



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2023. július 6. *

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – 12. cikk – Egyes állatfajok szigorú védelmére irányuló rendszer – 16. cikk – Eltérés – Az ilyen eltérés engedélyezésének részletes szabályai – A nyilvánosság részvételére vonatkozó jog”

A C-166/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a High Court (felsőbíróság, Írország) a Bírósághoz 2022. február 25-én érkezett, 2022. január 14-i határozatával terjesztett elő

a **Hellfire Massy Residents Association**

és

az **An Bord Pleanála**,

a **Minister for Housing, Local Government and Heritage**,

Írország,

az **Attorney General**

között,

a **South Dublin County Council**,

az **An Taisce – The National Trust for Ireland**,

a **Save Our Bride Otters**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: M. L. Arastey Sahún tanácselnök, F. Biltgen és J. Passer (előadó) bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

* Az eljárás nyelve: angol.

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Hellfire Massy Residents Association képviselőiben B. Harrington solicitor, J. Devlin SC és J. Kenny BL,
- az An Bord Pleanála képviselőiben R. Minch SC, L. Mullett solicitor, B. Foley SC és S. Hughes BL,
- a Minister for Housing, Local Government and Heritage, Írország és az Attorney General képviselőiben M. Browne, J. Brennan és A. Joyce, meghatalmazotti minőségben, segítők: E. Barrington és T. Flynn SC,
- a Save Our Bride Otters és az An Taisce – The National Trust for Ireland képviselőiben F. Logue solicitor,
- a lengyel kormány képviselőiben B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőiben G. Gattinara és C. Hermes, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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.) 12. és 16. cikkének, valamint az Aarhusban 1998. június 25-én aláírt és az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL 2005. L 124., 1. o.) jóváhagyott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény; a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) 6. cikke (1)–(9) bekezdésének és 9. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 Ezt a kérelmet a Hellfire Massy Residents Association és az An Bord Pleanála (területrendezési hivatal, Írország; a továbbiakban: hivatal), valamint a Minister for Housing, Local Government and Heritage (lakásügyi, helyi önkormányzati és örökségvédelmi miniszter, Írország), Írország és az Attorney General (főügyész, Írország) (a továbbiakban együttesen: ír hatóságok) között, egyrészt a hivatal által kiállított építési engedély érvényessége, másrészt a 92/43 irányelv 12. és 16. cikkének az ír jogba való átültetésére irányuló rendelkezések érvényessége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

3 Az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„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; és
- c) eldöntheti esetről esetre, amennyiben a nemzeti joga így rendelkezik, hogy nem alkalmazza a jelen cikk rendelkezéseit olyan javasolt tevékenységekre, amelyek honvédelmi célokat szolgálnak, amennyiben a Fél úgy véli, hogy ezeket a jelen cikk alkalmazása hátrányosan befolyásolná.”

4 A 6. cikk (2)–(9) bekezdése a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételére vonatkozóan részletes szabályokat ír elő.

5 Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

- a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben [helyesen: kellő mértékben érdekeltek], 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 rendelkezéseivel, nem csorbítva a (3) bekezdés érvényét [helyesen: jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a Fél közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő, 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 jogi vagy eljárásjogi 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) bekezdésben írt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezet kellő érdekekkel rendelkezőnek minősül a fenti a) albekezdés céljára [helyesen: a fenti a) pont értelmében vett kellő érdekekkel rendelkezőnek minősül]. Ugyanezen szervezetek a fenti b) albekezdésben megfogalmazott jogokkal rendelkező szervezeteknek minősülnek [helyesen: E szervezetek jogait a fenti b) pont alkalmazásában olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek].

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: E (2) bekezdés rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtti előzetes jogorvoslati kérelem benyújtásának lehetőségét, illetve nem mentesítenek a belső jogban adott esetben előírt azon kötelezettség alól, hogy a bírósági eljárás megindítása előtt ki kell méríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket].”

Az uniós jog

A 92/43 irányelv

- 6 A 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével [helyesen: megőrzésével] kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program [helyesen: projekt] hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program [helyesen: projekt] részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében [helyesen: rendelkezéseire is figyelemmel] az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot [helyesen: projektet], ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.”

- 7 Ezen irányelv 12. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok természetes elterjedési területükön való szigorú védelmének [helyesen: szigorú védelmére irányuló rendszer bevezetése] érdekében, megtiltva az alábbiakat:

- a) e fajok vadon befogott [helyesen: vadon élő] példányainak szándékos befogásának vagy megölésének bármely formája;
- b) e fajok szándékos zavarása, különösen pázás [helyesen: szaporodás], utódnevelés, áttelelés és vándorlás idején;
- c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;

d) párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsítása vagy elpusztítása.

(2) E fajok esetében a tagállamok megtiltják a vadonból befogott példányok tartását, szállítását, kereskedelmét, illetve cseréjét, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálását azon példányok kivételével, amelyek befogása az irányelv alkalmazása előtt, jogszerűen történt.

(3) Az (1) bekezdés a) és b) pontjában, valamint a (2) bekezdésben említett tilalmak az e cikk hatálya alá tartozó állatok életének valamennyi szakaszára érvényesek.

(4) A tagállamok folyamatos figyelőrendszert hoznak létre a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok véletlen befogásának és megölésének ellenőrzése céljából. Az összegyűlt adatok ismeretében a tagállamok további kutatási és védőintézkedéseket hoznak annak biztosítására, hogy az állatok véletlen befogása és megölése ne legyen jelentős negatív hatással az érintett fajokra.”

8 Az említett irányelv 16. cikke a következőket írja elő:

„(1) Amennyiben nincs más megfelelő megoldás, és az eltérés megengedése nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását az elterjedési területükön [helyesen: a természetes elterjedési területükön], a tagállamok engedélyezhetik a 12., 13., 14. cikkben, valamint a 15. cikk a) és b) pontjában foglalt rendelkezésektől való eltérést az alábbiak érdekében:

- a) a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme;
- b) termést, állatállományt, erdőt, halastavat, vizeket és más típusú, tulajdont érintő súlyos károk megelőzése;
- c) közegészség, közbiztonság vagy más kiemelkedően fontos közérdek, beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is, továbbá a környezet számára kiemelkedően előnyös hatás elérése;
- d) az érintett fajok újbóli elszaporításával és visszahonosításával kapcsolatos kutatás és oktatás, továbbá az e célok érdekében végzett tenyésztés és nemesítés, növények esetében a mesterséges szaporítást is beleértve;
- e) a IV. mellékletben felsorolt fajok korlátozott és az illetékes tagállami hatóságok által meghatározott számú példányai szigorúan ellenőrzött feltételek mellett, szelektív módon és korlátozott mértékben végzett befogásának, begyűjtésének vagy tartásának engedélyezése.

(2) A tagállamok kétévenként eljuttatnak a Bizottságnak egy, a bizottság által meghatározott formában [a 20. cikk alapján] készült jelentést az (1) bekezdés értelmében engedélyezett eltérésekről. A Bizottság a jelentés kézhezvételétől számított 12 hónapon belül véleményezi az eltéréseket és tájékoztatja azokról a bizottságot.

(3) A jelentés az alábbiakat tartalmazza:

- a) az eltérés által érintett fajok és az eltérés okai, beleértve a kockázat jellegét, adott esetben megfelelő utalással az elvetett alternatív megoldásokra és a felhasznált tudományos adatokra;

- b) az egyes állatfajok befogásának vagy megölésének engedélyezett eszközei és módszerei, valamint alkalmazásuk indoklása;
- c) az engedélyezett eltérések időbeli és helyet illető körülményei;
- d) a szükséges feltételek betartásának megállapítására és ellenőrzésére, továbbá az eszközök és módszerek, az azok alkalmazására vonatkozó korlátozások, valamint az alkalmazásra jogosult szervek és a feladatot végrehajtó személyek meghatározására jogosult hatóság;
- e) az alkalmazott felügyeleti intézkedések és az elért eredmények.”

A 2011/92/EU irányelv

- 9 A 2014. április 16-i 2014/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 124., 1.o) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EGK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1.o.) (a továbbiakban: 2011/92 irányelv) (2) preambulumbekzdése a következőket tartalmazza:

„A Szerződés 191. cikke alapján az Unió környezetvédelmi politikája az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul, valamint azon az elven, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a forrásuknál kell elhárítani, továbbá a „szennyező fizet” elven. A környezeti hatásokat minden technikai tervezési és döntéshozatali folyamat lehető legkorábbi fázisában figyelembe kell venni.”

- 10 A 2011/92 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„Jelen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

a) »projekt«:

- épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése,
- egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is.

[...]

b) »engedély«: a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére;

[...]”

- 11 Ezen irányelv 2. cikkének (1)–(3) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen, és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek. Ezeket a projekteket a 4. cikk határozza meg.

(2) A környezeti hatásvizsgálat elvégezhető a tagállamban meglévő, a projektek engedélyezésére vonatkozó eljárás, vagy ennek hiányában más eljárás alkalmazásával, vagy az ennek az irányelvnek való megfelelés céljából kialakítandó eljárásokkal.

(3) Azokra a projektekre vonatkozóan, amelyekkel összefüggésben a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatát ez az irányelv, a [92/43] irányelv [...] és/vagy a [vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.)] egyidejűleg teszik kötelezővé, a tagállamoknak adott esetben gondoskodniuk kell arról, hogy olyan koordinált és/vagy összevont eljárásokat írjanak elő, amelyek kielégítik az említett uniós jogszabályokban foglalt követelményeket.

Azokra a projektekre vonatkozóan, amelyekkel összefüggésben a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatát ez az irányelv és más, az első albekezdésben felsoroltaktól eltérő uniós jogi aktusok egyidejűleg teszik kötelezővé, a tagállamok koordinált és/vagy összevont eljárásokat írhatnak elő.

[...]

12 A 2011/92 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A környezeti hatásvizsgálat keretében minden egyedi esetre vonatkozóan megfelelő módon azonosítani kell, le kell írni és értékelni kell az egyes projektek jelentős mértékű közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre:

- a) a lakosságra és az emberi egészségre;
- b) a biológiai sokféleségre, különös figyelemmel a [92/43 irányelv] és a [2009/147 irányelv] alapján védett fajokra és élőhelyekre;
- c) a földterületre, a talajra, a vizekre, a levegőre és az éghajlatra;
- d) az anyagi javakra, a kulturális örökségre és a tájra;
- e) az a)–d) pontban felsorolt tényezők közötti kölcsönhatásokra.”

13 A 2011/92 irányelv 8a. cikkének szövege a következő:

„(1) Az engedélyező határozat szövegének tartalmaznia kell legalább:

- a) az 1. cikk (2) bekezdése g) pontjának iv. alpontjában említett, indokolt döntést;
- b) a határozathoz fűzött, teljesítendő környezeti feltételeket, valamint a projekt bármely jellemzőjének és/vagy a környezetre gyakorolt jelentős káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése, és ha lehet, ellentételezése érdekében tervezett intézkedések, továbbá adott esetben a monitoring-intézkedések ismertetését.

[...]

(4) Az (1) bekezdés b) pontjában említett előírásokkal összhangban a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a projektgazda a projekt jellemzőit kivitelezze és/vagy a környezetre gyakorolt jelentős káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése, és ha lehet, ellentételezése érdekében

tervezett intézkedéseket meghozza, és meghatározzák a környezetre gyakorolt jelentős káros hatások monitoring alá vonására szolgáló eljárásokat.

A monitoring tárgyát képező paraméterek típusát és a monitoring időtartamát a projekt jellegéhez, helyéhez és méretéhez, valamint a projekt környezetre gyakorolt hatásainak jelentőségéhez igazodva, az arányosság követelményének szem előtt tartásával kell megválasztani.

A kétszeres monitoring elkerülése érdekében az ezen irányelven kívüli uniós jogszabályok és a nemzeti jogszabályok alapján már egyébként is végzett monitoring-tevékenységek is igénybe vehetők.

[...]

Az ír jog

- 14 A European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (az Európai Közösségek keretében elfogadott 2011. évi [madár- és természetes élőhelyvédelmi] rendelet; a továbbiakban: 2011. évi rendelet) 51. cikke a következőket írja elő:

„(1) A [természeti és épített örökségért, a Gaeltacht területekért felelős és művészeti] miniszter megteszi a szükséges intézkedéseket az első melléklet első részében említett fajokhoz tartozó állatok szigorú védelmére irányuló rendszer bevezetése érdekében.

(2) A hatóság által adott vagy birtokában lévő, jogszabályon alapuló vagy egyéb engedélyektől függetlenül, a miniszter által az 54. cikk alapján engedélyezett eltérés kivételével, az a személy, aki az első melléklet első részében felsorolt

- a) fajok bármely példányát szándékosan befogja vagy elpusztítja,
- b) fajokat szándékosan zavarja, különösen szaporodás, utódnevelés, áttelelés és vándorlás idején,
- c) fajok vadon élő példányainak tojásait szándékosan begyűjti vagy elpusztítja,
- d) fajokhoz tartozó állatok költő- vagy pihenőhelyét károsítja vagy elpusztítja, vagy
- e) e fajok bármely, vadonból befogott példányát – a [92/43] irányelv 12. cikkének (2) bekezdése értelmében jogszerűen befogott példányokon kívül – birtokolja, szállítja, értékesíti, cseréli, eladásra vagy cserére kínálja,

büntetendő cselekményt követ el.

(3) A (2) bekezdésben említett tilalmak az állatok életének minden olyan szakaszára vonatkoznak, amelyre e rendelet alkalmazandó.

(4) A miniszter folyamatos figyelőrendszert hoz létre az első melléklet első részében felsorolt állatfajok véletlen befogásának és megölésének ellenőrzése céljából, és az összegyűlt adatok ismeretében további kutatási és védőintézkedéseket hoz annak biztosítására, hogy az állatok véletlen befogása és megölése ne legyen jelentős negatív hatással az érintett fajokra.”

15 A 2011. évi rendelet 54. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Bármely személy kérheti az első melléklet második részében említett halfajokért felelős államtitkártól vagy minisztertől, hogy engedélyezze az 51., 52. és 53. cikkben foglalt rendelkezések betartása alóli eltérést.

(2) Amennyiben nincs más megfelelő megoldás, és az eltérés engedélyezése nem befolyásolja hátrányosan a [92/43] irányelvben említett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását a természetes elterjedési területükön, a negyedik mellékletben említett halfajokért felelős államtitkár vagy miniszter engedélyezheti az eltérést az alábbiak érdekében:

- a) a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme;
- b) termést, állatállományt, erdőt, halastavat, vizeket és más típusú, tulajdont érintő súlyos károk megelőzése;
- c) közegészség, közbiztonság vagy más kiemelkedően fontos közérdek, beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is, továbbá a környezet számára kiemelkedően előnyös hatás elérése;
- d) az érintett fajok újbóli elszaporításával és visszahonosításával kapcsolatos kutatás és oktatás, továbbá az e célok érdekében végzett tenyésztés és nemesítés, növények esetében a mesterséges szaporítást is beleértve;
- e) az első mellékletben felsorolt fajok korlátozott és az illetékes tagállami hatóságok által meghatározott számú példányai szigorúan ellenőrzött feltételek mellett, szelektív módon és korlátozott mértékben végzett befogásának, begyűjtésének vagy tartásának engedélyezése, az eltérés engedélyezésében meghatározott mértékben.

(3) A (2) bekezdés alapján engedélyezett eltérést olyan feltételekhez, korlátozásokhoz vagy követelményekhez kell kötni, amelyeket a miniszter megfelelőnek tart.

(4) A (2) bekezdés alapján engedélyezett eltérésben meg kell határozni az eltérésre vonatkozóan előírt minden ilyen feltételt, korlátozást vagy követelményt.

(5) Az eltérésre vonatkozó engedélyben meghatározott feltételek, korlátozások vagy követelmények sérelme nélkül az e cikk alapján engedélyezett eltérésre az 1965. évi Protection of Animals (Amendment) Act (az állatok védelméről szóló 1965. évi törvény [módosítás]) 14. cikkének (2)–(5) bekezdése vonatkozik.

(6) A miniszter két évente megküldi az Európai Bizottságnak az utóbbi által meghatározott formában készült, a (2) bekezdés értelmében engedélyezett eltérésekről szóló jelentést.

(7) Az (6) bekezdésben említett jelentésben meg kell határozni a következőket:

- a) az eltérés által érintett fajok és az eltérés okai, beleértve a kockázat jellegét, adott esetben megfelelő utalással az elvetett alternatív megoldásokra és a felhasznált tudományos adatokra;
- b) az egyes állatfajok befogásának vagy megölésének engedélyezett eszközei, eljárásai vagy módszerei, valamint alkalmazásuk indokolása;

- c) az engedélyezett eltérések időbeli és helyi körülményei;
- d) a szükséges feltételek betartásának megállapítására és ellenőrzésére, továbbá az eszközök és módszerek, az azok alkalmazására vonatkozó korlátozások, valamint az alkalmazásra jogosult szervek és a feladatot végrehajtó személyek meghatározására jogosult hatóság;
- e) az alkalmazott felügyeleti intézkedések és az elért eredmények.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 16 A hivatal 2020. június 25-i határozatával engedélyt adott a South Dublin County Council részére (dél-dublini megyei tanács, Írország) a Dublin megyében található Montpelier Hillre tervezett, két épületből álló látogatóközpont, a regionális út fölé épített, a fák lombkoronáján át vezető sétányra/gyalogos hídra, a túlevelű erdő lombos erdővé alakítására és a meglévő építményeken végzett állagmegóvási munkákra vonatkozóan.
- 17 A határozatban foglaltak szerint a hivatal elvégezte a 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett megfelelő vizsgálatot, és arra a következtetésre jutott, hogy az európai természeti területekre nézve nem áll fenn káros hatás.
- 18 Az említett határozat szerint a hivatal a 2011/92 irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálatot is elvégezte, és arra a következtetésre jutott, hogy a határozatban foglalt feltételek betartásától függően a javasolt fejlesztés környezetre gyakorolt hatásai elfogadhatók.
- 19 2021. július 2-i ítéletével a kérdést előterjesztő bíróság elutasította az alapeljárás felperese által a 2020. június 25-i határozattal szemben benyújtott keresetet, azon jogalap kivételével, amely a határozat elfogadását követő helyzetet illetően a 2011. évi rendelet 51. és 54. cikke érvényességének vitatására irányult.
- 20 E jogalappal az alapeljárás felperese lényegében azt állítja, hogy a 92/43 irányelv 12. cikkében előírt szigorú védelmi rendszer, ahogyan azt az ír jogban végrehajtották, érvénytelen, mivel egyrészt nem építi be az irányelv 16. cikkében előírt eltérési mechanizmust a projektek engedélyezésére irányuló eljárásba, másrészt nem írja elő a nyilvánosság megfelelő részvételét, és ezzel megsérti az Aarhusi Egyezményt.
- 21 A hivatal és az ír hatóságok vitatják az említett jogalap megalapozottságát. Ezenkívül szerintük az alapeljárás felperese nem hivatkozhat az Aarhusi Egyezményre, mivel a beadványaiban nem említette kifejezetten ezt az egyezményt, és nem hivatkozhat a szigorúan védett fajok lehetséges jövőbeli sérelmére sem.
- 22 E körülmények között a High Court (felsőbbíróság, Írország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
 - „1) Az uniós jognak az uniós jogrend elsőbbségéből eredő általános elvei azt eredményezik-e, hogy azon nemzeti eljárási szabály, amely szerint a bírósági felülvizsgálat során a felperesnek kifejezetten hivatkoznia kell a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre, nem zárhatja ki, hogy a nemzeti jognak a meghatározott uniós joggal való összeegyeztethetőségét vitató felperes olyan jogi elvekre vagy eszközökre alapított kifogásra is hivatkozzon, amelyek ezen uniós jog

értelmezése szempontjából eredendően relevánsnak tekinthetők, mint például az az elv, amely szerint az uniós környezetvédelmi jogot [az Aarhusi Egyezmény] összefüggésben, az uniós jogrend szerves részeként kell értelmezni?

- 2) A [92/43] irányelv 12. és/vagy 16. cikke és/vagy e rendelkezések összefüggésben [az Aarhusi Egyezmény] 9. cikkének (2) bekezdésével és/vagy azzal az elvvel, amely szerint a tagállamoknak meg kell tenniük az irányelv hatékony megvalósítása érdekében szükséges valamennyi különleges intézkedést, azt eredményezik-e, hogy azon belső eljárási szabály, amely szerint a felperes nem vehet fel »hipotetikus kérdést«, és a felperesnek »ténylegesen vagy tényszerűen érintettnek kell lennie« ahhoz, hogy kifogásolhassa a nemzeti jognak az uniós jogi rendelkezéssel való összeegyeztethetőségét, nem alkalmazható arra, hogy kizárják a valamely közigazgatási határozat vonatkozásában a nyilvánosság részvételi jogára hivatkozó olyan felperes által benyújtott kifogást, aki ezt követően a nemzeti jog valamely rendelkezésének érvényességét az uniós jogra hivatkozva kívánja megtámadni a nemzeti jog állítólagos hiányosságából eredő jövőbeli környezeti károk bekövetkezése előtt, amennyiben észszerű esélye van az ilyen jövőbeli kárnak, különösen azért, mert a fejlesztést olyan területen engedélyezték, amely szigorú védelem alatt álló fajok élőhelye, és/vagy mert az elővigyázatossági megközelítés alkalmazásával fennáll annak a lehetősége, hogy az engedélyezést követő felmérések az [ezen] irányelv 16. cikke szerinti eltérés engedélyezése iránti kérelem benyújtását teszik szükségessé?
- 3) A [92/43] irányelv 12. és/vagy 16. cikke és/vagy e rendelkezések összefüggésben [az Aarhusi Egyezmény] 6. cikkének (1)–(9) bekezdésével és/vagy 9. cikkének (2) bekezdésével és/vagy azzal az elvvel, amely szerint a tagállamoknak meg kell tenniük az [ezen] irányelv hatékony megvalósítása érdekében szükséges valamennyi különleges intézkedést, azt eredményezik-e, hogy a nemzeti jogban az [említett] irányelv 16. cikkének végrehajtása érdekében előírt, az eltérés engedélyezésére vonatkozó rendszer nem lehet a fejlesztés engedélyezésére irányuló rendszerrel párhuzamos és attól független, hanem annak egy integrált engedélyezési eljárás részét kell képeznie, amely magában foglalja az illetékes hatóság által hozott határozatot (szemben egy általános büntetőjogi rendelkezés alapján maga a fejlesztő által hozott egyedi döntéssel) arról, hogy az engedély megadása után felmerült kérdések miatt kell-e eltérés engedélyezése iránti kérelmet benyújtani, és/vagy amely magában foglalja az illetékes hatóság döntését arról, hogy milyen felmérések szükségesek annak mérlegelése során, hogy kell-e ilyen engedélyt kérni?
- 4) A [92/43] irányelv 12. és/vagy 16. cikkéből és/vagy e rendelkezésekből – összefüggésben [az Aarhusi Egyezmény] 6. cikkének (1)–(9) bekezdésével és/vagy 9. cikkének (2) bekezdésével – az következik-e, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikkével összhangban nyilvános részvételi eljárást kell lefolytatni egy olyan fejlesztés tekintetében, amelynél az engedély megadása a 92/43/EGK irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti megfelelő vizsgálat tárgyát képezte, és amelynél a 92/43/EGK irányelv 16. cikke alapján az engedély megadását követően eltérés engedélyezése iránti kérelem nyújtható be?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

- 23 Az ír hatóságok és a lengyel kormány azt állítja, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, lényegében azért, mert hipotetikus eseten alapuló jogkérdésekre vonatkozik.

- 24 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikk alapján létrehozott együttműködés keretében kizárólag az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelős nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utalásnak az ítélete meghozatala tekintetében fennálló szükségességét, mind pedig a Bíróság elé terjesztendő kérdéseinek relevanciáját. Következésképpen, ha a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni (2023. március 21-i Mercedes-Benz Group [A hatástalanító berendezéssel ellátott járművek gyártóinak felelőssége] ítélet, C-100/21, EU:C:2023:229, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 25 Ennélfogva az uniós jogra vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálását, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nincs összefüggésben az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2023. március 21-i Mercedes-Benz Group [A hatástalanító berendezéssel ellátott járművek gyártóinak felelőssége] ítélet, C-100/21, EU:C:2023:229, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 26 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet olyan keresettel összefüggésben terjesztették a Bíróság elé, amely többek között egyrészt a 2020. június 25-i határozat megsemmisítésére, másrészt pedig a 2011. évi rendelet 51. és 54. cikke érvénytelenségének megállapítására irányult.
- 27 Márpedig ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelemből, valamint a Bíróság rendelkezésére álló iratokból, és különösen a kérdést előterjesztő bíróság 2021. július 2-i ítéletéből az következik, hogy noha e bíróság már elutasította a 2020. június 25-i határozat megsemmisítésére irányuló kereseti jogalapot, és e tekintetben elutasította a 2011. évi rendelet 51. és 54. cikkének azzal kapcsolatos érvénytelenségére alapított jogalapot is, hogy e rendelkezések érvénytelensége kihatással lehet a határozat meghozatalára irányuló eljárás jogszerűségére, az említett bíróságnak az említett határozat meghozatalát követő helyzetet illetően még határoznia kell erről a jogalapról.
- 28 Ilyen körülmények között az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatónak kell tekinteni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A harmadik és a negyedik kérdéstről

- 29 Harmadik és negyedik kérdésével, amelyeket az első és a második kérdés előtt kell megvizsgálni, az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 92/43 irányelv 12. és 16. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azok alapján a 92/43 irányelv e rendelkezéseinek a belső jogba való átültetésére irányuló nemzeti szabályozásnak egyrészt olyan engedélyezési eljárást kell előírnia, amely magában foglalja az illetékes hatóság annak megállapítására irányuló határozatát, hogy a projekt engedélyezését követően azonosított tényezők alapján kérni kell-e az ezen irányelv 16. cikke szerinti eltérést, és/vagy hogy e célból vizsgálatokat kell-e végezni, másrészt pedig elő kell írnia a nyilvánosság részvételét az eltérés engedélyezésére irányuló ezen eljárásban.

- 30 E tekintetben elegendő megállapítani, hogy a 92/43 irányelv 12. és 16. cikke, amelyek nem kizárólag a 2011/92 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett projektek keretében végzett tevékenységekre, hanem bármely emberi tevékenységre vonatkoznak, nem követelik meg azt, hogy az ilyen projektek engedélyezésére irányuló eljárások magukban foglalják a 92/43 irányelv 16. cikke szerinti, eltérés engedélyezésére irányuló eljárást, sem pedig azt, hogy előírják a nyilvánosság részvételét az eltérés engedélyezésére irányuló ilyen eljárásokban.
- 31 Ugyanis sem a 92/43 irányelv, sem a 2011/92 irányelv nem ír elő ilyen értelmű kötelezettséget.
- 32 A 2011/92 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése kétségtelenül az eljárások integrációjának kérdésével foglalkozik. Mindazonáltal ez a rendelkezés csupán annyit ír elő, hogy a környezeti hatásvizsgálat elvégezhető a tagállamban meglévő, a projektek engedélyezésére vonatkozó eljárás részeként, vagy ennek hiányában más eljárás részeként, vagy az ezen irányelv céljainak való megfelelés céljából létrehozandó eljárások részeként. Az említett irányelv 2. cikkének (3) bekezdése másfelől csupán azt írja elő, hogy azokra a projektekre vonatkozóan, amelyekkel összefüggésben a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatát a 2011/92 irányelv, a 92/43 irányelv és/vagy a 2009/147 irányelv egyidejűleg teszi kötelezővé, „a tagállamoknak adott esetben gondoskodniuk kell arról, hogy olyan koordinált és/vagy összevont eljárásokat írjanak elő, amelyek kielégítik az említett uniós jogszabályokban foglalt követelményeket”.
- 33 Hasonlóképpen, bár a 2011/92 irányelv 8a. cikke (1) bekezdésének b) pontja megköveteli, hogy az engedélyező határozat „adott esetben a monitoring-intézkedések ismertetését” is tartalmazza, így például azokat, amelyeket az alapügyben láthatóan – amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik – a 2020. június 25-i határozat írt elő, ez a rendelkezés nem vonatkozik kifejezetten a 92/43 irányelv 16. cikke szerinti eltérés engedélyezésére irányuló eljárásra.
- 34 Ennélfogva az alapeljárással összefüggésben nem róható fel Írországnak, hogy nem fogadott el teljes jogszabályi keretet, mivel a 2011. évi rendelet 51. és 54. cikke szó szerint átveszi ezen irányelv 12. és 16. cikkének lényegi tartalmát.
- 35 Mindemellett a 92/43 irányelv 12. és 16. cikkét, és ennélfogva a 2011. évi rendelet e rendelkezéseket a belső jogba átültető 51. és 54. cikkét a más uniós jogi aktusokból, valamint az Unióra nézve kötelező nemzetközi megállapodásokból, különösen a Bíróság ítélkezési gyakorlata által értelmezett 2011/92 irányelvből és az Aarhusi Egyezményből eredő követelményekkel összhangban kell értelmezni és alkalmazni.
- 36 Márpedig ebből ez ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy abban a sajátos esetben, amikor egyrészt a 2011/92 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében előírt kettős – hatásvizsgálati és engedélyezési – kötelezettség alá tartozó projekt megvalósítása azzal jár, hogy a projektgazda a 92/43 irányelv 12. és 13. cikkének átültetését biztosító belső jogi rendelkezésekben előírt állat- és növényfajok védelmére irányuló intézkedésektől való eltérésre engedélyt kér és kap, másrészt pedig valamely tagállam az ilyen eltérés engedélyezésére vonatkozó hatáskört más hatóságra bízta, mint amelyre a projekt engedélyezésére vonatkozó hatáskört bízta, ezt az esetleges eltérést feltétlenül az említett projekt engedélyezését megelőzően kell elfogadni. Ennek hiányában ugyanis ezen engedélyezésre hiányos módon kerülne sor, és így nem felelne meg az alkalmazandó követelményeknek (lásd ebben az értelemben: 2022. február 24-i Namur-Est Environnement ítélet, C-463/20, EU:C:2022:121, 52. és 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 37 Ugyanakkor – amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból, és különösen a kérdést előterjesztő bíróság 2021. július 2-i ítéletéből kitűnik – az alapeljárás tényállásának megállapítására és értékelésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező, kérdést előterjesztő bíróság már kimondta, hogy a 2020. június 25-i határozat elfogadásának időpontjában nem nyert bizonyítást, hogy szükség lett volna a 2011. évi rendelet 54. szabálya szerinti eltérés engedélyezésére. Ebből következően az előző pontban említett eset, tehát amikor az engedélyezést megelőzően ilyen eltérés megszerzése szükséges, a jelen ügyben nem állt fenn.
- 38 Hozzá kell tenni, hogy 3. cikke (1) bekezdése b) pontjának megfelelően a 2011/92 irányelv szerint – amelynek célja a (2) preambulumbekzdése értelmében az, hogy a környezeti hatásokat minden technikai tervezési és döntéshozatali folyamat lehető legkorábbi fázisában figyelembe vegyék, összhangban az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, valamint azon elvvel, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a forrásuknál kell elhárítani, továbbá a „szennyező fizet” elvével – a környezeti hatásvizsgálat keretében minden egyedi esetre vonatkozóan megfelelő módon azonosítani kell, le kell írni és értékelni kell az egyes projektek jelentős mértékű, a biológiai sokféleségre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásait, különös figyelemmel a 92/43 irányelv és a 2009/147 irányelv alapján védett fajokra és élőhelyekre.
- 39 Következésképpen a környezeti hatásvizsgálat eredményének, amelynek teljes körűnek kell lennie (lásd ebben az értelemben: 2022. február 24-i Namur-Est Environnement ítélet, C-463/20, EU:C:2022:121, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), lehetővé kell tenni annak megállapítását, hogy a vizsgálat időpontjában az érintett projektnek lehet-e a 92/43 irányelv 12. cikkében tiltott hatása.
- 40 Az olyan nemzeti szabályozás, mint a 2011. évi rendelet, amely büntetendő cselekménynek minősíti az olyan cselekmények elkövetését, amelyeket a tagállamoknak a 92/43 irányelv 12. cikkének megfelelően meg kell tiltaniuk, ennél fogva önmagában véve sem általános szempontból, sem pedig a 2011/92 irányelv hatálya alá tartozó projekt engedélyezésének sajátos összefüggésében nem sérti a 12. cikk hatékony érvényesülését, illetve nem ellentétes a jelen ítélet 38. pontjában említett elvekkkel.
- 41 Végül meg kell állapítani, hogy az alapeljárás nem vonatkozik a 2011. évi rendelet 54. cikke szerinti eltérésre. Következésképpen nem kell meghatározni, hogy az érintett nyilvánosság tagjait az Aarhusi Egyezmény rendelkezései alapján megilleti-e az ilyen eltéréssel kapcsolatos közigazgatási eljárásban való részvétel joga, és ha igen, milyen feltételek mellett.
- 42 A fenti megfontolásokra tekintettel a harmadik és a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 92/43 irányelv 12. és 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezéseket a belső jogba átültető nemzeti szabályozás nem tekinthető ellentétesnek ezen irányelvvel amiatt, hogy egyrészt nem ír elő olyan engedélyezési eljárást, amelynek részét képezi az illetékes hatóság annak megállapítására irányuló határozata, hogy a projekt engedélyezését követően azonosított tényezők miatt kérni kell e az említett irányelv 16. cikke szerinti eltérést, és/vagy hogy e célból vizsgálatokat kell e végezni, másrészt pedig nem írja elő a nyilvánosság részvételét az eltérés engedélyezésére irányuló ezen eljárásban.

Az első és a második kérdéstről

- 43 Az előterjesztő bíróság első és második kérdése lényegében arra irányul, hogy az uniós jogot úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétesek a jogi aktusok jogszerűségének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó olyan nemzeti eljárási szabályok, amelyek szerint a felperes köteles kifejezetten

megjelölni azokat a jogi rendelkezéseket, amelyek megsértésére hivatkozik, és nem tehet fel „hipotetikus kérdést”, hanem „ténylegesen vagy tényszerűen érintettnek kell lennie” ahhoz, hogy vitathassa a nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

- 44 A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy ezeket a kérdéseket azért tették fel, mert az alapeljárás keretében az ír hatóságok nemzeti eljárási szabályokra hivatkoztak annak érdekében, hogy vitassák az alapeljárás felperese által előadott, a harmadik és a negyedik kérdés alapjául szolgáló érvelés elfogadhatóságát.
- 45 E körülmények között, figyelemmel az utóbbi kérdésekre adott válaszra, az első és a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

A költségekről

- 46 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 12. és 16. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

az e rendelkezéseket a belső jogba átültető nemzeti szabályozás nem tekinthető ellentétesnek ezen irányelvvel amiatt, hogy egyrészt nem ír elő olyan engedélyezési eljárást, amelynek részét képezi az illetékes hatóság annak megállapítására irányuló határozata, hogy a projekt engedélyezését követően azonosított tényezők miatt kérni kell-e az említett irányelv 16. cikke szerinti eltérést, és/vagy hogy e célból vizsgálatokat kell-e végezni, másrészt pedig nem írja elő a nyilvánosság részvételét az eltérés engedélyezésére irányuló ezen eljárásban.

Aláírások