldoen.

10 Van oordeel dat het antwoord van Ierland op dit advies ontoereikend was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

11 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie één bezwaar aan: schending van artikel 6 van richtlijn 85/337 en, daaruit voortvloeiend, van artikel 8 ervan, doordat de Ierse regeling voor de deelneming van het publiek aan bepaalde milieueffectbeoordelingen de voorafgaande betaling van deelnemingsvergoedingen eist.

12 In de motivering van dit bezwaar voert de Commissie vier argumenten aan voor haar stelling dat artikel 6 is geschonden.

13 In de eerste plaats stelt zij dat geen enkele bepaling van richtlijn 85/337 de heffing van een dergelijke vergoeding uitdrukkelijk toestaat, terwijl richtlijnen op aanverwante gebieden, zoals richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56), de heffing van een vergoeding uitdrukkelijk toestaan.

14 In de tweede plaats is de heffing van dergelijke vergoedingen volgens de Commissie in strijd met de opzet en het doel van richtlijn 85/337, die beoogt de milieueffectbeoordelingen met relevante informatie te vervolledigen, aangezien de eis deze vergoedingen te betalen in het kader van procedures van vergunningen inzake ruimtelijke ordening ertoe kan leiden dat het publiek, dat een van de voornaamste bronnen van informatie vormt, ervan wordt afgeschrikt deel te nemen aan het besluitvormingsproces, of dat de deelneming van het publiek moeilijker wordt.

15 In de derde plaats staat de formulering van artikel 6, leden 2 en 3, van richtlijn 85/337 naar de mening van de Commissie in de weg aan de uitlegging die Ierland bepleit. De Commissie is dienaangaande van mening dat de heffing van deelnemingsvergoedingen uit hoofde van de „bijzonderheden" van de raadpleging van het publiek niet kan worden beschouwd als behorende tot hetgeen redelijkerwijs noodzakelijk is om uitvoering te geven aan artikel 6, lid 2, van deze richtlijn.

16 In de vierde plaats verklaart de Commissie dat Ierland, door deze vergoedingen op te leggen, daadwerkelijk of potentieel een belemmering voor de uitoefening van de bij artikel 6, lid 2, van richtlijn 85/337 aan het publiek toegekende rechten in het leven heeft geroepen, met name voor personen met een gering inkomen.

17 De inbreuk op artikel 8 van de richtlijn vloeit voort uit het feit dat Ierland, door de betaling van bij artikel 6 van deze richtlijn verboden deelnemingsvergoedingen te eisen, niet waarborgt dat in de procedures van vergunning van projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, de mening van personen uit het publiek die niet in staat zijn deelnemingsrechten te betalen, in aanmerking wordt genomen.

18 In zijn verweerschrift betwist Ierland elk van de argumenten die de Commissie aanvoert ter onderbouwing van haar bezwaar dat artikel 6 van richtlijn 85/337 is geschonden.

19 Wat het eerste argument betreft, is Ierland van mening dat, aangezien de rechtsgrondslag van deze richtlijn artikel 235 van het EEG-Verdrag (later artikel 235 EG, thans artikel 308 EG) is, de grenzen van de bevoegdheid van de Gemeenschap en de omvang ervan door de uitdrukkelijke bewoordingen van deze richtlijn worden afgebakend. De verboden die er niet expliciet in zijn opgenomen,

kunnen er dus niet uit worden afgeleid. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bij de uitoefening van de communautaire bevoegdheden en de beoordelingsmarge waarover de lidstaten bij de uitvoering van een richtlijn beschikken, bevestigen deze stelling.

20 Met betrekking tot het argument dat de deelnemingsvergoedingen waarin de Ierse wettelijke regeling voorziet, in strijd zijn met het doel en de opzet van richtlijn 85/337, stelt Ierland dat het invoeren ervan niet indruist tegen het in deze richtlijn geponeerde beginsel van deelneming van het publiek, maar integendeel deze deelneming beoogt te vergemakkelijken doordat de lokale autoriteiten de mogelijkheid wordt geboden, een bijdrage in de kosten van beheer van het stelsel van voorlichting en raadpleging van het publiek te innen.

21 Aangaande het derde argument van de Commissie merkt Ierland op, dat artikel 6, lid 3, van richtlijn 85/337 de lidstaten inzonderheid de bevoegdheid verleent om de bijzonderheden van de voorlichting en de raadpleging van het publiek te bepalen, en betoogt deze lidstaat dat het aan de Commissie staat, aan te tonen dat deze bijzonderheden, zoals vastgesteld door een lidstaat, de verwezenlijking van het doel van deze richtlijn beletten.

22 Met betrekking tot het laatste argument van de Commissie betwist Ierland dat de betrokken vergoedingen een belemmering kunnen opleveren voor personen met een gering inkomen, waarbij het benadrukt dat deze vergoedingen voor administratieve doeleinden worden geheven en zowel naar het beginsel als naar het bedrag ervan, redelijk zijn.

23 Ten slotte, aangezien de door de Commissie aangeklaagde inbreuk op artikel 8 van richtlijn 85/337 uitsluitend is afgeleid uit de gestelde inbreuk op artikel 6 van deze richtlijn door de heffing van de betrokken deelnemingsvergoedingen, dient dit bezwaar, na de vaststelling dat artikel 6 niet is geschonden, eveneens te worden afgewezen.

Beoordeling door het Hof

24 In het kader van de gestelde inbreuk op artikel 6 van richtlijn 85/337 voert de Commissie in de eerste plaats aan dat Ierland alleen dan een vergoeding mag heffen, indien de richtlijn dat uitdrukkelijk toestaat. Deze stelling kan niet worden aanvaard.

25 Volgens artikel 249, derde alinea, EG „[is] [e]en richtlijn [immers] verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch [wordt] aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen".

26 Deze bepaling moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn, bij de implementatie van een richtlijn, de volle werking ervan te verzekeren, maar daarbij over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot te kiezen middelen (zie in die zin arrest van 25 juli 1991, Emmott, C-208/90, Jurispr. blz. I-4269, punt 18).

27 Meer bepaald is het argument dat de Commissie ontleent aan de omstandigheid dat op aanverwante gebieden zowel richtlijn 90/313 als richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313 (PB L 41, blz. 26) in artikel 5 ervan uitdrukkelijk bepalen dat de lidstaten dergelijke vergoedingen mogen heffen, niet ter zake dienend. Zoals de advocaat-generaal in punt 34 van haar conclusie heeft gedaan, behoeft immers slechts te worden opgemerkt dat de omstandigheid dat volgens een andere richtlijn de heffing van een vergoeding uitdrukkelijk is toegestaan, geen grond is voor een algemeen vermoeden dat de gemeenschapswetgever een vergoeding alleen dan heeft willen toestaan wanneer hij uitdrukkelijk daarin heeft voorzien.

28 Bijgevolg is de stelling van de Commissie dat Ierland de betaling van de litigieuze vergoedingen niet kan eisen, aangezien richtlijn 85/337 geen uitdrukkelijke bepaling bevat waarbij de heffing van deelnemingsvergoedingen wordt toegestaan, onverenigbaar met de keuzevrijheid die uit artikel 249, derde alinea, EG voortvloeit.

29 Derhalve kan het eerste argument niet worden aanvaard.

30 Met haar derde argument, dat vervolgens moet worden onderzocht, stelt de Commissie dat Ierland, door de betrokken vergoedingen als „bijzonderheid" van de raadpleging van het publiek vast te stellen, de door artikel 6, leden 2 en 3, van richtlijn 85/337 toegestane marge van uitlegging heeft overschreden. Daarom stelt zij voor, de geldigheid van de litigieuze maatregel te beoordelen naar de maatstaf of deze maatregel noodzakelijk is om uitvoering te geven aan deze bepalingen.

31 Volgens artikel 6, lid 2, van deze richtlijn zien de lidstaten erop toe dat het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een vergunning voor een project wordt afgegeven. Ingevolge lid 3 van dit artikel kunnen de lidstaten de bijzonderheden van deze raadpleging bepalen. In dit verband worden in dit lid een aantal mogelijkheden voor de lidstaten genoemd, doch deze lijst van mogelijkheden is niet exhaustief, zoals blijkt uit de woorden „met name".

32 Deze formulering geeft aan dat de gemeenschapswetgever de bevoegdheden van de lidstaten in het kader van de vaststelling van de bijzonderheden van de raadpleging

van het publiek niet heeft willen beperken, maar integendeel hun een ruime beoordelingsmarge inzake de definitie van deze bijzonderheden heeft willen inruimen.

33 In het kader van de vaststelling daarvan staat het de lidstaten in beginsel vrij, een deelnemingsvergoeding op te leggen als die welke aan de orde is, op voorwaarde evenwel dat deze vergoeding geen belemmering voor de uitoefening van de uit artikel 6 van richtlijn 85/337 voortvloeiende rechten van deelneming meebrengt.

34 In die context is de stelling van de Commissie dat de heffing van de betrokken vergoedingen niet noodzakelijk is om uitvoering te geven aan artikel 6, lid 2, van richtlijn 85/337, niet relevant. Richtlijn 85/337 onderwerpt de gebruikmaking door de lidstaten van de hun bij artikel 6, lid 3, toegekende beoordelingsvrijheid immers niet aan een noodzakelijkheidscriterium.

35 In het kader van haar tweede en vierde argument, die samen dienen te worden onderzocht, voert de Commissie aan dat de betrokken vergoedingen in strijd zijn met de opzet en het doel van richtlijn 85/337, aangezien zij de uitoefening van de bij deze richtlijn aan het publiek toegekende rechten belemmeren.

36 In de zesde overweging van de considerans van richtlijn 85/337 staat te lezen dat de voorafgaande beoordeling van de milieueffecten die bepaalde projecten kunnen hebben, dient plaats te vinden „aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben".

37 Uit deze overweging, net als uit artikel 6, lid 2, van deze richtlijn, blijkt dat een van de doelstellingen van de richtlijn erin bestaat, het betrokken publiek in staat te stellen, zijn mening te geven in het kader van procedures van vergunning van projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

38 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 6, lid 3, van richtlijn 85/337 de lidstaten de mogelijkheid biedt om de deelneming van het publiek voor wie het project gevolgen kan hebben, aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen. Aldus kunnen de lidstaten volgens deze bepaling de bijzonderheden van de voorlichting en de raadpleging vaststellen, en met name het betrokken publiek bepalen, alsook nader bepalen op welke wijze het publiek kan worden voorgelicht en geraadpleegd.

39 Bovendien, en anders dan de Commissie heeft betoogd, vindt deze benadering steun in de regeling op gebieden die nauw verband houden met richtlijn 85/337.

40 Aldus vermelden zowel richtlijn 90/313 als richtlijn 2003/4, respectievelijk in de zesde en de achtste overweging van de considerans ervan, de noodzaak ervoor te zorgen dat alle natuurlijke en rechtspersonen in de Europese Gemeenschap recht hebben op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd.

41 Artikel 5 van elk van deze richtlijnen bepaalt dat de lidstaten het verstrekken van informatie mogen onderwerpen aan de betaling van een vergoeding, die evenwel

redelijk dient te zijn. Deze regelingen tonen aan dat de heffing van een redelijke vergoeding in de opvatting van de gemeenschapswetgever niet onverenigbaar is met het waarborgen van toegang tot informatie.

42 Uit een en ander volgt dat de heffing van een administratieve vergoeding op zich niet onverenigbaar is met het doel van richtlijn 85/337.

43 Hoewel richtlijn 85/337 niet in de weg staat aan vergoedingen als die welke de betrokken nationale regeling in de onderhavige zaak oplegt, mogen deze vergoedingen evenwel niet op een dergelijk niveau worden vastgesteld dat zij beletten dat deze richtlijn haar volle werking sorteert overeenkomstig het ermee beoogde doel (zie in die zin arrest van 8 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-97/00, Jurispr. blz. I-2053, punt 9).

44 Dit zou het geval zijn indien een vergoeding — wegens het bedrag ervan — van dien aard zou zijn dat zij de uitoefening van de uit artikel 6 van richtlijn 85/337 voortvloeiende rechten van deelneming belemmert.

45 In dit verband kan het bedrag van de betrokken vergoedingen, namelijk 20 EUR in het kader van de procedures voor de lokale autoriteiten en 45 EUR op het niveau van de beroepscommissie, niet worden geacht, een dergelijke belemmering te vormen. De Commissie heeft overigens het argument van Ierland dat het niveau van dit bedrag gerechtvaardigd is, gelet op de administratieve kosten die de behandeling van de opmerkingen van de betrokken personen meebrengt, niet kunnen weerleggen.

46 Gelet op deze overwegingen moeten de argumenten van de Commissie dat de betrokken vergoedingen in strijd zijn met de opzet en het doel van richtlijn 85/337, worden afgewezen.

47 Ten slotte betwist de Commissie ook de geldigheid van de betrokken vergoedingen op grond dat de wet van 2000 de bevoegde minister en de beroepscommissie de bevoegdheid verleent om de bedragen ervan vast te stellen, zonder de uitoefening van deze bevoegdheid te beperken of nader te bepalen.

48 Dienaangaande behoeft slechts te worden opgemerkt dat een dergelijke delegatie in beginsel tot het nationale recht behoort en als zodanig niet kan worden gelaakt met betrekking tot richtlijn 85/337. Niettemin moeten de op grond van deze delegatie vastgestelde bedragen met deze richtlijn verenigbaar zijn. Zoals reeds is vastgesteld, is uit het onderzoek van de door de Commissie aangevoerde argumenten evenwel niet gebleken dat dit niet het geval is met het bedrag van de vergoedingen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn.

49 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat het bezwaar inzake schending van artikel 6 van richtlijn 85/337 in zijn geheel ongegrond is.

50 Aangezien de gestelde inbreuk op artikel 8 van deze richtlijn uitsluitend op schending van artikel 6 ervan berust, moet worden geconcludeerd dat de niet-nakoming ter zake evenmin is aangetoond.

Kosten

51 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van Ierland worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen