

## ELEANOR SHARPSTON

## FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2010. július 15.<sup>1</sup>

1. A Najvyšší súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság Legfelsőbb Bírósága) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ EGB egyezmény (Aarhusi Egyezmény)<sup>2</sup> 9. cikke (3) bekezdésének hatályát érinti; különösen azt a kérdést, hogy a cikk közvetlen hatállyal rendelkezik-e a tagállamok jogrendjében.

2. A jelen ügy fontos kérdéseket vet fel arra vonatkozóan, hogy a vegyes megállapodások rendelkezéseinek értelmezésére a tagállam nemzeti bíróságának vagy az Európai Unió Bíróságának van-e joghatósága.

**Az Aarhusi Egyezmény**

3. Az Aarhusi Egyezmény preambuluma elismeri, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, továbbá mind egyénileg, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára. Az állampolgárok ezen jogának biztosításához, és azért, hogy ezen kötelességüket be tudják tartani, a környezeti ügyekben biztosítani kell számukra az információkhoz való hozzáférést, a döntéshozatalban való részvétel lehetőségét, továbbá az igazságszolgáltatáshoz való jogot.

4. Az Aarhusi Egyezmény 3. cikke meghatározza az egyezmény általános rendelkezéseit. A 3. cikk (1) bekezdése szerint „[a] Felek az Egyezmény rendelkezéseinek megvalósításához szükséges egyértelmű, átlátható és következetes keret létrehozása és fenntartása céljából meghozzák a szükséges jogi, szabályozásbeli [helyesen: törvényi, rendeleti] és egyéb intézkedéseket, beleértve azon intézkedéseket is, melyek célja a kompatibilitás biztosítása az ezen Egyezményben foglalt tájékoztatási, részvételi és igazságszolgáltatási kötelezettség megvalósításáról szóló rendelkezések között” [helyesen: beleértve az ezen Egyezménynek az információkra, a nyilvánosság részvételére és az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezései

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – Az Aarhusi Egyezményt 1998. június 25-én kötötték meg, és 2001. október 30-án lépett hatályba. 2009. november 22-én az Aarhusi Egyezménynek 44 tagja volt, ideértve a Szlovák Köztársaságot (amely 2005. december 5-én csatlakozott az Egyezményhez) és az Európai Uniót (a továbbiakban: EU, amely 2005. február 17-én csatlakozott).

közötti összhang biztosítására irányuló intézkedéseket, valamint a megfelelő végrehajtási intézkedéseket is].

5. A 6. cikk több olyan elemet foglal magában, amelyek a nyilvánosságnak a döntéshozatali folyamatban való részvételére vonatkoznak. A releváns rendelkezések a következők:

„1. Valamennyi Fél

- (a) az I. mellékletben felsorolt javasolt tevékenységek engedélyezési eljárása során hozandó döntésben betartja e cikk rendelkezéseit;
- (b) nemzeti szabályozásának megfelelően alkalmazza az ezen cikkben előírtakat olyan javasolt tevékenységekkel kapcsolatos döntések esetében is, melyek nem tartoznak az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közé, de jelentős hatással lehetnek a környezetre. Ennek megállapítása végett a Félnek meg kell vizsgálnia, hogy egy adott javasolt tevékenység a jelen cikk rendelkezései alá tartozik-e, vagy sem [...]”

6. A 9. cikk a „Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz” [helyesen: „Az igazságszolgáltatáshoz való jog”] címet viseli. A jelentőséggel bíró rendelkezései a következők:

„(2) Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

- a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben vagy alternatívan,
- b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja, a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. cikk rendelkezéseivel, és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezésével, nem csorbítva a (3) bekezdés érvényét [helyesen: a bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való jogot, hogy vitassák egyfelől – amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik – az Egyezmény 6. cikke rendelkezéseinek, másfelől – az alábbi (3) bekezdés sérelme nélkül – más releváns rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatok, intézkedések vagy mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségét].

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt [helyesen: az ezen Egyezmény hatálya alá tartozó ügyekben] az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz [helyesen: nyilvánosságot széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog]. E célból a 2. cikk (5) bekezdésében írt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezet kellő érdekeltséggel rendelkezőnek minősül a fenti a) albekezdés céljára. Ugyanezen szervezetek a fenti b) albekezdésben megfogalmazott jogokkal rendelkező szervezeteknek minősülnek.

Ezen bekezdés rendelkezései, ahol ezt a nemzeti szabályozás előírja, nem zárhatják ki azon követelményt, amely egy adminisztratív

hatóság előtti felülvizsgálati eljárásnak az ügy jogi útra terelése előtti megindítására és lefolytatására vonatkozik [helyesen: A (2) bekezdés rendelkezései nem zárják ki a valamely közigazgatási hatóság előtti előzetes jogorvoslati eljárás lehetőségét, és nem érintik azt a követelményt, hogy a bírósági jogorvoslati eljárás megindítása előtt ki kell meríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket azokban az esetekben, amelyekben a nemzeti jog ezt előírja].

(3) A fenti (1) és (2) bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek [helyesen: Ezenfelül a fenti (1) és (2) bekezdésben szereplő jogorvoslati eljárások sérelme nélkül valamennyi Fél biztosítja a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, a magánszemélyek és hatóságok olyan intézkedései vagy mulasztásai megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket].

[...]"

7. A 19. cikk a ratifikálásra vonatkozó rendelkezéseket foglalja magában. A 19. cikk(5) bekezdése szerint „[a] 17. cikkben<sup>3</sup> említett regionális gazdasági integrációs szervezetek ratifikációs, elfogadási, jóváhagyási vagy

csatlakozási okiratukban nyilatkoznak afelől, hogy az Egyezmény hatáskörébe tartozó kérdésekben milyen mértékben rendelkeznek kompetenciával. E szervezetek a Letétemnyest tájékoztatják kompetenciájuk mértékében bekövetkező bárminemű lényegi változásokról is.”

## Az Európai Unió joga<sup>4</sup>

### Az EK-Szerződés

8. Az alapeljárás tényállásának idején a környezetre vonatkozó közösségi politikát az EK 174. cikk<sup>5</sup> szabályozta. Ez kimondja, hogy az elfogadott politika hozzájárul a környezet minőségének megőrzésével, védelmével és javításával, az emberi egészség védelmével, a természeti erőforrások körültekintő és észszerű hasznosításával, és a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére irányuló nemzetközi szintű intézkedések ösztönzésével kapcsolatos célkitűzések megvalósításához. Az EK 175. cikk(1) bekezdése<sup>6</sup> szerint „[a] Tanács a[z EK] 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően határoz arról, hogy a Közösségnek milyen lépéseket kell tennie a[z EK] 174. cikkben említett célok elérése érdekében.”

9. Az EK 300. cikk(2) bekezdése első albekezdésének első mondata és az EK 300. cikk (3) bekezdésének első

3 – A 17. cikk úgy határozza meg a „regionális integrációs gazdasági szervezetek” fogalmát, mint „az Európai Gazdasági Bizottság szuverén tagországaiból álló olyan [...] szervezetek [...], melyek illetékességgel rendelkeznek a jelen Egyezményben foglalt kérdésekben, beleértve az egyezménykötési kompetenciát is e kérdések vonatkozásában”.

4 – Mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a tényállás a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti, ezért az EU jogának és struktúrájának az ezen időpont előtti állapotára fogok hivatkozni. Ugyanakkor, mivel a jelen ügyben felmerülő kérdések a későbbiekben is jelentőséggel bírnak, ezért – ahol indokolt volt – az Európai Unió jogának jelenlegi állapotára is hivatkoztam („uniós jog” utalással).

5 – Jelenleg EUMSZ 191. cikk.

6 – Jelenleg EUMSZ 192. cikk.

albekezdése meghatározza a Közösség és egy [...] vagy több állam, illetve nemzetközi szervezet közötti megállapodás megkötésének eljárási követelményeit, amelyek az EK 300. cikk (7) bekezdése szerint kötik a Közösség intézményeit és a tagállamokat.<sup>7</sup>

*Az Aarhusi Egyezmény végrehajtása a közösségi jogban*

10. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikke(2) bekezdésének a közösségi jogban való végrehajtásához szükséges intézkedéseket valójában már az egyezmény ratifikálása előtt elfogadta a 2003/35 irányelv.<sup>8</sup>

*A 2003/35 irányelv*

11. A releváns preambulumbekezdések a következők:

„(5) 1998. június 25-én a Közösség aláírta a [z Aarhusi Egyezményt]. Ahhoz, hogy a Közösség ratifikálni tudja az egyezményt, a közösségi jogot megfelelően össze kell hangolni az egyezménnyel.

7 – A 300. cikk rendelkezéseinek helyébe az EUMSZ 218. cikk lépett.

8 – A környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 156., 17. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.).

(9) Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) és (4) bekezdése előírja a bírósági és egyéb eljárásokhoz való jogot a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének a kifogásolása céljából az egyezmény 6. cikkének a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel.

(10) A környezetvédelemmel kapcsolatos egyes olyan irányelvek tekintetében, amelyek a tagállamok számára előírják a környezettel kapcsolatos tervek és programok elkészítését, azonban a nyilvánosság részvételére vonatkozóan nem tartalmaznak elegendő rendelkezést, rendelkezni kell, hogy biztosítsák a nyilvánosságnak az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel, különösen annak 7. cikkével összhangban történő részvételét. Más vonatkozó közösségi jogszabályok már előírják a nyilvánosságnak a tervek és programok elkészítésében történő részvételét, és a jövőben, az Aarhusi Egyezménnyel összhangban, a nyilvánosság részvételére vonatkozó előírások eleve beépülnek a vonatkozó jogszabályokba.

- (11) A 85/337/EGK tanácsi irányelv<sup>[9]</sup> és a 96/61/EK tanácsi irányelv<sup>[10]</sup> módosítása szükséges annak biztosítása érdekében, hogy azok teljes mértékben összeegyeztethetők legyenek az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel, különösen annak 6. cikkével és 9. cikke (2) és (4) bekezdésével.

*A 2005/370/EK tanácsi határozat*

- (12) Mivel a javasolt intézkedés célját, nevezetesen az Aarhusi Egyezmény alapján fennálló kötelezettségek végrehajtásához való hozzájárulást, a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért e cél, az intézkedés szintje és hatása révén, közösségi szinten jobban megvalósítható, a Közösség a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban intézkedéseket fogadhat el. [...]"

12. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeknek az uniós jogba való átültetése céljából a 2003/35 irányelv beiktatta a 85/337 irányelvbe a 10a. cikket, illetve a 96/61 irányelvbe a 15a. cikket.

13. Az Aarhusi Egyezmény az Európai Közösség nevében a 2005/370/EK tanácsi határozattal került jóváhagyásra.<sup>11</sup> Ez a jóváhagyás akkor az EK 175. cikkben, az EK 300. cikk (2) bekezdése első albekezdésének első mondatán és a 300. cikk (3) bekezdésének első albekezdésén alapult.

14. A 2005/370 határozat melléklete az Európai Közösség által az Aarhusi Egyezmény 19. cikkével összhangban tett nyilatkozatot<sup>12</sup> tartalmaz. A Nyilatkozat második bekezdése szerint „a hatályos jogi eszközök nem szabályozzák teljes körűen az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében meghatározott kötelezettségek végrehajtását, amennyiben magánszemélyek vagy a 2. cikk (2) bekezdésének d) pontjában szabályozott európai közösségi intézményektől eltérő hatóságok intézkedéseik és mulasztásaik miatti felelősségre vonására szolgáló közigazgatási és igazságügyi eljárásokra vonatkoznak, következésképpen a tagállamok felelősek ezen kötelezettségek teljesítéséért az egyezménynek az Európai Közösség általi jóváhagyása időpontjában, és felelősek maradnak mindaddig, amíg a Közösség, az EK-Szerződés alapján meglévő hatáskörét gyakorolva, el nem fogad

9 – Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i irányelv (HL 1985. L 175; 40. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.; a továbbiakban: 85/337 irányelv vagy KHV-irányelv).

10 – A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i irányelv (HL 1996. L 257., 26. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.; a továbbiakban: 96/61 irányelv vagy KIMCS-irányelv).

11 – A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i határozat (HL 2005. L 124., 1. o.; a továbbiakban: 2005/370 határozat). Az Aarhusi Egyezmény szövege megtalálható a Hivatalos Lap ugyan ezen kiadásának 4. és azt követő oldalain.

12 – A továbbiakban: Nyilatkozat.

közösségi jogszabályokat azon kötelezettségek teljesítésének szabályozásáról.”

## A nemzeti jog

15. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének(3) bekezdését csak részben, az 1367/2006/EK rendelettel<sup>13</sup> hajtották végre az uniós jogban, amely rendelet azonban csupán az Európai Unió intézményeire alkalmazandó. Az említett bekezdés általános végrehajtására nem került sor. Bár a Bizottság 2003. október 24-én elkészítette az igazságszolgáltatáshoz a környezeti ügyekben való jogról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatot<sup>14</sup>, az azonban nem került elfogadásra, és nem lett belőle jogi aktus.

16. A nemzeti bíróság előtti eljárás alapjául szolgáló tényállás tükrében végül meg kell említeni, hogy a barna medve (*ursus arctos*) az élőhely-irányelv<sup>15</sup> II. melléklete szerint olyan közösségi jelentőségű faj, amelynek megőrzéséhez különleges természetmegőrzési területek kijelölése szükséges, a IV. melléklet szerint pedig közösségi jelentőségű, szigorú védelmet igénylő faj.

13 – A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.).

14 – COM(2003) 624 végleges.

15 – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; a továbbiakban: élőhely-irányelv).

17. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa a 2005. szeptember 23-i 1840. számú rendeletével jóváhagyta az Aarhusi Egyezményhez való csatlakozást. Az Egyezmény 2006. március 5-én lépett hatályba a Szlovák Köztársaságban.

18. A Szlovák Köztársaságban a közigazgatási eljárást többek között a közigazgatási eljárásról szóló 71/1967. sz. törvény szabályozza (a továbbiakban: a közigazgatási eljárásról szóló törvény). E törvény 14. cikke szerint ügyfélként való elismerésüket kérhetik azok a személyek, akiknek a jogait és jogos érdekeit a közigazgatási eljárás közvetlenül érinti.

19. 2007. november 30. előtt az 543/2002. sz. törvény 83. cikke (3) bekezdésének második mondata az ügyfél jogállásával ruházta fel azokat az egyesületeket, amelyek célja a környezetvédelem volt. Ezt a jogállást azok az egyesületek szerezhették meg, amelyek meghatározott időn belül írásban kérelmezték a részvételük engedélyezését. E rendelkezés (6) bekezdése szerint ezek az egyesületek kérhették, hogy a környezetet valószínűleg érintő bármely eljárásról értesítést kapjanak. A (7) bekezdés szerint a hatóságok ennek megfelelően kötelesek voltak értesíteni az egyesületeket. Az ilyen egyesületek számára az a lehetőség is fennállt, hogy a polgári perrendtartás 250. cikkének (2) bekezdésével összhangban bármely határozatot megtámadjanak a bíróságok előtt.

20. Ugyanakkor az 554/2007. sz. törvény 2007. december 1-jétől kezdődő hatállyal módosította az 543/2002. sz. törvényt. A módosításnak a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bíró hatása az volt, hogy az alapeljárás felpereséhez hasonló környezetvédő egyesületeket most „érdekelt félnek” sorolják be „ügyfél” helyett. A Szlovák Kormányának a tárgyaláson tett előadása szerint a jogállás megváltozása lényegében kizárja, hogy ezek az egyesületek közvetlenül eljárást kezdeményezhessenek a határozatok jogszerűségének felülvizsgálata iránt. Ehelyett ügyészt kell felkérniük arra, hogy eljárjon a nevükben.

22. 2008 elején az LZ-t többek között tájékoztatták arról, hogy különböző vadászegyesületek kezdeményezésére indult több közigazgatási eljárás van folyamatban. A minisztérium 2008. április 21-én olyan határozatot hozott, amelyben helyt adott egy vadászegyesület által előterjesztett, a barna medve védelmére vonatkozó szabályoktól való eltérés engedélyezésére irányuló kérelemnek. Ezen eljárás során és ezt követően is az LZ jelezte a részvételi szándékát a minisztériumnak, kérve a közigazgatási eljárásról szóló törvény 14. cikkében foglaltak szerinti elismerését annak, hogy a közigazgatási eljárásban az ügyfél jogállása illeti meg. Az LZ főként azt állította, hogy a kérdéses eljárások közvetlenül érintik az Aarhusi Egyezményből eredő jogait és jogos érdekeit. Továbbá úgy vélte, hogy az egyezménynek közvetlen hatálya van.

### **A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

21. Az alapeljárás felperese, a Lesoochranárske zoskupenie VLK (a továbbiakban: LZ) környezetvédelemmel foglalkozó személyegyesülés. Az LZ arra kérte a Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság Környezetvédelmi Minisztériuma) alperest, hogy tájékoztassa minden olyan közigazgatási döntéshozatali eljárásról, amely érintheti a természet és a környezet védelmét, valamint amely a fajok vagy területek védelmétől való eltérés engedélyezésére vonatkozik.

23. A minisztérium a 2008. június 26-i határozatával (a továbbiakban: a megtámadott határozat) megerősítette a 2008. április 21-i határozatát. Továbbá kimondta, hogy az LZ-t nem illette meg az ügyfél jogállása az eljárásban. Ezért az LZ nem fellebbezhetett a 2008. április 21-i határozat ellen. A minisztérium továbbá úgy vélte, hogy az Aarhusi Egyezmény olyan nemzetközi egyezmény, amely csak a nemzeti jogba való átültetést követően hatályosulhat. Álláspontja szerint a Szlovák Köztársaság kétségtelenül címettje az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) és (3) bekezdésnek, az azokban foglalt rendelkezések azonban nem említik egyértelműen, hogy mely alapvetőnek gondolt jogokat és szabadságokat alkalmazhatnak közvetlenül a

hatóságok a nemzetközi közjogban használt „*self executing*”-elmélet értelmében.

24. Az LZ keresetet terjesztett elő a megtámadott határozat ellen a Krajský súd v Bratislave-n (a továbbiakban: Pozsonyi Regionális Bíróság). A bíróság megvizsgálta a megtámadott határozatot és az azt megelőző közigazgatási eljárást, és elutasította az LZ keresetét.

25. Ezen álláspont alátámasztására a Pozsonyi Regionális Bíróság rögzítette, hogy a 9. cikk (2) és (3) bekezdésének sem a logikai, sem a szó szerinti értelmezése nem biztosít jogot a közigazgatási és a bírósági eljárásban félként való részvételre. Az Aarhusi Egyezmény, épp ellenkezőleg, arra kötelezi a szerződő feleket, hogy – határozatlan időn belül - fogadják el azon belső jogi szabályozást, amelynek alapján az érintett nyilvánosság számára lehetővé teszik az Egyezmény 6. cikke rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tevékenységekről szóló határozatok felülvizsgálatában való részvételt, akár bíróság, akár más hatóság előtt.

26. Az LZ fellebbezést nyújtott be a Legfelsőbb Bírósághoz, amely felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

1. Elismerhető-e, hogy az 1998. június 25-i Aarhusi Egyezmény 9. cikke és

nevezetesen annak (3) bekezdése a nemzetközi szerződésekhez kötődő közvetlen alkalmazhatósággal (self-executing jelleggel) rendelkezik, figyelembe véve az e nemzetközi szerződés által kitűzött azon fő célt, hogy a nyilvánosság vagy az érintett nyilvánosság számára a fél az eljárásban jogállás biztosításával eltérjen a keresetességi jog hagyományos fogalmától, és tekintettel arra, hogy az Európai Unió, bár 2005. február 17-én csatlakozott az említett nemzetközi egyezményhez, a végrehajtásához szükségező közösségi intézkedéseket még nem fogadta el?

2. Elismerhető-e, hogy jelenleg a közösségi jogrend részét képező Aarhusi Egyezmény 9. cikke és nevezetesen annak (3) bekezdése a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának értelmében véve közösségi jogi közvetlen alkalmazhatósággal vagy közvetlen hatályal rendelkezik?

3. Az első vagy a második kérdésre adott igenlő válasz esetében az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése az e nemzetközi szerződésben kitűzött fő célra tekintettel értelmezhető-e úgy, hogy a „hatóságok [aktusai]” fogalma magában foglalja a valamely határozat meghozatalát jelentő aktust, ami azt eredményezi, hogy a nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való joga magában foglalja a valamely közigazgatási szerv



azon határozatának vitatásához való jogot, amely sérti a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket?

27. Az LZ, Németország, Görögország, Franciaország, Lengyelország, Finnország, Svédország, a Szlovák Köztársaság és az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztettek elő. A görög és a svéd kormány kivételével valamennyi fél megjelent a 2010. május 4-i tárgyaláson, és szóban kifejtette érveit.

### **Előzetes észrevételek**

#### *Elfogadhatóság*

28. A Bíróság elé terjesztett első két kérdés az Aarhusi Egyezmény „9. cikke és nevezetesen annak (3) bekezdése” értelmezését érinti. A harmadik kérdés kizárólag a 9. cikk (3) bekezdését érinti. A 9. cikk a „Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz” [helyesen: „Az igazságszolgáltatáshoz való jog”] címet viseli. A cikk egymást követő bekezdései e jog különböző vonatkozásait érintik.

29. Így a 9. cikk(1) bekezdése biztosítja a jogorvoslati eljáráshoz való jogot, ha az információ iránti kérelmet elutasítják. A 9. cikk (2) bekezdése arra kötelezi a Szerződő

Feleket, hogy nemzeti jogszabályaik keretein belül biztosítsák az érintett nyilvánosság meghatározott feltételeknek megfelelő tagjai számára az arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való jogot, hogy vitassák az Egyezmény 6. cikke rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatok, intézkedések vagy mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségét.<sup>16</sup> A 9. cikk (3) bekezdése további kötelezettséget ró valamennyi Szerződő Felekre, miszerint azok biztosítják biztosítja a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak megfelelnek, a hatóságok olyan intézkedései vagy mulasztásai megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket. A 9. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy az első három bekezdésben szereplő eljárásoknak elégséges és hatékony jogorvoslatot kell biztosítaniuk, és meghatároz bizonyos követelményeket, amelyeket az ilyen eljárások során teljesíteni kell. Végül a 9. cikk (5) bekezdése arra kötelezi a Szerződő Feleket, hogy tájékoztassák a nyilvánosságot a közigazgatási és a bírósági jogorvoslati eljárásokhoz való jogaikról, és vizsgálják meg az igazságszolgáltatáshoz való jog hatékonyabb érvényesülését biztosító, megfelelő segítségnyújtási mechanizmusok létesítésének lehetőségét.

30. Lengyelország és az Egyesült Királyság kormánya észrevételeikben felvetik az elfogadhatóság kérdését. Úgy vélik, hogy az

<sup>16</sup> – Az ilyen módon megtámadható „határozatok, intézkedések vagy mulasztások” kategóriája a nemzeti jog alapján bővíthet.

előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések jellegüknél fogva csak a 9. cikk (3) bekezdésére vonatkoznak, és azt indítványozzák, hogy a Bíróság ezért nyilvánítsa az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatatlannak annyiban, amennyiben az az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének egyéb részeire vonatkozik.

31. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek esetében kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik az előzetes döntéshozatal szükségességének és a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciájának megítélése. Amennyiben a feltett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni. Mindazonáltal a Bíróság kivételes esetekben jogosult saját hatáskörének megállapítása céljából megvizsgálni azokat a körülményeket, amelyek mellett a nemzeti bíróság hozzá fordult. A Bíróság akár el is utasíthatja a határozathozatalt a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről, ha (többek között) a probléma hipotetikus.<sup>17</sup>

32. Az alapeljárásban az LZ csak az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) és (3) bekezdésére kívánt hivatkozni. A Bíróság által a 9. cikk (1), (4) és (5) bekezdésével kapcsolatban esetlegesen adott válasznak nem lenne hatása a nemzeti bíróság előtti ügyre. Ezért a nemzeti bíróságnak a 9. cikk egyéb részeire való

hivatkozásai hipotetikusak és következképpen elfogadhatatlanok.

33. Az Aarhusi Egyezmény – a 9. cikk (2) bekezdése szerint – olyan személyek számára biztosítja az igazságszolgáltatáshoz való jogot, akik a 6. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatot, intézkedést vagy mulasztást kívánnak megtámadni. A 6. cikk az Egyezmény I. mellékletében felsorolt tevékenységekre (a felsorolásban szerepelnek többek között az ipari projektek, a fémek előállítása és feldolgozása, valamint a hulladékkezelés), és olyan tevékenységekre vonatkozik, amelyek a nemzeti jog szerint jelentős hatással lehetnek a környezetre.

34. A 9. cikk (2) bekezdésének alkalmazási köre megegyezik a KHV-irányelvvel és a KIMCS-irányelvvel (amely a KHV-irányelvtől függetlenül érvényesül, és nem zárja ki annak alkalmazását).

35. A szabályozási tárgyak ilyen egybeesése arra utal, hogy a 9. cikk (2) bekezdését teljes egészében végrehajtották az uniós jogban. A 2003/35 irányelv (10) és (11) preambulumbekezdése továbbá azt mutatja, hogy a jogalkotó az említett irányelvvel bevezetett módosításokat az e rendelkezés teljes végrehajtására megfelelőnek tekintette.

17 – Lásd újabb keletű példaként a C-314/08 sz. Filipiak-ügyben 2009. november 19-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-11049. o.) 40-42. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

36. Ilyen körülmények között fel sem merül az a kérdés, hogy a 9. cikk(2) bekezdése közvetlen hatállyal bír-e.<sup>18</sup>

37. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket csak annyiban válaszolja meg, amennyiben azok a 9. cikk (3) bekezdésre vonatkoznak.

38. Végül megállapítható, hogy bár – mint azt az Egyesült Királyság helyesen észrevételezte – a kérdést előterjesztő bíróság a kérdésében mind a „közvetlen hatály”, mind a „közvetlen alkalmazhatóság” fogalmát használja, a Bíróság elé terjesztett első két kérdés a 9. cikk(3) bekezdésének közvetlen hatályát érinti.<sup>19</sup> Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság az első két kérdést tekintse úgy, mintha azok csak a közvetlen hatályra vonatkoznának.

18 – Kérdéses, hogy az LZ által indított eljárás az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (és ezáltal 9. cikke (2) bekezdésének) hatálya alá tartozik-e. Az eljárás olyan határozatot érint, amely eltér a barnamedve mint faj védelmére vonatkozó feltételektől. Még ha olyan határozatról lenne is szó, amely esetlegesen befolyásolná a barna medve élőhelyét, akkor sem tűnik úgy számomra, hogy az ilyen határozat a KHV-irányelv I. mellékletének hatálya alá tartozna. Úgy tűnik, hogy az élőhely-irányelv sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely meghatározott projektek esetlegesen jelentős környezeti hatásait érintenék. E kérdésekről azonban a nemzeti bíróságnak kell döntenie.

19 – A „közvetlen hatály” fogalma azt jelenti, hogy az egyén hivatkozhat valamely rendelkezésre a nemzeti bíróság előtt, míg a „közvetlen alkalmazhatóság” fogalma azt jelenti, hogy valamely megállapodás self-executing jellegű, vagyis nincs szükség az uniós vagy a nemzeti jogban való végrehajtására.

39. Az egyértelműség kedvéért megjegyzem, hogy a „közvetlen hatálynak” a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bíró tesztje a nemzetközi jog rendelkezéseire vonatkozik, és némileg eltér az uniós jog „belső” rendelkezéseire vonatkozó tesztől. A különbségtételről röviden szót ejtek a későbbiekben.<sup>20</sup>

## Az első kérdésről

40. A kérdést előterjesztő bíróság az első és második kérdésében arra keresi a választ, hogy elismerhető-e, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének közvetlen hatálya van.

41. Az első kérdés – ahogyan arra a Bíróság elé észrevételeket előterjesztő felek közül többen is rámutattak – közvetve a vegyes megállapodások értelmezésére vonatkozó hatáskör és joghatóság problémáját veti fel. A Bizottság, a finn és a svéd kormány pedig kimondottan azt a kérdést tették fel, hogy a jelen ügyben van-e a Bíróságnak hatásköre az elé terjesztett kérdésben való döntéshozatalra.

42. A Bíróságnak a hatáskör és a joghatóság előbbi kérdéseit érintő ítélezési gyakorlata hosszú múltra tekint vissza, és néha

20 – Lásd a lenti 85. pontot.

fordulatosan alakult, majd a legújabb Merck Genéricos ügyben hozott ítéletben<sup>21</sup> csúcso-  
sodott ki. Azt javasolom, hogy kezdjünk az ítél-  
kezési gyakorlat vizsgálatával.

vegyes megállapodások bármely vizsgálatá-  
nak általános kiindulópontjával.<sup>24</sup>

### *A Bíróságnak a vegyes megállapodásokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlata*

43. Amint azt több tudós is megjegyezte, a  
vegyes megállapodások az európai jog nor-  
matív eszközeinek különösen vitatott típusát  
képezik.<sup>22</sup> A Bíróság kezdetben a Közösség  
és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra  
összpontosított. Az ERTA-ügyben a Bíróság  
szabályként rögzítette, hogy a tagállam kül-  
ső hatásköre korlátozott válik, amennyiben  
a Közösség kizárólagos külső hatáskört sze-  
rez. A Közösség belső szabályozás alapján  
szerezhet ilyen kizárólagos külső hatáskört.<sup>23</sup>  
Az ERTA-ügyben rögzített szabály szolgál a

44. A Bíróságnak a vegyes megállapodások  
értelmezésére vonatkozó jogköre ezért a ve-  
gyes megállapodásnak a Közösség hatásköré-  
be tartozó rendelkezéseire korlátozódik?

45. Az ítélkezési gyakorlatának egy hason-  
lóan korai pontján merült fel az a kérdés,  
hogy rendelkezik-e a Bíróság joghatósággal  
a vegyes megállapodások érvényességével és  
értelmezésével kapcsolatos előzetes döntés-  
hozatalra. A Bíróság a Haegeman-ügyben ha-  
mar arra a megállapításra jutott, hogy rendel-  
kezik joghatósággal. Ezt a megállapítást azon  
az alapon tette, hogy a közösségi intézmé-  
nyek által elfogadott aktusok vonatkozásában  
rendelkezik joghatósággal, és a (jelenleg az  
EK 300. cikk alapján megkötött) nemzetközi  
megállapodások ebbe a körbe tartoznak.<sup>25</sup>

46. A joghatóság korlátainak kérdése kezdet-  
ben nem közvetlenül vetődött fel.<sup>26</sup> Aztán a

21 – A C-431/05. sz. Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos  
ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2007.,  
I-7001. o.). Az ebben az ügyben ismertetett indítványában  
Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok részletesen bemutatja a  
releváns ítélkezési gyakorlatot. Ugyanakkor, mivel a jelen  
eljárás újra megnyitotta e problémakört, újból megvizsgál-  
om az általa tárgyalt ítéleteket.

22 – Áttekintésként lásd Heliskoski, J., *Mixed Agreements as a  
Technique for Organizing the International Relations of the  
European Community and its Member States* című mun-  
kájának (Kluwer Law International, Hága, 2001.) bevezető  
fejezetét.

23 – A 22/70 sz., Bizottság kontra Tanács (ERTA) ügyben  
1971. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1971., 263. o.)  
17–19 pontja.

24 – Lásd például A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség  
keretében elfogadott, a nukleáris anyagok, felszerelések és  
szállítmányok fizikai védelméről szóló egyezményről szóló,  
1978. november 14-i 1/78. sz. határozat (EBHT 1978.,  
2151. o.) 31–35. pontját, és ezt követően az 1/94. sz. véle-  
mény (EBHT 1994., I-5267. o.) 77. pontját. Az ERTA-ügyben  
rögzített szabály újra megjelenik a Lisszaboni Szerződéshez  
csatolt 25. Jegyzőkönyvben is, amely a megosztott hatáskör-  
rökre az EÜMSZ 2. cikk (2) bekezdésében szabályozott  
területére vonatkozik.

25 – A 181/73. sz., Haegeman kontra Belgium ügyben 1974. ápri-  
lis 30-án hozott ítélet (EBHT 1974., 449. o.) 4–6. pontja.

26 – Lásd például a 65/77. sz. Razanatsimba-ügyben 1977. no-  
vember 24-én hozott ítéletet (EBHT 1977., 2229. o.).

Demirel-ügyben<sup>27</sup> a Bíróság azt vizsgálta, hogy van-e hatásköre a Török Köztársasággal kötött társulási megállapodás rendelkezéseinek értelmezésére. Úgy vélte, hogy azért rendelkezik ilyen hatáskörrel, mert a szabad mozgással kapcsolatos szóban forgó kötelezettségek közösségi hatáskörbe tartoznak.<sup>28</sup> Ezután a Bíróság egy ideig tág megközelítést alkalmazott az ilyen rendelkezések értelmezésére vonatkozó joghatóságát illetően.<sup>29</sup>

47. A Bíróság megközelítése ugyanakkor 1996-ban, a TRIPS-egyezmény (a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló egyezmény) rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatos Hermès-ügyben<sup>30</sup> megváltozott. Ebben az eljárásban (amely azt a kérdést érintette, hogy valamely átmeneti nemzeti intézkedés a TRIPS-egyezmény 50. cikkének értelmében vett „ideiglenes intézkedésnek” volt-e tekinthető) a Bíróság joghatóságát azon az alapon vitatták, hogy nem volt olyan közösségi határozat, amely a valamely nem kizárólagos hatáskörnek vegyes

megállapodás körében történő gyakorlására vonatkozott volna.<sup>31</sup>

48. A Bíróság kimondta, hogy a kérdéses cikk értelmezését illetően hatáskörrel rendelkezik azon az alapon, hogy a TRIPS-egyezmény 50. cikkével kapcsolatos (és a cikk által érintett) 40/94/EK rendelet<sup>32</sup> az egyezmény aláírásának időpontjában már hatályba lépett. Mivel az adott helyzet a nemzeti jog és a közösségi jog hatálya alá is tartozott, a Bíróságnak elsősorban azért volt joghatósága, mert meg kellett előzni, hogy a jövőben értelmezésbeli eltérések alakuljanak ki, amely eltérésekkel számolni kellett volna akkor, ha a kérdést a nemzeti bíróság joghatóságában hagyják.<sup>33</sup> E következtetés levonásakor a Bíróság különösen a Giloy-ügyben hozott ítéletre<sup>34</sup> és a Leur-Bloem ügyben hozott ítéletre<sup>35</sup>

27 – A 12/86. sz. ügyben 1987. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3719. o.).

28 – Az ítélet 6–12. pontja. Ugyanakkor, ahogy azt P. Eeckhout megjegyezte, a Demire-ügyben a Bíróság kimondta, hogy nem merült fel az a kérdés, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik-e egy olyan rendelkezés értelmezésére, amely a tagállamokra nézve kizárólag egy kötelezettséget tartalmaz. Ehelyett egyszerűen utalt a közösségi hatáskör és a joghatóság közötti kapcsolatra (*External Relations of the European Union*, Oxford University Press, 2004., 236. o.).

29 – Ez az ítélet a Török Köztársasággal kötött társulási megállapodással kapcsolatos tartós ítélkezési gyakorlatnak képezte alapját, amely a C-192/89. sz. Sevince-ügyben 1990. szeptember 20-án hozott ítélettel (EBHT 1990., I-3461. o.) kezdődött, és a C-237/91. sz. Kus-ügyben 1992. december 16-én hozott ítélettel (EBHT 1992., I-6781. o.) folytatódott.

30 – A C-53/96. sz. ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3603. o.).

31 – Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok a Merck Genéricos ügyben ismertetett indítványának 52. pontjában megismételte P. Eeckhout azon megjegyzését (hivatkozott mű 237. o.), miszerint a Hermès-ügy megvilágította a közösségi hatáskörnek a joghatóság kritériumaként való meghatározásában rejlő gyengeségeket, vagyis azt, hogy az utóbbi az előbbi bonyolultságának rabjává válik. Egyetértek ezzel az értékeléssel.

32 – A közösségi védjegyről szóló, 1993. december 20-i tanácsi rendelet (HL 1994. L 11., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 146. o.)

33 – Az ítélet 22–33. pontja. Olyan szerzők, mint A. Dashwood (lásd például „Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements”, D. O’Keefe és A. F. Bavasso (szerk.): *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law International, Hága, 2000., 173. o.) tágan, akként értelmezik az ítélet e részét, hogy az értelmezési joghatósággal ruházza fel a Bíróságot a Közösség és a tagállamok megosztott hatásköreinek területén. Ugyanakkor J. Heliskoski bírálja ezt a tág értelmezést a *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* című munkájában (i. m., 59–60. o.). Úgy tűnik, hogy a Merck Genéricos ügyben hozott ítélet a tág értelmezés végét jelenti, bár az ítélet a jövőbeli értelmezési eltérések megelőzésének gondolata miatt változatlanul üdvözölhető.

34 – A C-130/95. sz. ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4291. o.).

35 – A C-28/95. sz. ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4161. o.).

támaszkodott (mindkét ügy a közösségi és a nemzeti jog egységes értelmezését érintette, de azokat nem bonyolította a vegyes megállapodás vonatkozásában megosztott hatáskör kérdése).

49. A Bíróság néhány évvel később megerősítette ezt a megközelítést a szintén a TRIPS-egyezmény 50. cikkének értelmezését érintő Dior-ügyben.<sup>36</sup> Ebben az ítéletben az 50. cikk értelmezésére vonatkozó hatáskörét egyéb szellemi tulajdonjogokra is kiterjesztette, de a jelen ügy elbírálása szempontjából ennél érdekesebb fejlemény található az ítélet indokolásának 49. pontjában, ahol a Bíróság különbséget tett a védjegyek és a formatervezési minták között azon az alapon, hogy a Közösség az előbbi területen már alkotott jogi aktusokat, míg az utóbbi területen nem. Ennek megfelelően a Bíróság ugyan kimondta, hogy a TRIPS-egyezmény védjegyekre vonatkozó rendelkezéseinek nincs közvetlen hatálya (bár a nemzeti bíróságok kötelesek azt koherens módon értelmezni), azonban a formatervezési minták vonatkozásában megállapította, hogy a közösségi jog nem követeli meg, de nem is tiltja a közvetlen hatályt.<sup>37</sup>

36 – A C-300/98. és C-392/08. sz., Dior és társai egyesített ügyekben 2000. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11307. o.).

37 – F. Jacobs főtanácsnok a C-89/99. sz., Schieving-Nijstad és társai ügyben ismertett indítvány (EBHT 2001., I-5851. o.) 40. pontjában homályossága miatt bírálta ezt a megközelítést. P. Eeckhout egyetértett ezzel a bírálattal, azon tűnődve, hogy „a joghatóság és a jogi hatás jelenlegi [2004] örvénye mennyiben járul hozzá a WTO-jog bíróságok általi hatékony és megvalósítható végrehajtásához és alkalmazásához” (i. m. 243. o.).

50. A Hermés-ügyben és a Dior-ügyben hozott ítélet számos kérdést megválaszolatlanul hagy. A hatáskör és a joghatóság közötti kapcsolatot például nem tisztázták kellőképpen ezekben az ügyekben; ugyanez érvényes a Bíróság által saját magának tulajdonított hatáskör terjedelmével kapcsolatos indokolásra.<sup>38</sup>

51. Sajnálatosan a kívánatos tisztánlátáshoz a Schieving-Nijstad ügy sem vezetett el, amelyben a Bíróság különbséget tett a valamely rendelkezés értelmezésére vonatkozó hatáskör és az ezen rendelkezés érvényesítésére vonatkozó eljárási szabályok meghatározásával kapcsolatos jogkör között.<sup>39</sup> Az Étang de Berre ügyben és a Mox Plant ügyben hozott ítéletben<sup>40</sup>, amelyek nem az EK 234. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban, hanem az EK 226. cikk szerinti közvetlen keresetek nyomán születtek, leegyszerűsítették a korábban kifejlesztett vizsgálatot. Ezekben az ügyekben a Bíróság igencsak átsiklott a joghatóság kérdésén, csupán azt rögzítette, hogy a vegyes megállapodások ugyanolyan státusszal

38 – P. Eeckhout négy különböző lehetséges okot ajánl a Bíróság joghatóságának alátámasztására: a közösségi kötelezettségek hatályát, a harmonizált közösségi joggal való kapcsolatot, a nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel kapcsolatos megközelítést és az együttműködési kötelezettséget. A Dior-ügyben hozott ítéletet követően számosan adtak hangot az egyértelműbb indokolás iránti igénynek: lásd például Koutrakos, P., „The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure”, *European Foreign Affairs Review*, 7/2002., 25. o. és Heliskoski, J., „The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements”, *Nordic Journal of International Law*, 69/2000., 395. o.

39 – Az ítélet 30–38. pontja. P. Eeckhout különösen bírálja ezt azzal érvelve, hogy az utóbbi a rendelkezés jogi hatásának kérdése, és a rendelkezés jogi hatásának értelmezése a rendelkezés értelmezésének szerve része.

40 – A C-239/03. sz., Bizottság kontra Franciaország („Étang de Berre”) ügyben 2004. október 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9325. o.) és a C-459/03. sz. Bizottság kontra Írország („Mox Plant”) ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-4635. o.).

rendelkeznek, mint a tisztán közösségi megállapodások, amennyiben rendelkezéseik közösségi hatáskörbe tartoznak.<sup>41</sup>

52. A Merck Genéricos ügy<sup>42</sup> előtt ezért nehéz volt meghatározni azokat a területeket, amelyeken a Bíróság joghatósággal rendelkezett a vegyes megállapodások vonatkozásában. Ezt a nehézséget tükrözik a jelen ügyben előterjesztett egyes észrevételek, nevezetesen a finn és a svéd kormány észrevételei, amelyek felvetették azt a kérdést, hogy rendelkezik-e a Bíróság hatáskörrel a szóban forgó rendelkezés érdemben történő értelmezésére.

53. Ilyen előzmények után a Merck Genéricos ügyben hozott markáns ítélet egy szippantásnyi friss levegőnek volt tekinthető. Maga az ügy a TRIPS-egyezmény 33. cikkének értelmezését érintette, de ugyanazt a kérdést vetette fel, mint ami jelenleg a Bíróságot foglalkoztatja: melyik bíróság van a legjobb helyzetben annak megállapítására, hogy valamely vegyes megállapodás meghatározott rendelkezése közvetlen hatállyal bír, vagy bírhat-e?

41 – Az *Étang de Berre* ügyben hozott ítélet 25. pontja. A Bíróság röviden érintette a közösségi hatáskör terjedelme meghatározásának kérdését, rögzítette, hogy nem zárja ki a közösségi hatáskör fennállását, ha nincsenek közösségi rendelkezések azon meghatározott környezeti problémára vonatkozóan, amely egy olyan területhez (környezetvédelem) tartozik, melyet a közösségi szabályozás általánosságban lefed (az ítélet 27–31. pontja).

42 – A fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

54. A Bíróság határozottan úgy vélte, hogy a valamely rendelkezés közvetlen hatályának megítélésére vonatkozó joghatóság attól függ, hogy a rendelkezés olyan területre tartozik-e, amelyen a Közösség már alkotott jogi aktusokat. Ha igen, akkor a – Bíróság által értelmezett – közösségi jog kerül alkalmazásra, ha nem, akkor nincs sem előírva, sem megtiltva az, hogy valamely tagállam jogrendje biztosítsa az egyéneknek a jogot arra, hogy a kérdéses rendelkezésre közvetlenül hivatkozhasanak. A Bíróság úgy véli továbbá, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás vizsgálata olyan közösségi szintű egységes választ igényel, amit egyedül a Bíróság tud megadni, és ennek következtében joghatósággal rendelkezik az ilyen vizsgálat elvégzésére.<sup>43</sup>

55. Úgy tűnik számomra, hogy a meglehetősen lakonikus indokolás ellenére a Bíróság a Merck Genéricos ügyben átvágta a gordiuszi csomót, és világos választ adott arra a kérdésre, hogy van-e hatásköre azt a bíróságot megjelölni, amelyik a legjobb helyzetben van annak eldöntésére, hogy az adott rendelkezésnek közvetlen hatálya van-e. A Bíróság úgy döntött, hogy rendelkezik ilyen hatáskörrel.

56. Teljesen egyetértek azzal a következtetéssel, amelyre a Bíróság a Merck Genéricos ügyben jutott. Az ítéletnek az az előnye, hogy meglehetősen gyakorlatias megközelítést alkalmazott egy politikailag érzékeny környezetben gyakran felmerülő kérdésre. Amint arra egyes szakemberek rámutattak, a vegyes

43 – Az ítélet 33–38. pontja.

megállapodás maga pragmatikus erők teremtménye – olyan eszköz, amely egy többszintű rendszerben a nemzetközi megállapodások iránti szükségletből eredő problémák megoldására szolgál.<sup>44</sup>

vegyes megállapodások ugyanolyan státuszszal rendelkeznek, mint a tisztán közösségi megállapodások, amennyiben rendelkezéseik közösségi hatáskörbe tartoznak.<sup>46</sup>

57. A következő vizsgálat nagyrészt a Merck Genéricos ügyben hozott ítéletet tükrözi. Csupán egyes részleteket kell hozzátennem ott, ahol úgy érzem, hogy azok a Bíróság segítségére lehetnek.

59. A Merck Genéricos ügy – a jelen ügyhöz hasonlóan – olyan vegyes megállapodást érintett, amelyben nem lettek felosztva a Közösség és a tagállamok között a többi szerződő féllel szembeni kötelezettségek. A Bíróság rögzítette, hogy joghatósággal rendelkezik – és ehhez a legjobb helyzetben van – a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdésének vizsgálatára, és a Közösség által vállalt kötelezettségek meghatározására.<sup>47</sup>

#### *A vegyes megállapodások értelmezésére vonatkozó joghatóság*

58. Az EK 300. cikk(7) bekezdése értelmében az említett cikkben meghatározottak szerint megkötött megállapodások a közösségi intézményekre és a tagállamokra nézve kötelezők. Az Aarhusi Egyezmény ilyen megállapodás. Rendelkezései ma már a közösségi jogrendszer szerves részét képezik.<sup>45</sup> A Közösség, a tagállamok és a nem tag országok által kötött

60. Egyetértek ezzel az állásponttal. Egyértelmű számomra, hogy a Bíróság az egyetlen olyan szerv, amely ilyen értékelésre vállalkozhat.<sup>48</sup> Nem tűnik helyes megoldásnak a

44 – Lásd különösen De Baere, G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford University Press, 2008., 264. o.

45 – Lásd a Mox Plant ügyben hozott ítélet 82–84. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Régóta ez az ítélkezési gyakorlat: lásd a Demirel-ügyben hozott ítélet 6. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

46 – Lásd az Étang de Berre ügyben hozott ítélet 25. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Ez nemcsak a Közösség kizárólagos hatáskörébe eső rendelkezésekre vonatkozik, hanem a vegyes hatáskörök területére tartozó rendelkezésekre is. Talán érdemes belegondolni, hogy a Közösség egy látens hatáskör gyakorlásával szerez kizárólagos külső hatáskört. G. Cosmas főtanácsnok a Dior-ügyben ismertetett indítványának 43. pontjában különbséget tett a lehetséges és tényleges közösségi hatáskör között, abból kiindulva, hogy az előbbi átalakul az utóbbivá, ha a Közösség jogszabályt alkot egy meghatározott területen. P. Eeckhout megismétli e vizsgálatot (i. m. 271. o.), és én is megfelelőnek tartom azt a probléma megfogalmazására.

47 – Az ítélet 31–33. pontja.

48 – A Dior-ügyben ugyanakkor G. Cosmas főtanácsnok erőteljesen érvelt a Bíróságnak a vegyes megállapodás *valamennyi rendelkezésére vonatkozó értelmezési* hatásköre ellen azzal, hogy ez a nemzeti hatóságok hatáskörének megsértését jelentené, illetve a Bíróság intézményi szerepe a nemzeti jogalkotás harmonizációjára tekintettel nem terjed ki a jogalkotás kezdeményezésére (lásd a 42–48. pontot).



Bíróság mesterséges kizárása abból a lehetőségből, hogy akár csak előzetes lépésként értelmezze a szabályozás egészét, annak érdekében, hogy a vegyes megállapodásban részes valamennyi fél tisztában lehessen kötelezettségeivel és az érdemi értelmezésre vonatkozó jogkörével. E megközelítés nemcsak a „hány angyal fér el egy tű fokán” típusú szükségtelesen vitához vezetne, hanem lángoló kardokkal fegyverezné fel ezeket az angyalokat.

61. Az említett ügyben hozott ítélettől eltérő ítélet továbbá töredezettséghez vezetne magában a jogszabályok végrehajtásában. Ez pedig növelné a jogbizonytalanságot a Közösségre, a tagállamokra, az egyezményben részes harmadik államokra és az esetleges peres felekre nézve. Továbbá minden esélye megvan annak, hogy ilyen út követése esetén a Közösség olyan vádaknak lenne kitéve, hogy nem tett eleget a Szerződő Fél szerepéből adódó kötelezettségeknak.

62. Ezen okokból célszerűnek tűnik a Bíróság által a Merck Genéricos ügyben elvégzett vizsgálat alkalmazása: van-e Bíróságnak kellő joghatósága legalább annak meghatározására, hogy melyik bíróság – maga vagy a tagállam hatáskörrel rendelkező bírósága – van a legjobb helyzetben annak eldöntésére, hogy az adott rendelkezés közvetlen hatállyal bír-e.

*Melyik bíróság van a legjobb helyzetben annak meghatározására, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése közvetlen hatállyal bír-e?*

63. A Bíróság által a kérdés<sup>49</sup> eldöntésére a Merck Genéricos ügyben meghatározott teszt arra irányul, hogy alkotott-e már jogi aktust a Közösség azon a meghatározott területen, ahova a vizsgálandó rendelkezés tartozik.

64. Ez a teszt a Bíróság által az ERTA-ügyben alkalmazott azon különbségtételt<sup>50</sup> tükrözi, amely szerint valamely rendelkezés kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozása attól függ, hogy alkottak-e kellő mértékben belső jogi szabályokat ezen a területen. A teszt megőrzi a Hermès-ügyben hozott ítélet egyik pozitív szempontját is, nevezetesen a jövőbeli értelmezési eltérések olyan esetekben való megelőzését, amelyekben a közösségi jog érintett, és ezért egyéséges értelmezésre van szükség.

65. Olyan rendelkezés-e az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése, amely a Közösség által már szabályozott területre tartozik?

49 – Továbbá az ezzel összefüggő, magát a rendelkezést érintő kérdés, hogy ellentétes-e a közösségi joggal, ha valamely vegyes megállapodás rendelkezését közvetlen hatállyal ruházzák fel.

50 – Egy vegyes megállapodás vonatkozásában a hatáskörök utólagos megosztása céljából.

66. Itt válik láthatóvá a Merck Genéricos ügyben hozott ítélet egyik problémája. Ez az ítélet nem tartalmaz iránymutatást arra nézve, hogy a közösségi hatáskörök gyakorlásának mely mértéke (milyen intenzitása) tekinthető „kellő jelentőségűnek” ahhoz a következtetéshez, hogy a Közösség az adott „területet” már szabályozta.

Lehet-e „kapcsolódó” szabályozást alkalmazni?

67. „Kapcsolódó” szabályozás alatt a közigazgatási határozat tárgyát (például a szóban forgó védett fajt) érintő szabályozást értem, szemben azzal a szabályozással, amely közvetlenül a határozattal kapcsolatos igazságszolgáltatáshoz való jogot érinti. A bíróságok nyilvánvalóan figyelembe kívánják venni ezt a szabályozást az adott ítélet meghozatalakor, azonban ez felveti azt a kérdést, hogy az ilyen szabályozás léte hatással van-e az az Aarhusi Egyezmény szerinti igazságszolgáltatáshoz való jogra?

68. A kérdést előterjesztő bíróság által tárgyalt fellebbezés a barna medvét érinti. Ezért felmerül a kérdés, hogy annak meghatározása szempontjából, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése a közösségi jog hatálya alá eső területhez tartozik-e, jelentőséggel bír-e a tény, hogy a barna medve szerepel az élőhely-irányelv által védett fajok listáján.

69. Álláspontom szerint nem.

70. Ha figyelembe kellene venni az ilyen „kapcsolódó” szabályozást, akkor a 9. cikk (3) bekezdésének értelmezése töredezetté válna. Az értelmező bíróság előtti ügy pontos tényállásán múlna. A jelen ügyben például az, hogy az Aarhusi Egyezmény értelmezésére a Bíróságnak vagy a nemzeti bíróságnak van-e joghatósága, azon múlna, hogy az a faj, amelyre nézve a vadászati engedélyt kérik, szerepel-e az élőhely-irányelvben meghatározott listán. Ez túlságosan rendszertelen és önkényes ahhoz, hogy megfelelő alapul szolgáljon a hatáskör meghatározásához.

71. Természetesen, a 9. cikk (3) bekezdésének hatásától függetlenül, a „kapcsolódó” szabályozás sok esetben határt szabhat a nemzeti bíróság mérlegelési jogkörének az adott ügyben. Így a jelen eljárásban célszerű lehet<sup>51</sup> a barna medvét védett fajként felsoroló élőhely-irányelvre támaszkodni. Ennek az irányelvnek nincs közvetlenül jelentősége a Bíróság elé terjesztett kérdések szempontjából, és nincs

51 – Lásd a fenti 16. pontot.

kihátással arra, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése közvetlen hatállyal bír-e. Mindazonáltal a Szlovák Köztársaság köteles biztosítani az élőhely-irányelv hatékony végrehajtását.<sup>52</sup>

### A „terület” meghatározása

72. Milyen szűken kell értelmezni azon terület fogalmát, amelyen már létezik közösségi szabályozás? Számos lehetőség jöhet szóba a tág, absztrakt értelmezésen alapuló koncepciótól („a környezetre vonatkozó szabályozás”)<sup>53</sup> kezdve az Aarhusi Egyezmény tárgyával, vagy annak egy részével egyező meghatározáson („az információkhoz való hozzáférés, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása környezeti

ügyekben”)<sup>54</sup> át azon kérdés feltételéig, hogy az adott rendelkezés pontos tárgyát lefedje az e rendelkezést az uniós jogban végrehajtó szabályozási intézkedés.

73. A vegyes megállapodás keretében történő hatáskörmegosztást egyrészt a pragmatizmus puhítja, másrészt fejlődhet. A vegyes megállapodások néha a megegyezésre jutás politikai szükségszerűségéből eredő jogalkotói kompromisszumok eredménye. Ezért ésszerűnek tűnik, hogy a Bíróság a meghatározott rendelkezés végrehajtásával kapcsolatos „területet” pragmatikusan határozza meg, tekintettel mind magára a nemzetközi egyezményre, mind arra, hogy az uniós jog előírta-e a tagállamok számára a szóban forgó rendelkezés végrehajtását.

74. A 9. cikk (3) bekezdése konkrét, önálló kötelezettségeket ró az Aarhusi Egyezményben részes felekre. Bár a rendelkezés a „környezeti jog” tág területére esik (amely számos közösségi szintű jogalkotási kezdeményezés tárgya volt), az abban meghatározott kötelezettségek eléggé eltérnek a 9. cikk egyéb részeiben meghatározottaktól (amint azt a Tanács a Nyilatkozatban hangsúlyozta) ahhoz, hogy a Bíróságnak szükséges legyen megvizsgálania

52 – Bár az élőhely-irányelv például maga nem biztosít kereshető-ségi jogot valamely félnek arra, hogy megtámadja valamelyik közigazgatási eljárást, a kérdést előterjesztő bíróság az előtte folyamatban levő ügyben hivatalból is köteles lehet annak megállapítására, hogy a szóban forgó határozat ellentétes a Szlovák Köztársaság uniós jog szerinti kötelezettségeivel. Vagy köteles lehet arra, hogy a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 143, 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.) 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja, valamint 12. és 13. cikke szerinti biztosítsa az igazságszolgáltatáshoz való jogot, ha a védett fajt (barna medve) ért kárt ezen irányelv 2. cikkének (7) bekezdése szerinti „kereső tevékenységgel” [helyesen: szakmai tevékenységgel] okozták, és ha az érintett személyek a szlovák jog szerint a 12. cikk (1) bekezdésének b) pontjának megfelelően „kellően érdekeltek”.

53 – Lásd az Étang de Berre ügyben hozott ítélet 28. pontját, bár – mint az fent megjegyeztem – ez az ügy a Bíróság tagállami kötelezettségszegési eljárásra vonatkozó joghatóságát érintette.

54 – Úgy látszik, hogy ez volt a helyzet a Dior-ügyben: lásd G. Cosmas főtanácsnok indítványának 32. pontját. Ugyanakkor úgy tűnik, a főtanácsnok a 33. pontban azt javasolja, hogy a teszt arra irányuljon, hogy a Közösség a területen „gyakorolta-e a lehetséges hatáskörét”. A főtanácsnok azt is a vizsgálat tárgyául javasolta a 35. pontban, hogy „a kérdéses cikk értelmezése és alkalmazása befolyásolt-e [bármely] közösségi jogi rendelkezést”.

azt, hogy a 9. cikk (3) bekezdése által lefedett konkrét területen a Közösség alkotott-e már szabályozást.

*Alkotott-e már szabályozást a Közösség a 9. cikk (3) bekezdése által lefedett területen?*

75. Amint arra mind a lengyel, mind a finn kormány rámutat, a Közösség eddig nem alkotott szabályozást azon a meghatározott területen, amelyre a 9. cikk (3) bekezdése vonatkozik.

76. Bár a 2003/35 irányelv lefedi a 9. cikk(2) bekezdését, a 9. cikk(3) bekezdésének rendelkezései még nem váltak az uniós jog részévé.<sup>55</sup> A 9. cikk (3) bekezdését az 1367/2006 rendelettel csak az Európai Unió

55 – E vonatkozásban ettől eltér az Étang de Berre ügyben hozott, látszólag tág hatályú ítélet. Amint arra a lengyel kormány rámutat, ebben az ügyben a Bíróság a hatáskörével kapcsolatos kifogásokat azon az alapon utasította el, hogy már volt általános szabályozás, csupán a Bíróság előtti konkrét problémára vonatkozó szabályozás hiányzott. A jelen ügyben a 9. cikk (3) bekezdése önálló rendelkezés: a bekezdés maga nem a 9. cikk valamely olyan részének (a (2) bekezdésének) az alelete, amelyet már végrehajtottak az uniós jogban.

saját intézményei vonatkozásában hajtották végre. Álláspontom szerint az *inclusio unius est exclusio alterius* közösségi jogi alapelv egy változata alkalmazható ehelyütt. A 9. cikk (3) bekezdését az intézményekre alkalmazó rendelet léte ugyanis csupán arra a tényre világít rá, hogy nincs olyan uniós intézkedés, amely az intézményekéivel egyenértékű kötelezettségeket hajtana végre a tagállamok nemzeti jogrendjében.<sup>56</sup> A Bizottság azon irányelvjavaslata, amely a tagállami kötelezettségek vonatkozásában is hatályba léptette volna a 9. cikk (3) bekezdését, elakadt. A 9. cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettségeknek az uniós jog által a nemzeti jogban való végrehajtása még várat magára.

77. Úgy tűnik, különös jelentősége van annak, hogy a 9. cikk (3) bekezdésének végrehajtására irányuló irányelvjavaslat vonatkozásában nem történt előrelépés. Úgy gondolom, a Bíróságnak nem kellene figyelmen kívül hagynia a vonatkozó közösségi szabályozás hiányát, és nem kellene magához vonnia a 9. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatályáról való döntésre vonatkozó hatáskört. Ha a Bíróság így tesz, akkor a jogalkotó helyébe lép.

56 – Lásd a T-37/04. sz. Açores-ügyben 2008. július 1-jén hozott ítélet (EBHT 2008., II-103. o.) 93. pontját, amelyben az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy az 1367/2006 rendelet jogi hatása a közösségi intézményekre korlátozódik.

A jogalkotó ugyanakkor eddig szándékosan úgy döntött, hogy nem cselekszik.

hatályt tulajdonítson, de az uniós jog nem követeli meg azt, hogy így tegyen. Annyiban, amennyiben a 9. cikk (3) bekezdése a tagállamokra ró kötelezettséget, e kötelezettségeket a tagállamoknak sokkal inkább a nemzetközi jog alapján kell teljesíteniük.

78. A Nyilatkozat szerint továbbá a Közösség úgy ítélte meg, hogy „az egyezmény 9. cikkének(3) bekezdésében meghatározott kötelezettségek [...], mivel magánszemélyek vagy a[z ...] európai közösségi intézményektől eltérő hatóságok intézkedései és mulasztásai megtámadására szolgáló közigazgatási és bírósági eljárásokra vonatkoznak”, a tagállamok hatáskörébe tartoznak, valamint a tagállamok felelősek e kötelezettségek teljesítéséért mindaddig, amíg a Közösség nem cselekszik. Álláspontom szerint döntő jelentőséggel bír, hogy a Közösség eddig még nem cselekedett.<sup>57</sup>

79. A jelen ügyben szóban forgó alapvető kötelezettségek vonatkozásában arra a következtetésre jutok, hogy a 9. cikk (3) bekezdése nem olyan területre vonatkozik, amely a közösségi jog hatálya alá tartozik.

80. Ezért a tagállamok nemzeti bíróságainak kell meghatározniuk azt, hogy a 9. cikk (3) bekezdése közvetlen hatállyal bír-e az adott tagállam jogrendjében. Az uniós jog nem követeli meg, de nem is zárja ki ezt az értelmezést. Következésképpen nyitva áll a lehetőség a nemzeti bíróság számára, hogy a rendelkezésnek a nemzeti jog feltételei szerint közvetlen

### *Következtetés*

81. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság mondja ki, a nemzeti bíróságnak kell meghatároznia azt, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése a saját jogrendjében közvetlen hatállyal rendelkezik-e, tekintettel azon körülményre, hogy az Európai Unió ugyan 2005. február 17-én csatlakozott ehhez a nemzetközi egyezményhez, azonban a tagállamokra rótt kötelezettségek vonatkozásában (ellentétben az uniós intézmények kötelezettségeivel) mindaddig nem alkotott szabályozást az egyezmény említett rendelkezésének az uniós jogban történő végrehajtása végett.

82. Amennyiben a Bíróság nem ért egyet az első kérdéssel kapcsolatos következtetéseimmel, akkor szükségessé válik a második és a harmadik kérdés vizsgálata.

57 – Ez szintén megkülönbözteti a jelen ügy tényállását az Étang de Berre ügyétől.

**A második kérdésről**

83. Közvetlen hatállyal rendelkezik-e a 9. cikk (3) bekezdése?

84. Ha a Bíróság álláspontja szerint szükséges e kérdés megválaszolása, akkor azt javaslom, hogy mondja ki, a 9. cikk (3) bekezdése nem rendelkezik közvetlen hatállyal.

85. Az Európai Unióra nézve kötelező nemzetközi megállapodás rendelkezésének közvetlen hatályáról (vagy annak hiányáról) a szerződő felek magában a megállapodásban rendelkezhetnek. Máskülönb ezen felek bíróságaira hárul annak értékelése, hogy a rendelkezés közvetlen hatállyal bír-e. A Bíróság szerint következképpen közvetlenül alkalmazandónak kell tekinteni a Közösségek által harmadik államokkal kötött nemzetközi megállapodás valamely rendelkezését, ha e megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére tekintettel olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve.<sup>58</sup>

58 – Lásd például a C-372/06. sz. Asda Stores ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11223. o.) 82. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Lásd továbbá a 27. lábjegyzetben hivatkozott Demirel-ügyben hozott ítélet 14. pontját, és a C-308/06. sz. Intertanko-ügyben 2008. június 3-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-4057. o.) 39. pontját. Némileg eltérő megszövegezés található a Dior-ügyben hozott ítélet 42. pontjában és Poiars Maduro főtanácsnoknak a C-120/06. P. sz. FIAMM-ügyben ismertetett indítványában (EBHT 2008., I-6513. o.), amelynek 26. pontjában a főtanácsnok bírálja a „közvetlen hatály” fogalmának használatát, mivel két különböző jogi normára vonatkozó *terminus technicus*ról volt szó.

86. A 9. cikk (3) bekezdése szerint „a fenti (1) és (2) bekezdésben szereplő jogorvoslati eljárások sérelme nélkül valamennyi fél biztosítja a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, a magánszemélyek és hatóságok olyan intézkedései vagy mulasztásai megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket”.

87. Álláspontom szerint a 9. cikk (3) bekezdése nem tartalmaz olyan kötelezettségeket, amelyek eléggé világosak és pontosan meghatározottak ahhoz, hogy az egyének jogi helyzetét közvetlenül, további magyarázat és pontosítás nélkül szabályozzák.

88. Az LZ helyesen hivatkozik arra, hogy a nyilvánosság tagjainak a 9. cikk(3) bekezdése értelmében joguk van a közigazgatási vagy a bírósági eljáráshoz. Ugyanakkor ezzel a jogosultsággal csak akkor élhetnek, ha teljesítik a nemzeti jogban meghatározott követelményeket.<sup>59</sup> Sem maga a 9. cikk (3) bekezdése, sem az Aarhusi Egyezmény egyéb rendelkezése nem ad iránymutatást arra nézve, hogy ezek mely kritériumok lehetnek, illetve kell, hogy legyenek. Amint arra a német kormány helyesen utal, az Aarhusi Egyezmény előkészítő munkálatai inkább azt sugallják,

59 – A nemzeti bíróságra tartozik annak megállapítása, hogy az LZ teljesíti-e ezeket a követelményeket.

hogy a jogalkotók a szerződő államokra kívánták hagyni ezek meghatározását.<sup>60</sup>

hogy ezekben az ügyekben a tagállamok által meghatározandó szóban forgó követelmények meglehetősen korlátozott eljárásjogi kritériumok, nem pedig széles körű anyagi jogi követelmények voltak.

89. E kifejezett korlátozások hiányában a 9. cikk (3) bekezdésének lehetséges alkalmazási köre nagyon széles lenne. A 9. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatállyal való felruházása, és ezáltal azon lehetőség mellőzése, hogy a tagállamok annak alkalmazását feltételekhez kössék, egyenlő lenne *actio popularis* bírósági, nem pedig jogalkotási úton történő bevezetésével. Az a tény, hogy az irányelvaslatot még mindig nem fogadták el, azt jelzi, hogy egy ilyen lépés az adott összefüggésben valóban nem lenne megfelelő.

90. Az LZ a tárgyaláson azzal érvelt, hogy a Bíróság kimondta, a tagállamok által meghatározandó követelmények szükségessége nem zárja ki szükségszerűen a közvetlen hatályt. Ugyanakkor az általa hivatkozott ügyek – nevezetesen a Deutscher Handballbund ügy<sup>61</sup> és a Simutenkov-ügy<sup>62</sup> – annyiban eltérnek,

91. Végül – mint azt a Bizottság helyesen megjegyzi –, ha a 9. cikk (3) bekezdése közvetlen hatállyal rendelkezne, és ezáltal (az azt kizáró követelmények hiányában) a nyilvánosság bármely tagja hivatkozhatna rá, az jelentős jogbizonytalanságot eredményezne azon szervek vonatkozásában, amelyek aktusai vagy mulasztásai közigazgatási vagy bírói eljárás tárgyává tehetők. Ilyen szervek lehetnek magánszemélyek, akárcsak hatóságok. Álláspontom szerint ez egy további érv amellett, hogy a 9. cikk (3) bekezdése ne rendelkezzen közvetlen hatállyal.

60 – Az előkészítő munkálatok megtalálhatók az ECE/MP.PP/2005/2/Add.3 jelzésű 2005. június 8-i dokumentumban a [www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm](http://www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm) webloldalon. A szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 31. cikke szerint a nemzetközi jogban a szerződések rendelkezéseit a szokásos értelmük szerint kell értelmezni. Ugyanakkor mind a Bécsi Egyezmény 32. cikke, mind a nemzetközi jog alapelvei lehetőséget nyújtanak arra, hogy valamely fogalom jelentésének meghatározása során a szerződés előkészítő munkálataira hivatkozzanak, ha a rendelkezés szokásos értelme szerinti értelmezés – a rendelkezés céljának tükrében – olyan eredményre vezet, amely félreérthető vagy homályos. Lásd Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. kiadás, Manchester University Press, 1984., 141. és azt követő o.).

61 – A C-438/00. sz. Deutscher Handballbund ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4135. o.) 29. pontja.

62 – A C-265/03. sz. Simutenkov-ügyben 2005. április 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2579. o.) 24-25. pontja.

92. Pusztán utalni kívánok arra, hogy az a tény, hogy valamely nemzetközi megállapodás meghatározott rendelkezésének nincs közvetlen hatálya, nem jelenti azt, hogy valamely szerződő fél nemzeti bíróságai ne lennének kötelesek azt figyelembe venni.<sup>63</sup>

63 – Lásd analógiaként G. Cosmas főtanácsnoknak a 36. lábjegyzetben hivatkozott Dior-ügyben ismertetett indítványa 80. pontját.

93. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság – amennyiben úgy véli, hogy szükséges megválaszolni a második kérdést – mondja ki, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése uniós jogi szempontból nem rendelkezik közvetlen hatállyal.

### A harmadik kérdésről

94. A kérdést előterjesztő bíróság harmadik kérdése arra irányul, hogy „a hatóságok [aktusainak]” az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésében szereplő fogalma magába foglalja-e a közigazgatási szervek határozatait.

95. Az egyértelmű, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének értelmezésére azon kötelezettségek vonatkozásában, amelyeket e cikk az 1367/2006 rendelet révén az uniós intézményekre ró. Lehet, hogy a Bíróság meg kívánja válaszolni a harmadik kérdést annyiban, amennyiben – a Dzodzi-ügyben<sup>64</sup> és a Leur Bloem ügyben<sup>65</sup> hozott ítéletek indokolása mentén – kívánatos, hogy a nemzeti bíróság e rendelkezésnek a nemzeti jog keretében

történő alkalmazásakor tisztában legyen az-zal, hogy a kulcsfogalmaknak az uniós jog keretében milyen jelentést tulajdonítanak.

96. Úgy tűnik, hogy a jelen ügyben a nehézség az Aarhusi Egyezmény szlovák szövegének nyelvi sajátosságából ered. A 6. cikkben és a 9. cikk egyéb részeiben az „akt” szót használják (amely fogalom a szlovák jogban általánosságban a közigazgatási cselekvés megjelölésére szolgál), a 9. cikk (3) bekezdésében azonban nem. Ehelyett ott az „ukon” szó szerepel. A Szlovák Legfelsőbb Bíróság ezért azon az állásponton volt, hogy a 9. cikk (3) bekezdésében foglalt „[aktusok] és mulasztások” nem foglalják magukban a közigazgatási hatóságok egyedi határozatait.

97. Ugyanakkor más nyelvű változatok arra utalnak, hogy az „akt” egyszerűen valamely közigazgatási szerv lehetséges tevőleges magatartásának az általános megjelölése, egyúttal az „opomenuti” (mulasztások) ellentéte, amely magában foglal mindent, amit egy szervnek meg kellett volna tennie, de nem tett meg.<sup>66</sup>

64 – A C-297/88. és C-197/89. sz. egyesített ügyekben 1990. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3763. o.).

65 – A fenti 35. lábjegyzetben hivatkozott ügy.

66 – Például az angol változat az „act or omission”, a francia változat a „les actes ou omissions”, a német változat a „vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen” szavakat használja.



98. Úgy gondolom, az a tény, hogy a 9. cikk (3) bekezdésének szóhasználata eltér a (2) bekezdésétől (amely a „határozatok, intézkedések vagy mulasztások” kitéfelt említi), nem jelenti azt, hogy azt szükségszerűen úgy kell érteni, mint amely nem foglalja magában a formális határozatokat vagy a 9. cikk (2) bekezdésben meghatározott intézkedéseket és mulasztásokat. Ha az utóbbi lett volna a jogalkotó szándéka, akkor valószínűbbnek tűnik a számomra, hogy olyan megfogalmazást használt volna, mint például „a 9. cikk (2) bekezdésében meghatározottaktól eltérő”.

99. A 9. cikk (3) bekezdésében foglalt „[aktusok]” szónak a határozatokat is magában foglaló fogalomként történő értelmezését alátámasztja a „fenti (1) és (2) bekezdésben szereplő jogorvoslati eljárások sérelme nélkül” kitétel. A 9. cikk (3) bekezdése kiegészítő

rendelkezés. Azt nem kellene megszorítóan értelmezni azzal, hogy mesterségesen kizárják a hatálya alól az esetlegesen a 9. cikk (1) vagy (2) bekezdése szerinti eljárások tárgyát képező határozatokat.

100. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság anynyiban válaszolja meg a harmadik kérdést, hogy a 9. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a „hatóságok [aktusai]” fogalma magában foglalja a valamely határozat meghozatalát jelentő aktust. A nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való joga – a 9. cikk (3) bekezdésében foglalt korlátozásokkal – magában foglalja a valamely közigazgatási szerv azon határozatának megtámadására vonatkozó jogot, amelyről azt állítják, hogy sérti a tagállam környezetre vonatkozó nemzeti jogának rendelkezéseit.

## Véggövetkeztetések

101. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság a Najvyšší súd Slovenskej republiky által előterjesztett kérdésekre adandó válaszában mondja ki a következőket:

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok, kivéve annyiban, amennyiben az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére vonatkoznak.

2. A nemzeti bíróságra tartozik annak meghatározása, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése a saját jogrendjében közvetlen hatállyal rendelkezik-e, tekintettel azon körülményekre, hogy az Európai Unió 2005. február 17-én csatlakozott ehhez a nemzetközi egyezményhez, azonban mindeddig nem alkotott jogi aktust annak érdekében, hogy az egyezmény e meghatározott rendelkezését az általa a tagállamokra rótt kötelezettségek vonatkozásában az uniós jogban végrehajtsa.
  
3. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a „hatóságok [aktusai]” fogalma magában foglalja a valamely határozat meghozatalát jelentő aktust. A nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való joga – a 9. cikk (3) bekezdésében foglalt korlátozásokkal – magában foglalja a valamely közigazgatási szerv azon határozatának megtámadására vonatkozó jogot, amelyről azt állítják, hogy sérti a tagállam környezetre vonatkozó nemzeti jogának rendelkezéseit.

Ha a Bíróság arra az álláspontra jut, hogy hatáskörrel rendelkezik az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének közvetlen hatályára vonatkozó döntés meghozatalára:

4. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésének nincs közvetlen hatálya az uniós jogban.