

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. március 3.*

A C-50/09. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2009. február 4-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: P. Oliver, C. Clyne és J.-B. Laignelot, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

Írország (képviseli: D. O'Hagan, meghatalmazotti minőségben, segítői: G. Simons SC és D. McGrath BL, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: angol.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič és M. Berger (előadó) bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: N. Nanchev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. június 24-i tárgyalásra,

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

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az Európai Közösségek Bizottsága keresetlevelével a következők megállapítását kéri a Bíróságtól:
 - mivel nem ültette át az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.) és a 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.) módosított, az egyes köz- és

magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o., a továbbiakban: 85/337 irányelv) 3. cikkét;

- mivel nem biztosította, hogy azokban az esetekben, amikor a területrendezésért felelős ír hatóságok és a környezetvédelmi hivatal (a továbbiakban: Hivatal) egyaránt rendelkezik döntéshozatali jogkörrel valamely projekttel kapcsolatban, maradéktalanul teljesüljenek az ezen irányelv 2–4. cikkében előírt követelmények; és
- mivel a bontási munkákat kizárta az ezen irányelvet átültető jogszabályainak hatálya alól,

Írország nem teljesítette az említett irányelvből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

- ² A 85/337 irányelv 1. cikkének (2) és (3) bekezdése ekként rendelkezik:

„(2) Jelen irányelv alkalmazásában

»projekt«:

- épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése,

- egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is;

[...]

»engedély«:

a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére;

(3) A hatáskörrel rendelkező hatóság(ok) az(ok) a hatóság(ok), amelye(ke)t a tagállamok az ebből az irányelvből következő feladatok teljesítésért felelős hatóságként kijelölnek.”

- 3 Az említett irányelv 2. cikke (1)–(2a) bekezdésének értelmében:

„(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.

(2a) A tagállamok gondoskodhatnak egységes eljárásról is ennek az irányelvnek, valamint a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv követelményeinek való együttes megfeleléshez [...].”

4 Ugyanezen irányelv 3. cikke előírja:

„A környezeti hatásvizsgálat minden egyedi esetre vonatkozóan a 4–11. cikkel összhangban megfelelő módon azonosítja, leírja és értékeli az egyes projektek közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre vonatkozóan [helyesen: az egyes projektek alábbi tényezőkre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásait]:

- emberek, állat- és növényvilág,
- talaj, víz, levegő, éghajlat és a táj;
- anyagi javak és a kulturális örökség;
- az első, a második és a harmadik francia bekezdésben említett tényezők közötti kölcsönhatás”.

5 A 85/337 irányelv 4. cikke (1) és (2) bekezdésének szövegezése az alábbi:

„(1) A 2. cikk (3) bekezdésre is figyelemmel az I. mellékletben felsorolt projekteket vizsgálatnak vetik alá az 5–10. cikkel összhangban.

(2) A 2. cikk (3) bekezdésre is figyelemmel a II. mellékletben felsorolt projektekre [helyesen: projektek esetében] a tagállamok határozzák meg:

a) esetenkénti vizsgálattal

vagy

b) a tagállamok által megállapított küszöbértékek vagy szempontrendszer alapján,

hogy a projektet alá kell-e vetni az 5–10. cikknek megfelelő vizsgálatnak.

A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az a) vagy a b) pontnak megfelelő mindkét eljárást alkalmazzák”.

6 Az említett irányelv 5–7. cikke a benyújtandó információkra, valamint a vizsgálati eljárás keretében folytatandó konzultációkra vonatkozik. Az 5. cikk a projektgazda által közzétehető információkra, a 6. cikk pedig egyrészt a különös környezetvédelmi feladatokat ellátó hatóságokkal, másrészt a nyilvánossággal folytatott konzultációra vonatkozik, míg a 7. cikk tárgya az érintett másik tagállam értesítésére vonatkozó kötelezettség határokön átnyúló projekt esetén. Ugyanezen irányelv 8. cikke rögzíti,

hogy e konzultációk eredményeit és a kapott információt figyelembe kell venni az engedélyezési eljárás során.

- 7 Ugyanezen irányelvnek az engedélyezési eljárás végén hozott döntésről szóló 9–11. cikkének tárgya a nyilvánosság és az érintett tagállamok tájékoztatása, az ipari és gazdasági titok tiszteletben tartása, a nyilvánosság tagjainak a bíróság előtti jogorvoslathoz való joga, illetve a tagállamok és a Bizottság közötti információcsere.
- 8 A 85/337 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése eredeti változatában a tagállamok kötelezettségévé tette, hogy legkésőbb 1988. július 3-ig megfeleljenek e rendelkezéseknek. A 97/11 és a 2003/35 irányelv által véghezvitt módosítások értelmében a tagállamoknak e rendelkezéseket 1999. március 14-ig, illetve 2005. június 25-ig kellett végrehajtaniuk.

A nemzeti szabályozás

A területrendezésről és fejlesztésről szóló 2000. évi törvény

- 9 A stratégiai infrastruktúrákról szóló 2006. évi törvénnyel (Strategic Infrastructure Act 2006) módosított, a területrendezésről és fejlesztésről szóló 2000. évi törvény (Planning and Development Act 2000; a továbbiakban: PDA) a 85/337 irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek legtöbb kategóriája tekintetében meghatározza

az engedélyek kiadására alkalmazandó jogi hátteret. Egyes projektek tekintetében a PDA által előírt és a főszabály szerint egy helyi hatóság által kiadott úgynevezett területrendezési engedély az engedélynek egy projekt kivitelezéséhez előírt egyetlen formája. Ilyen esetre a PDA akként rendelkezik, hogy a helyi hatóságok által hozott határozatok ellen jogorvoslat iránti kérelem nyújtható be az An Bord Pleanála (nemzeti területrendezési tanács [a továbbiakban: tanács]) előtt.

- 10 A PDA X. részének, amely a 172–177. cikket tartalmazza, tárgya a környezeti hatásvizsgálat. A 176. cikk előírja, hogy az ilyen vizsgálatot szükségessé tevő projektek rendelet útján kerülnek meghatározásra. A 172. cikk akként rendelkezik, hogy a 176. cikk alapján elfogadott jogszabályi rendelkezések hatálya alá tartozó projektek tekintetében az engedély iránti kérelemhez csatolni kell egy környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatot. A 173. cikknek megfelelően, amikor a területrendezésért felelős hatósághoz olyan engedély iránti kérelemmel fordulnak, amely tekintetében környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatot nyújtanak be, az említett hatóságnak, illetve jogorvoslat esetén a tanácsnak ezt a nyilatkozatot tekintetbe kell vennie. A 177. cikk előírja, hogy azon információk, amelyeket e nyilatkozatnak tartalmaznia kell, rendelet útján kerülnek meghatározásra.
- 11 A PDA végrehajtásáról szóló rendelkezéseket a területrendezésről és fejlesztésről szóló 2008. évi rendelettel módosított, a területrendezésről és fejlesztésről szóló 2001. évi rendelet (Planning and Development Regulations 2001; a továbbiakban: PDR) határozza meg, amely többek között a PDA 176. és 177. cikkének végrehajtása céljából került elfogadásra.
- 12 A PDR második része olyan projektekre vonatkozik, amelyek mentesülnek a környezeti hatásvizsgálat alól. 6. cikke e tekintetben az említett rendelet 2. mellékletének első részére hivatkozik, amely az 50. kategória alatt „épület vagy minden más szerkezet

bontását” említi. A PDR 9. és 10. cikke meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett egy főszabály szerint engedélyezési eljárás alól mentesülő projektet mégis alá kell vetni engedélyezési eljárásnak.

- ¹³ A PDR tizedik része a környezeti hatásvizsgálatról szól. 93. cikke, az említett rendelet 5. mellékletével összefüggésben értelmezve, meghatározza a projektek azon kategóriáit, amelyek tekintetében ilyen vizsgálat szükséges. A PDR 94. cikkének, amely felsorolja azokat az információkat, amelyeket a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatnak tartalmaznia kell, szövegezése az alábbi:

„A környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatnak tartalmaznia kell:

(a) a 6. melléklet 1. pontjában meghatározott információkat,

(b) a 6. melléklet 2. pontjában meghatározott információkat, amennyiben

- (i) ezen információk jelentősek az engedélyezési eljárás adott szakaszában, és az adott projekt, projekt típus vagy a várhatóan érintett környezeti tényezők sajátos jellemzői tekintetében, és amennyiben

- (ii) figyelembe véve többek között a pillanatnyi ismereteket és a vizsgálati módszereket, ésszerűen elvárható a nyilatkozatot benyújtó személytől és/vagy személyektől ezen információknak az összeállítása, és

c) az a) és b) pontban említett információk nem technikai jellegű összefoglalását”

- 14 A PDR 6. melléklete pontosan meghatározza azokat az információkat, amelyeknek szerepelniük kell a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatban. E melléklet 2. pontjának b) alpontja előírja, hogy a nyilatkozatnak tartalmaznia kell:

„Azon környezeti elemek leírását, amelyeket a tervezett projekt várhatóan jelentősen érint, ideértve különösen az alábbiakat:

- emberek, az állat- és növényvilág,
- talaj, víz, levegő, éghajlat és a táj,
- anyagi javak, ideértve az építészeti és régészeti örökséget, és a kulturális örökség,
- a fent említett tényezők közötti kölcsönhatás”.

- 15 A PDR 108. cikkének megfelelően a területrendezés tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatban szereplő információk megfelelnek az említett rendeletben foglalt követelményeknek.

A Hivatal létrehozó 1992. évi törvény

- 16 A Környezetvédelmi Hivatal létrehozó 1992. évi törvény (Environmental Protection Agency Act 1992, a továbbiakban: EPAA) bevezette többek között a környezetszennyezés integrált csökkentésének új rendszerét, és számos ipari tevékenység tekintetében előírta a Hivatal által kiadott engedély megszerzését. Ha a tevékenység új, és/vagy új építkezést érint, ugyancsak a PDA által előírt területrendezési engedély megszerzésére van szükség.
- 17 Az EPAA 98. cikkét, amely megtiltotta a területrendezésért felelős hatóságok számára, hogy a területrendezési engedély iránti kérelmek vizsgálata során tekintetbe vegyék a környezetszennyezési kockázatokkal kapcsolatos szempontokat, a PDA 256. cikke módosította azzal, hogy noha tilos e hatóságok számára azon engedélyeket, amelyeket egyébként a Hivatal engedélyét igénylő tevékenységek tekintetében állítanak ki, a szennyezőanyag-kibocsátások csökkentésére vonatkozó feltételekhez kötni, e hatóságok mindazonáltal adott esetben, környezetvédelmi okokra hivatkozva megtagadhatják a területrendezési engedély kiadását. E 98. cikk, módosított változatában, rendelkezik annak lehetőségéről, hogy e hatóságok felhívhatják a Hivatalt észrevételeinek benyújtására, főként a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozat tárgyában. A Hivatal mindazonáltal nem köteles e felhívásnak eleget tenni.
- 18 A Környezetvédelmi Hivatalról szóló 1994. évi rendelet (Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994, a továbbiakban: EPAR) annak lehetőségéről rendelkezik, hogy a Hivatal az engedély iránti kérelemről értesíti a területrendezésért felelős hatóságot. A hatóság mindazonáltal nem köteles ezen értesítésre válaszolni.

A nemzeti műemlékekről szóló 1930. évi törvény

- 19 A nemzeti műemlékekről szóló 1930. évi törvény (National Monuments Act 1930, a továbbiakban: NMA) a „nemzeti műemlékekké” minősített, kulturális szempontból legjelentősebb ír régészeti maradványok védelmét szabályozza. E törvényt módosította egy 2004-es törvény (National Monuments (Amendment) Act 2004) a korábbi jogszabályok által a nemzeti műemlékeken tervezett változtatás vagy a nemzeti műemlékek tervezett szállítása esetére előírt megszorítások enyhítése céljából.
- 20 Az NMA 14. cikke a környezetvédelmi, örökségvédelmi és önkormányzati miniszterre (a továbbiakban: miniszter) mérlegelési jogkört ruház nemzeti műemlék lerombolását engedélyező határozat meghozatala tekintetében. Arra az esetre, ha egy nemzeti műemléket fedeznek fel környezeti hatásvizsgálatnak alávetett útépitési projekt kivitelezése folyamán, az NMA 14a. cikke akként rendelkezik, hogy főszabály szerint a miniszter további utasításáig tilos a műemléken bármilyen munkát folytatni. Ezen utasítások tárgya számos, „a műemléket érintő beavatkozás” lehet, beleértve annak bontását is. Ezen utasítások elfogadásához semmilyen környezeti hatásvizsgálat nincs előírva. Mindazonáltal az NMA 14c. cikke akként rendelkezik, hogy a miniszter utasításairól tájékoztatni kell a tanácsot. Amennyiben ezen utasítások értelmében a jóváhagyott útépitési projektet módosítani kell, a tanácsnak meg kell vizsgálnia, hogy ez a módosítás a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorol-e. Ha a tanács azt állapítja meg, hogy igen, elő kell írnia a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozat benyújtását.

A pert megelőző eljárás

- 21 A Bizottság egy, a 85/337 irányelv Írország által történt átültetésére vonatkozó panasz kivizsgálása nyomán úgy vélte, hogy e tagállam nem hajtotta végre maradéktalanul és megfelelően ezen irányelvet, és 1998. november 19-i levelével felszólította e tagállamot, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásnak megfelelően nyújtsa be észrevételeit. 2001. február 9-én a Bizottság egy második felszólítólevelet küldött Írországnak.
- 22 Az e felszólítólevelekre válaszul benyújtott észrevételek vizsgálatát követően a Bizottság 2001. augusztus 6-án indokolással ellátott véleményt intézett Írországhoz, amelyben megállapította, hogy e tagállam nem hajtotta végre megfelelő módon az említett irányelv 2–6., 8. és 9. cikkét. Válaszul Írország tudatta a Bizottsággal, hogy az átültetés biztosításához szükséges jogszabályi módosítások elfogadása folyamatban van, és kérte az eljárás felfüggesztését.
- 23 Újabb panaszok nyomán a Bizottság 2006. május 2-án kiegészítő felszólítólevelet intézett Írországhoz.
- 24 A Bizottság, miután nem találta kielégítőnek a válaszokat, 2007. június 29-én indokolással ellátott kiegészítő véleményt küldött Írországnak, amelyben megállapította, hogy e tagállam még mindig nem ültette át megfelelően a 85/337 irányelvet, különösen annak (2)–(4) cikkét, és felszólította e tagállamot, hogy az e véleménynek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket az annak kézhezvételétől számított két hónapon belül tegye meg. Válaszában Írország fenntartotta álláspontját, mely szerint a hatályos ír jogszabályok immár ezen irányelv megfelelő átültetését valósítják meg.
- 25 A Bizottság ekkor benyújtotta a jelen keresetet.

A keresetről

Az irányelv 3. cikke átültetésének elmulasztására alapított első kifogásról

A felek érvei

- 26 A Bizottság álláspontja szerint a 85/337 irányelv 3. cikke alapvető jelentőségű, mivel azt határozza meg, hogy miből áll a környezeti hatásvizsgálat, ennél fogva azt pontosan kell átültetni. Márpedig az Írország által az irányelv 3. cikkének megfelelő átültetését megvalósító rendelkezésekként hivatkozott rendelkezések nem kielégítőek.
- 27 Így a PDA 173. cikke, amely előírja, hogy a területrendezésért felelős hatóság vegye tekintetbe a projektgazda által benyújtott, környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatban foglalt információkat, azon a 85/337 irányelv 8. cikkében foglalt kötelezettségre vonatkozik, mely szerint az ezen irányelv 5–7. cikke szerint kapott információkat figyelembe kell venni. Ezzel szemben e 173. cikk nem felel meg az említett irányelv 3. cikke által a hatáskörrel rendelkező hatóság számára előírt azon tágabb kötelezettségnek, hogy biztosítsa olyan környezeti hatásvizsgálat elvégzését, amely az ezen 3. cikkben említett valamennyi tényezőt azonosítja, leírja és értékeli.
- 28 Ami a PDR 94., 108. és 111. cikkét, valamint e rendelet 6. mellékletét illeti, a Bizottság megállapítja, hogy azok arra szorítkoznak csupán, hogy egyrészt felsorolják azokat a tényezőket, amelyekkel kapcsolatban a projektgazdának információkat kell nyújtania a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatában, másrészt hogy kimondják

a hatáskörrel rendelkező hatóságok ezen információk kimerítő voltának vizsgálatára vonatkozó kötelezettségét. Az e rendelkezések által előírt kötelezettségek különböznek az irányelv 3. cikke által a hatáskörrel rendelkező hatóság tekintetében előírt, teljes környezeti hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettségtől.

- 29 Az ír bíróságok szóban forgó nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos ítélezési gyakorlatának relevanciájával kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy noha e bíróságok ezen kétértelmű rendelkezéseket értelmezhetik akként, hogy azok összeegyeztethetők legyenek valamely irányelvvel, mindazonáltal nem szüntethetik meg a nemzeti jogszabályokban meglévő joghézagokat. Végeredményben az Írország által hivatkozott határozatkivonatok nem e jogszabályoknak, hanem magának a 85/337 irányelvnek az értelmezésére vonatkoztak.
- 30 Írország vitatja a Bizottság által az említett irányelv 3. cikkének tulajdonított jelentőséget. Ezen általánosságban megfogalmazott cikk mindössze annyit közöl, hogy a környezeti hatásvizsgálatot ezen irányelv 4–11. cikkének megfelelően kell elvégezni. Az említett 4–11. cikknek a nemzeti jogba történő átültetésével a tagállamok ezen 3. cikk átültetését ugyancsak biztosítják.
- 31 Írország azt állítja, hogy a PDA 172. cikkének (1) bekezdése és 173. cikke, valamint a PDR 94. és 108. cikke, illetve 6. melléklete biztosítja a 85/337 irányelv 3. cikke rendelkezéseinek teljes átültetését. Hangsúlyozza, hogy a Supreme Court (legfelsőbb bíróság, Írország) egy 2003-as és egy 2007-es ítéletben, nevezetesen az O’Connell kontra Environmental Protection Agency ügyben és a Martin kontra An Bord Pleanála ügyben hozott ítéletében megerősítette, hogy a nemzeti jog a területrendezésért felelős hatóságok és a Hivatal köteletségévé tette az ezen 3. cikkben említett tényezők és az e tényezők közötti kölcsönhatás vizsgálatát. Ezen ítéletek, amelyeket figyelembe kell venni a szóban forgó nemzeti rendelkezések hatályának értékelése során, nem szüntetik meg joghézagot, mindössze annak megállapítására szorítkoznak, hogy az alkalmazandó nemzeti jogszabályok előírják a hatáskörrel rendelkező hatóságok

számára annak kötelezettségét, hogy a 85/337 irányelv 3. cikkében foglalt szempontrendszerre tekintettel elvégezzék valamely projekt környezeti hatásvizsgálatát.

- 32 Másodlagosan Írország a PDA 34. cikkében szereplő „megfelelő tervezés és fenntartható fejlődés” fogalomra utal. Arról az alapvető szempontról van szó, amelyet minden, a területrendezésért felelős hatóságnak tekintetbe kell vennie, amikor engedély iránti kérelem tárgyában foglal állást. E fogalom kiegészíti az említett 34. cikkben, valamint az ugyanezen törvény más rendelkezéseiben, így az ennek alkalmazását megerősítő 173. cikkében említett valamennyi szempontot.
- 33 Írország végezetül arra hivatkozik, hogy a Bizottság nem tartja tiszteletben azt a mérlegelési jogkört, amellyel a tagállamok az EK 249. cikk értelmében a valamely irányelv átültetését biztosító forma és eszközök tekintetében rendelkeznek. A Bizottság azzal, hogy a 85/337 irányelv 3. cikkének szó szerinti átültetését követeli meg, nem veszi tekintetbe az Írországban az elmúlt 45 évben a „megfelelő tervezés” és a „fenntartható fejlődés” fogalmi tárgyában létrejött jogszabályi szövegeket és ítélkezési gyakorlatot.

A Bíróság álláspontja

- 34 Előjáróban meg kell állapítani, hogy a Bizottság és Írország eltérő módon értelmezi a 85/337 irányelv 3. cikkét, és különböző módon elemzi annak kapcsolatát az irányelv 4–11. cikkével. A Bizottság azt állítja, hogy ez a cikk olyan kötelezettségeket állapít meg, amelyek meghaladják az említett 4–11. cikk által előírt kötelezettségeket, Írország ezzel szemben úgy véli, hogy ez csupán egy általánosságban megfogalmazott

rendelkezés, és a környezeti hatásvizsgálat részletes eljárását e 4–11. cikk határozza meg.

- 35 E tekintetben meg kell állapítani, hogy noha az említett irányelv 3. cikke akként rendelkezik, hogy a környezeti hatásvizsgálatot „a 4.–11. cikkel összhangban” kell végezni, az e cikkekben foglalt kötelezettségek eltérnek a 3. cikkben előírt kötelezettségtől.
- 36 A 85/337 irányelv 3. cikke az illetékes környezetvédelmi hatóság kötelezettségévé teszi a környezeti hatásvizsgálat elvégzését, amelynek magában kell foglalnia a projekt e cikk első három francia bekezdésében felsorolt tényezőkre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásainak és az e tényezők közötti kölcsönhatásnak a leírását (a C-332/04. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet 33. pontja). Amint ugyanezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdése utal rá, e vizsgálatot a projekt kivitelezése céljából kérelmezett engedély megadása előtt kell elvégezni.
- 37 Az illetékes környezetvédelmi hatóság az említett 3. cikkben számára előírt kötelezettség teljesítése céljából nem szorítkozhat pusztán valamely projekt bizonyos tényezőkre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásainak azonosítására és leírására, hanem azokat minden egyedi esetre vonatkozóan megfelelő módon meg is kell vizsgálnia.
- 38 Ez, a vizsgálatra vonatkozó kötelezettség különbözik a 85/337 irányelv 4–7., 10. és 11. cikkében előírt kötelezettségektől, amelyek lényegében információk gyűjtésére és cseréjére, konzultációra, nyilvánosságra hozatalra és a jogorvoslat meglétének biztosítására irányulnak. Itt olyan eljárási szabályokról van szó, amelyek csupán az ezen irányelv 3. cikkében előírt alapvető kötelezettség végrehajtására vonatkoznak.

- 39 Természetesen ugyanezen irányelv 8. cikke akként rendelkezik, hogy a konzultációk eredményét és az 5–7. cikk alapján kapott információkat figyelembe veszik az engedélyezési eljárás során.
- 40 Mindazonáltal ezen, az illetékes környezetvédelmi hatóság által kapott információknak a döntéshozatali eljárás végén való tekintetbevételére vonatkozó kötelezettség nem tévesztendő össze a 85/337 irányelv 3. cikkében előírt, vizsgálatra vonatkozó kötelezettséggel. E vizsgálat ugyanis, amelyet a döntéshozatali eljárás folyamán kell elvégezni (a C-508/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-3969. o.] 103. pontja), a kapott információk kimerítő vizsgálatát teszi szükségessé, továbbá azon lehetőség mérlegelését, hogy ezen információkat adott esetben további adatokkal egészítsék ki. Ennek az illetékes környezetvédelmi hatóságnak tehát úgy kutatási, mint elemzési munkát végeznie kell, hogy a lehető legteljesebb módon értékelni tudja az érintett projektnek az említett 3. cikk első három francia bekezdésében felsorolt tényezőkre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásait és az e tényezők közötti kölcsönhatást.
- 41 Úgy az említett irányelv szóban forgó rendelkezéseinek a szövegéből, mint ugyanezen irányelv általános rendszeréből az következik tehát, hogy ezen irányelv 3. cikk alapvető rendelkezésnek tekinthető. Ezen irányelv 4–11. cikkének puszta átültetése nem tekinthető úgy, hogy az automatikusan az említett 3. cikk átültetését is megvalósítja.
- 42 E megfontolások fényében vizsgálandó az, hogy az Írország által hivatkozott nemzeti rendelkezések a 85/337 irányelv megfelelő átültetését valósítják-e meg.
- 43 A PDA 172. cikkének, valamint a PDR 94. cikkének és 6. mellékletének értelmezéséből az következik, hogy e rendelkezések a projektgazda azon kötelezettségéhez kapcsolódnak, mely szerint nyilatkozatot kell benyújtania azon hatásokról, amelyeket a projekt várhatóan gyakorol a környezetre, ami – miként azt a Bizottság helytállóan

megjegyzzi – a projektgazda 85/337 irányelv 5. cikke által előírt kötelezettségének felel meg. A PDR 108. cikke nem állapít meg más kötelezettséget a területrendezésért felelős hatóság számára, mint ezen információk teljességének ellenőrzését.

- 44 Ami a PDA 173. cikkét illeti, amelynek értelmében a területrendezésért felelős hatóságnak, amikor olyan engedély tárgyában fordulnak hozzá, amely tekintetében környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatot nyújtanak be hozzá, ezt a nyilatkozatot, valamint minden további előtte benyújtott információt tekintetbe kell vennie, e cikknek magából a szövegéből következik, hogy az a 85/337 irányelv 8. cikkében előírt kötelezettséggel azonos jellegű kötelezettség megállapítására szorítkozik, nevezetesen arra, hogy az engedélyezési eljárás keretében folytatott konzultációk eredményét, illetve a kapott információkat tekintetbe kell venni. Ez a kötelezettség nem felel meg annak, az ezen irányelv 3. cikke által az illetékes környezetvédelmi hatóság számára előírt tágabb kötelezettségnek, hogy maga végezzen környezeti hatásvizsgálatot az e rendelkezésben említett tényezőkre vonatkozóan.
- 45 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy az Írország által hivatkozott nemzeti rendelkezések nem teszik lehetővé az említett irányelv 3. cikke által biztosítani kívánt eredmény elérését.
- 46 Noha igaz, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egy irányelv belső jogba való átültetéséhez nem feltétlenül szükséges rendelkezéseinek valamely kifejezett, konkrét jogi normába történő alak- és szövegszerű átvétele, hanem elegendő lehet hozzá az általános jogi kontextus, amennyiben ez kellően világosan és meghatározottan, ténylegesen biztosítja az irányelv teljes érvényesülését (lásd többek között a C-427/07. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-6277. o.] 54. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), ettől még, ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, az irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye, annak

érdekében, hogy abban az esetben, ha ez az irányelv a magánszemélyek számára jogok keletkeztetését célozza, a kedvezményezetteknek lehetőségük legyen jogaik teljességének megismerésére (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 47 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Supreme Court O’Connell kontra Environmental Protection Agency ügyben hozott ítélete az Írország által hivatkozott passzusban a belső jogi rendelkezéseket akként értelmezi, hogy azok összhangban állnak a 85/337 irányelvvel. Mindazonáltal a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a belső jogi rendelkezések összhangban álló értelmezése önmagában nem elégítheti ki a jogbiztonság követelményének teljesüléséhez szükséges egyértelműség és pontosság követelményét (lásd többek között a C-508/04. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2007. május 10-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-3787. o.] 79. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Ugyanezen nemzeti bíróság a fent hivatkozott Martin kontra An Bord Pleanála ügyben hozott ítéletének hivatkozott passzusa, amelyre Írország is utal, arra a kérdésre vonatkozik, hogy az említett irányelv 3. cikkében felsorolt valamennyi tényező említést nyer-e az ír jogszabályok által bevezetett engedélyezési eljárásokban. Ezzel szemben ezen ítélethely nem szolgál pontosításul azon, az első kifogás értékelése szempontjából döntő kérdés tekintetében, hogy miből kell állnia az illetékes nemzeti hatóságok részéről annak a vizsgálatnak, amelynek e tényezők képezik a tárgyát.
- 48 Az ugyancsak Írország által hivatkozott „megfelelő tervezés” és „fenntartható fejlődés” fogalmával kapcsolatban meg kell állapítani, hogy, még ha feltételezzük is, hogy e fogalmak felölelik a 85/337 irányelv 3. cikkében említett szempontrendszert, nem állapítható meg, hogy megkövetelnék e szempontrendszer tekintetbevételét minden olyan esetben, amikor környezeti hatásvizsgálat szükséges.
- 49 Következésképpen sem a nemzeti ítélkezési gyakorlatra, sem a „megfelelő tervezés” és „fenntartható fejlődés” fogalmára nem lehet hivatkozni a 85/337 irányelv 3. cikkének az ír belső jogba való átültetése elmaradásának áthidalása céljából.

- 50 A Bizottság által keresete alátámasztásául hivatkozott első kifogást tehát megalapozottnak kell tekinteni.

A második kifogásról, mely szerint nem biztosított a 85/337 irányelv 2–4. cikkének teljes betartása olyan esetben, ha több hatóság vesz részt a döntéshozatali eljárásban

A felek érvei

- 51 A Bizottság szerint elengedhetetlen, hogy a környezeti hatásvizsgálat elvégzésére egy átfogó eljárás keretében kerüljön sor. Márpedig Írországban a Hivatal felállítását követően bizonyos, ilyen vizsgálatot szükségessé tevő projektek két eltérő döntéshozatali eljárás tárgyát képezik, amelyek közül az egyik a területrendezésért felelős hatóságok földhasználattal kapcsolatos szempontokra vonatkozó határozatának meghozatalára, a másik pedig a Hivatal környezetszennyezéshez kapcsolódó szempontokra vonatkozó határozatának meghozatalára irányul. A Bizottság elismeri, hogy a területrendezési engedély és a Hivatal engedélye az ír ítélkezési gyakorlat nyomán (lásd a Supreme Court fent hivatkozott Martin kontra An Bord Pleanála ügyben hozott ítéletét) tekinthető úgy, hogy azok a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „engedélyeket” együttesen alkotják, és nem látja akadályát annak, hogy ezen engedély megadására két, egymást követő szakaszban kerüljön sor. A Bizottság mindazonáltal felrója, hogy az ír jogszabályok nem teszik a területrendezésért felelős hatóságok és a Hivatal kötelezettségévé tevékenységük összehangolását. A Bizottság álláspontja szerint ez a helyzet ellentétes ezen irányelv 2–4. cikkével.
- 52 Az említett irányelv 2. cikkével kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy az ezen irányelv 4. cikkében meghatározott projektek tekintetében „az engedély megadása előtti” környezeti hatásvizsgálat végzését írja elő. Márpedig a Bizottság úgy véli,

hogy az ír jogszabályok értelmében fennáll a lehetősége annak, hogy a döntéshozatali eljárás egyik szakasza során e feltételt nem tartják tiszteletben. Egyrészt ugyanis e jogszabályok nem írják elő, hogy engedély iránti kérelmet kell benyújtani a területrendezésért felelős hatóságokhoz, mielőtt engedély iránti kérelmet nyújtanak be a Hivatalnál, amely nem jogosult környezeti hatásvizsgálat folytatására. Másrészt a területrendezésért felelős hatóságoknak vizsgálatuk keretében nem kell tekintetbe venniük a környezetszennyezéssel kapcsolatos hatásokat, amelyek ekként akár egyik vizsgálatnak sem képezik tárgyát.

⁵³ A Bizottság a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozva (lásd többek között a C-66/06. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet 59. pontját) kiemeli, hogy nem kell megvárnia, hogy az átültető törvény alkalmazása káros hatásokat idézzen elő, és bizonyítania sem kell azok fennállását, mivel e törvénynek maga a szövege nem kielégítő, illetve hibás.

⁵⁴ A 85/337 irányelv 3. cikkével kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy ha több hatóság is hatáskörrel rendelkezik, az általuk folytatott valamennyi eljárásnak együttesen kell biztosítania az ezen 3. cikk által megkövetelt vizsgálat teljes elvégzését. Márpedig egyrészt a területrendezésért felelős hatóságok, másrészt a Hivatal különböző feladatainak az ír jogszabályok által előírt szigorú elhatárolása formálisan nem veszi tekintetbe a döntéshozatal során a „környezet” fogalmát. Ugyanis az engedélyezési eljárásba bevont hatóságok egyike sem felelős az említett 3. cikk első–harmadik francia bekezdésében említett tényezők közötti kölcsönhatás vizsgálatáért és tekintetbevételéért, amely tényezők e hatóságok mindegyikének önálló hatáskörébe tartoznak.

- 55 E tekintetben a Bizottság a módosított EPAA 98. cikkére, valamint az EPAR-ra hivatkozva megjegyzi, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságokat nem terheli semmilyen – kötelezettség formájú – formális kööttség arra vonatkozóan, hogy konzultáljanak egymással az engedély területrendezésért felelős hatóság általi kiadása céljából és az engedély Hivatal általi kiadása céljából folytatott eljárások között.
- 56 Elemzése szemléltetése végett a Bizottság egy hulladékégetőnek Duleekben, Meath megyében történő építésére vonatkozó projektet, illetve egy Leapben, Offaly megyében működő fafeldolgozó üzem építésére vonatkozó projektet említ.
- 57 A C-98/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítéletre (EBHT 2006., I-4003. o.) hivatkozva Írország vitatja a Bizottság által keresete alátámasztásául hivatkozott második kifogás elfogadhatóságát, mivel álláspontja szerint a Bizottság nem mutatta be minden körülményre kiterjedő módon, hogy mely oknál fogva sérti a 85/337 irányelv követelményeit az, hogy Írország két, hatáskörrel rendelkező hatóságot jelöl ki. Ez a mulasztás hátrányosan érintette a védelemre való felkészülését.
- 58 Az ügy érdemét tekintve Írország arra hivatkozik, hogy a több, hatáskörrel rendelkező hatóság döntéshozatali eljárásba való bevonásának a következménye, amely eljárás a 85/337 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése és 2. cikkének (2) bekezdése alapján lehetséges, az, hogy e hatóságok részvétele és kötelezettségei eltérőek, és a „projekt engedélyezését” megelőző különböző fázisokban valósulnak meg, Írország a Supreme Court fent hivatkozott, Martin kontra An Bord Plaenála ügyben hozott ítélete alapján azt állítja, hogy ez az irányelv sehol nem sugallja azt, hogy egyetlen hatáskörrel rendelkező szervnek kell elvégeznie egy „átfogó” környezeti hatásvizsgálatot.
- 59 Írország vitatja, hogy szigorúan elkülönülnének a két döntéshozó szerv hatáskörei, és azt állítja, hogy épp ellenkezőleg: azok között átfedés van. A „megfelelő tervezés és fenntartható fejlődés” fogalma, amelyre a PDA utal, igen tág fogalom, kiterjed többek

között a környezetszennyezésre is. A területrendezésért felelős hatóságoknak egy ilyen környezetszennyezést a területrendezési engedélyre vonatkozó határozat összefüggésében kell értékelniük. Egyébiránt különböző rendelkezések kifejezett hatáskörrel ruházzák fel e hatóságokat a területrendezési engedély megadásának környezetvédelemhez kapcsolódó okok miatt történő megtagadására.

- 60 A Bizottság azon érvére válaszol, mely szerint az engedély iránti kérelem benyújtható a Hivatalnál már az engedély iránti kérelemnek a területrendezésért felelős hatóság előtti benyújtását, ennél fogva pedig a környezeti hatásvizsgálat elvégzését megelőzően, Írország arra hivatkozik, hogy az ír jogban a „a projekt engedélyezése” egyrészt a területrendezés tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóság engedélyét, másrészt a Hivatal engedélyét követeli meg. Ilyen körülmények között egy projektgazda számára semmilyen gyakorlati előnnyel nem jár, ha anélkül fordul engedélyért a Hivatalhoz, hogy ezzel egy időben engedély iránti kérelmet nyújtana be a területrendezés tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóság előtt is, a gyakorlatban tehát a kérelmek ilyen szétválasztása nem valósul meg.
- 61 Egyébiránt, ellentétben a Bizottság azon megállapításával, mely szerint a Hivatal nem folytathat környezeti hatásvizsgálati eljárást, számos esetben, köztük hulladékok újrafelhasználására vagy ártalmatlanítására vonatkozó engedély iránti kérelmek, valamint a környezetszennyezés integrált ellenőrzésére és megelőzésére vonatkozó engedélyek iránti kérelmek esetén fennáll a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozat Hivatal előtt történő benyújtásának kötelezettsége, függetlenül attól, hogy azt megelőzően benyújtottak-e engedély iránti kérelmet valamelyik területrendezésért felelős hatóság előtt, vagy sem. Egy ilyen esetben továbbá a Hivatal kifejezetten jogosult arra, hogy kiegészítő információk benyújtására hívja fel a kérelmezőt, tehát tárgyakat tekintve hasonló információkat kérjen, mint amelyeket egy környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozat tartalmaz.

- 62 Írország úgy véli, hogy a területrendezés tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóság és a Hivatal közötti konzultációra vonatkozó, minden esetben fennálló kötelezettség nem megfelelő. Megfelelőbb lenne e konzultáció lehetővé tétele oly módon, hogy a döntéshozó szervek számára mérlegelési jogkört hagyjanak a tekintetben, hogy az adott esetben ilyen konzultáció folytatása szükséges-e, vagy sem.
- 63 Végezetül a fent hivatkozott 2008. november 20-i, Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet, amelyre a Bizottság azért hivatkozik, hogy kivonja magát állításainak bizonyítása alól, a jelen eljárás keretében nem releváns. Írország szerint ugyanis az említett ítélethez vezető ügyben a felrótt jogsértés a 85/337 irányelv ír belső jogba történt átültetésének módjára vonatkozott, míg a jelen ügy az ezen irányelv átültetését biztosító jogszabályok alkalmazását érinti. Noha az ír jogszabályok a környezeti hatásvizsgálat teljes rendszerét vezették be, a Bizottság állítása szerint lehetséges, hogy e jogszabályokat a gyakorlatban nem mindig megfelelő módon alkalmazzák. E tekintetben a bizonyítási teher a Bizottságot illeti, aki a bizonyítási kötelezettségének nem tett eleget. A duleeki és leapi projektekre történő utalás semmilyen tekintetben nem támasztja alá a Bizottság állításait.

A Bíróság álláspontja

– A második kifogás elfogadhatóságáról

- 64 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EK 226. cikk alapján indított eljárásban az indokolással ellátott véleménynek és a keresetnek összefüggően és pontosan kell

tartalmaznia a kifogásokat, hogy a tagállam és a Bíróság pontosan meg tudja állapítani az uniós jog megsértésének mértékét, ami elengedhetetlen feltétele annak, hogy az említett állam hasznosan hivatkozhatson a védekezésül felhozott jogalapokra, és hogy a Bíróság vizsgálhassa az említett kötelezettségszegés fennállását (lásd a fent hivatkozott C-98/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet 18. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet 31. pontját).

- 65 A jelen ügy irataiból az következik, hogy a pert megelőző eljárás keretében mind a 2001. augusztus 6-i indokolással ellátott vélemény 3.2.2–3.2.5. pontja, mind a 2007. június 29-i indokolással ellátott kiegészítő vélemény 2.17. és 2.18. pontja bemutatja azt az okot, amelynek folytán az egyrészt a területrendezésért felelős hatóságok, másrészt a Hivatal számára kijelölt külön feladatok szigorú elhatárolása nem felel meg – a Bizottság álláspontja szerint – a 85/337 irányelv előírásainak. E dokumentumok kifejtik, hogy e hatáskörmegosztás miért nem összeegyeztethető azzal, hogy a „környezet” fogalma, amint azt figyelembe kell venni az ezen irányelv által előírt döntéshozatali eljárás során, megköveteli a két döntéshozatali szerv külön hatáskörébe tartozó tényezők közötti kölcsönhatás tekintetbevételét.
- 66 E kifogást azonos vagy hasonló kifejezésekkel mutatják be a keresetlevél 55. és azt követő pontjai, amely keresetlevél egyebekben 9–20. pontjában az ír jogszabályok vonatkozó rendelkezéseinek összefoglalását tartalmazza.
- 67 E megállapításokból az következik, hogy a Bizottságnak a pert megelőző eljárás során és a peres eljárás során tett megállapításai kellően egyértelműek ahhoz, hogy lehetővé tegyék Írország számára védelme érdemi biztosítását.

68 Következésképpen e tagállamnak a Bizottság által hivatkozott második kifogás tárgyában emelt elfogadhatatlansági kifogását el kell utasítani.

– Az ügy érdeméről

69 Előjáróban meg kell állapítani, hogy a Bizottság második kifogásának tárgya a 85/337 irányelv 2–4. cikkének a szóban forgó ír jogszabályok által történt átültetése, mivel az e jogszabályokkal bevezetett eljárások nem biztosítják e cikk maradéktalan tiszteletben tartását olyan esetekben, amikor a döntéshozatali eljárásban több nemzeti hatóság vesz részt.

70 Következésképpen Írország azon érvelését, amely szerint a Bizottság nem bizonyította kellő módon keresete ténybeli alapját, azonnal el kell utasítani. Ugyanis, amint arra a Bizottság hivatkozik, mivel a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgya a 85/337 irányelv átültetésének módja, nem pedig az ezen átültetésre vonatkozó nemzeti jogszabályok alkalmazásának konkrét eredménye, azt kell megvizsgálni, hogy az említett jogszabályok önmagukban hordozzák-e ezen irányelv átültetésének nem kielégítő vagy hibás jellegét, amint azt a Bizottság állítja, anélkül hogy bizonyítani kellene a nemzeti átültető jogszabályok tényleges hatásait az egyes meghatározott projektek tekintetében (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet 59. pontját).

71 A 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése akként határozza meg az „engedély” fogalmát, hogy az a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt kivitelezésére. Az említett cikk (3) bekezdése pontosítja, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok azok a hatóságok, amelyeket a tagállamok az ebből az irányelvből következő feladatok teljesítésért felelős hatóságként kijelölnek.

- 72 Az említett irányelv értelmében vett engedély kiadására hatáskörrel rendelkező szervezet kijelölése tekintetében biztosított szabadságuk keretében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy e feladatot több szervre bízzák, amit egyébként a Bizottság kifejezetten elismert.
- 73 A 85/337 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése ezt kiegészíti azzal, hogy 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.
- 74 E rendelkezésből következik, hogy a tagállamoknak biztosított szabadság kiterjed az eljárási szabályok és a szóban forgó engedély megadása feltételeinek meghatározására.
- 75 Mindazonáltal e szabadság kizárólag az említett irányelv által felállított korlátok között, és annyiban gyakorolható, amennyiben a tagállamok választása biztosítja az irányelv által rögzített célok maradéktalan tiszteletben tartását.
- 76 A 85/337 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése tehát kimondja, hogy a környezeti hatásvizsgálatnak az „engedély megadása előtt” kell történnie. Ebből az következik, hogy valamely projektnek az ugyanezen irányelv 3. cikkében említett tényezőkre, valamint az e tényezők közötti kölcsönhatásra gyakorolt közvetlen és közvetett hatásainak vizsgálatát teljes egészében el kell végezni az engedély megadása előtt.
- 77 Ilyen körülmények között semmi akadálya annak, hogy Írország úgy döntsön: az említett irányelv céljának megvalósítását két különböző hatóságra, nevezetesen egyrészt a területrendezésért felelős hatóságokra, másrészt a Hivatalra bízva, azzal a feltétellel, hogy e két hatóság hatáskörei és az azok gyakorlására irányadó szabályok biztosítják,

hogy kellő időn belül, tehát az ezen irányelv értelmében vett engedély megadása előtt, teljes körű környezeti hatásvizsgálatot végezzenek.

- 78 E vonatkozásban a Bizottság azt állítja, hogy az ír jogszabályokban azonosított egy joghézagot, amely két tényező kombinációjának eredményeként jött létre. Az első tényező az, hogy a Hivatalnak egyáltalában nem áll jogában környezeti hatásvizsgálatot végezni, amikor környezetszennyezési szempontokat érintő projekt engedélyezése iránti kérelemmel fordulnak hozzá. A másik tényező az, hogy fennáll a lehetősége annak, hogy a Hivatalnak azt megelőzően kell határozatot hoznia az előtte benyújtott kérelemben foglalt környezetszennyezési kérdés tárgyában, hogy magához a területrendezésért felelős hatósághoz fordultak volna, az egyetlen hatósághoz, amely a projektgazdától környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatot követelhet.
- 79 Védelmében Írország, aki általánosságban nem vitatja, hogy a Hivatalnak nem áll jogában ilyen nyilatkozat benyújtására felhívni a projektgazdát, azt állítja, hogy ezen utóbbinak semmilyen gyakorlati haszna nem származik abból, ha engedélyért fordul a Hivatalhoz anélkül, hogy ezzel egyidejűleg engedély iránti kérelmet nyújtana be a területrendezésért felelős hatósághoz, mivel mindkét hatóság engedélyére szüksége van. Mindazonáltal Írország nem bizonyította, és nem is állította, hogy jogilag lehetetlen volna, hogy valamely projektgazda ügyében a Hivatal anélkül hozzon határozatot, hogy e projektgazda magához a területrendezésért felelős hatósághoz fordult volna.
- 80 Természetesen az EPAR rendelkezik annak lehetőségéről, hogy a Hivatal értesíti az engedély iránti kérelemről a területrendezésért felelős hatóságot. Mindazonáltal a felek nem vitatják, hogy nem kötelezettségről van szó, és hogy az értesítést kézhez vevő hatóságnak végeredményben nem kötelező arra válaszolnia.

- 81 Nem zárható ki tehát, hogy a Hivatal mint a projektek engedélyezése tárgyában, a környezetszennyezési szempontok tekintetében döntésre jogosult hatóság anélkül hoz határozatot, hogy a 85/337 irányelv 2–4. cikkének megfelelő környezeti hatásvizsgálatot elvégezték volna.
- 82 Írország arra hivatkozik, hogy bizonyos, főként hulladékok begyűjtésére és ártalmatlanítására vonatkozó engedély iránti kérelmek esetén, valamint a környezetszennyezés integrált ellenőrzésére és megelőzésére vonatkozó engedély iránti kérelmek esetén a Hivatal megkövetelheti a környezeti hatásokra vonatkozó nyilatkozatot, amelyet figyelembe is kell vennie. Mindazonáltal az ilyen egyedi szabályok nem képesek megszüntetni az ír jogszabályokban meglévő, a fenti pontban azonosított joghézagot.
- 83 Írország azt állítja továbbá, hogy a területrendezésért felelős hatóságoknak az EPAA PDA 256. cikke által véghezvitt módosítása óta jogukban áll a területrendezési engedély kiadásának környezetvédelemhez kapcsolódó okokból történő megtagadása, és a „megfelelő tervezés” és „fenntartható fejlődés” fogalmai e hatóságokat általánosságban is felruházzák ilyen jogosultsággal.
- 84 A területrendezésért felelős hatóságok hatáskörének ilyen kiterjesztése egyes esetekben, amint azt Írország kijelenti, a környezetvédelem tárgyában felelős hatóságok hatásköreinek átfedéséhez vezethet. Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy egy ilyen átfedés nem képes a jelen ítélet 81. pontjában megállapítást nyert joghézag megszüntetésére, amely nyitva hagyja a Hivatal számára a lehetőséget, hogy egyedül és a 85/337 irányelv 2–4. cikkének megfelelő környezeti hatásvizsgálat nélkül hozzon határozatot a projektek engedélyezése tárgyában, a környezetszennyezési szempontok tekintetében.

- 85 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bizottság által a kötelezettség-szegés megállapítása iránti keresete alátámasztásául hivatkozott második kifogás megalapozott.

A 85/337 irányelv bontási munkákra való alkalmazásának mellőzésére alapított harmadik kifogásról

A felek érvei

- 86 A Bizottság álláspontja szerint a bontási munkák „projekteknak” tekinthetők a 85/337 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének értelmében, mivel az „egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba” fogalma alá tartoznak. Márpedig a PDR-ben Írország szinte valamennyi bontási munkát mentesített a környezeti hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettség alól. A 2007. június 29-i indokolással ellátott kiegészítő véleményben előírt két hónapos határidő lejártát követően Írország természetesen megküldte a Bizottságnak az új jogszabályi szöveget, amely a PDR-t akként módosítja, hogy jelentős mértékben leszűkíti a bontási munkák tekintetében előírt kivétel alkalmazási körét. Mindazonáltal ezt a szöveget a jelen kötelezettség-szegés megállapítása iránti kereset keretében nem lehet tekintetbe venni.
- 87 A Bizottság azt állítja, hogy az NMA tükrözi az Írország által adott értelmezést, amely szerint a bontási munkák nem tartoznak az említett irányelv hatálya alá, és e tekintetben e törvény nemzeti műemlékek bontására vonatkozó 14., 14a. és 14b. cikkére utal.

- 88 Annak szemléltetéséül, hogy a bontási munkáknak a 85/337 irányelv megsértésével történő kizárása miként tette lehetővé az NMA 14a. cikke alkalmazásában egy nemzeti műemlék bontását környezeti hatásvizsgálat elvégzése nélkül, a Bizottság azon, 2007. június 13-i miniszteri határozatra utal, amely az M3-as autópálya-projekt kivitelezésének lehetővé tétele céljából elrendelte egy nemzeti műemlék lerombolását.
- 89 Írország előljáróban arra hivatkozik a Bizottság harmadik kifogásával szemben, hogy az az NMA 14. cikkére vonatkozó részében elfogadhatatlan, mivel ezt a rendelkezést a 2007. június 29-i indokolással ellátott kiegészítő vélemény nem említi.
- 90 Írország álláspontja szerint a bontási munkák nem tartoznak a 85/337 irányelv hatálya alá, mivel azokat az irányelv I. és II. melléklete nem említi. Egyébiránt a PDA 10. cikkének és PDR 9. cikkének együttes értelmezéséből adódik, hogy a bontási munkák kizárólag akkor mentesülnek a területrendezési engedély megszerzésére vonatkozó kötelezettség alól, ha a projekt a környezetre várhatóan nem gyakorol jelentős hatást.
- 91 A kiegészítő vizsgálatok elvégzésére vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatban Írország arra hivatkozik, hogy a 85/337 irányelv lényegéből következik, hogy a környezeti hatásvizsgálatot a lehető legkorábbi szakaszban, a projekt megkezdése előtt kell elvégezni. Új vizsgálat elvégzésére a II. melléklet 13. pontja első francia bekezdésének értelmében kizárólag a projekt módosítása vagy bővítése esetén van szükség.
- 92 Ami az NMA 14a. cikke alapján kibocsátott miniszteri utasítások hatályát illeti, Írország kiemeli, hogy e rendelkezés kizárólag olyan útépítési projekt vonatkozásában alkalmazható, amelyet a tanács környezeti hatásvizsgálat alapján előzetesen jóváhagyott. Kizárólag a tanács dönthet útépítési projekt módosításáról, és ebben az esetben

mérlegelni kell, hogy ez a módosítás gyakorolhat-e negatív hatást a környezetre, vagy sem. Ilyen körülmények között a miniszter miniszteri utasítások kibocsátására vonatkozó hatásköre nem helyezhető azonos szintre az útépítési projektek engedélyének megadásával. Ilyen utasítások adott esetben kizárólag a projekt munkáinak megkezdését és az új nemzeti műemlék fellelését követően adhatók, és csupán e műemlék kezelésének módjára vonatkozhatnak. Egyebekben Írország vitatja, hogy egy, nemzeti műemlék lerombolását elrendelő miniszteri határozat az M3-as autópálya-projekt kivitelezésének lehetővé tétele céljából került volna elfogadásra.

A Bíróság álláspontja

– A harmadik kifogás elfogadhatóságáról

⁹³ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az EK 226. cikk alapján benyújtott kereset tárgyát behatárolja az e rendelkezés szerinti, a pert megelőző eljárás, és a keresetet ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell alapozni, mint az indokolással ellátott véleményben foglaltak (lásd különösen a C-340/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9845. o.] 26. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

⁹⁴ A jelen ügyben a 2007. június 29-i indokolással ellátott kiegészítő vélemény értelmezéséből az következik, hogy annak 2.34.–2.38. pontjában a Bizottság felrótta Írországnak, hogy a bontási munkákat kizárta a 85/337 irányelvet átültető nemzeti jogszabályok hatálya alól. Ugyanezen vélemény 2.39. és 2.40. pontjában a Bizottság kifejtette,

hogy ezen irányelv Írország által adott értelmezése nem csak a PDA-ban, de más, speciálisabb jogszabályokban, így az NMA-ban is tükröződik, és példaként az M3-as autópálya-projekt kivitelezését említette.

- 95 Ebből az következik, hogy noha a Bizottság ezen indokolással ellátott véleményben nem említette kifejezetten az NMA 14. cikkét, ugyanakkor egyértelműen az ezen cikkben előírt döntési mechanizmusra utalt azon hiányosságok elemzése során, amelyek álláspontja szerint e törvény tartalmaz.
- 96 Ilyen körülmények között Írországnak a Bizottság harmadik kifogásával szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogását el kell utasítani.

– Az ügy érdeméről

- 97 Azon kérdés vonatkozásában, hogy a bontási munkák a 85/337 irányelv hatálya alá tartoznak-e, amint a Bizottság állítja írásbeli beadványaiban, vagy, amint Írország kijelenti, azok e hatály alól ki vannak zárva, előljáróban meg kell állapítani, hogy a „projekt” fogalma ezen irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében foglalt meghatározásából nem vonható le az a következtetés, hogy a bontási munkák nem felelhetnek meg e fogalom meghatározás szempontrendszerének. Az ilyen munkák ugyanis minősíthetők úgy, mint „egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba”.
- 98 Ezt az értelmezést támasztja alá az a tény, hogy ha a bontási munkák ki lennének zárva az említett irányelv hatálya alól, az annak 3. cikkében említett „kulturális örökségre”,

az ugyanezen irányelv III. melléklete 2. pontjának h) alpontjában említett „történelmi, kulturális vagy régészeti jelentőségű tájakra” és az irányelv IV. mellékletének 3. pontjában említett „építészeti és régészeti örökségre” való utalás tárgyatalanná válna.

- 99 Igaz, hogy a 85/337 irányelv 4. cikkének megfelelően egy projektet akkor kell alávetni környezeti hatásvizsgálatnak, ha az ezen irányelv I. és II. mellékletében szereplő kategóriák valamelyikébe tartozik. Márpedig, amint Írország állítja, ezekben nincs kifejezett utalás a bontási munkákra, az I. melléklet 2. pontjában említett – a jelen keret szempontjából irreleváns – atomerőművek és egyéb atomreaktorok leszerelése kivételével.
- 100 Mindazonáltal figyelembe kell venni azt a tényt, hogy e mellékletek inkább a projektek ágazati kategóriáit említik, anélkül hogy a tervezett munkák pontos jellegét leírnák. Szemléltetés végett megállapítható, amint arra a Bizottság is rámutatott, hogy az említett II. melléklet 10. pontjának b) alpontjában szereplő „városfejlesztési projektek” igen gyakran foglalják magukban létező struktúrák bontását.
- 101 Következésképpen a bontási munkák az említett irányelv hatálya alá tartoznak, és e címen az ugyanezen irányelv 1. cikke (2) bekezdésének értelmében vett „projektnek” tekinthetők.
- 102 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni (lásd többek a fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet 64. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 103 Írország nem vitatja, hogy az indokolással ellátott kiegészítő vélemény időpontjában hatályos nemzeti jogszabályok értelmében a bontási munkákat főszabály szerint nem kellett környezeti hatásvizsgálatnak alávetni, épp ellenkezőleg: azok elvi mentességet élveztek.
- 104 Az NMA 14–14b. cikkében előírt szabályokból a nemzeti műemlékek bontása vonatkozásában az következik, hogy, – amint azt a Bizottság megjegyzi – e szabályok egyáltalán nem veszik tekintetbe, hogy az ilyen bontási munkák esetlegesen önmagukban is a 85/337 irányelv 1. és 4. cikke értelmében vett projektnek tekinthetők, és e címen szükségessé tehetik környezetre gyakorolt hatásaik előzetes vizsgálatát. Mindazonáltal, tekintve, hogy az ezen irányelv ír jogrendbe történt átültetésének nem kielégítő jellege megállapítást nyert, nem szükséges megvizsgálni, hogy e jogszabályok ténylegesen milyen hatást gyakorolnak a konkrét projektek, például az M3-as autópálya-projekt kivitelezése tekintetében.
- 105 Ami a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset benyújtását követő jogszabályi változásokat illeti, azokat a Bíróság nem veheti figyelembe (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet 65. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 106 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bizottság által keresete alátámasztásául hivatkozott harmadik kifogás megalapozott.
- 107 Következésképpen meg kell állapítani az alábbiakat:
- mivel nem ültette át a 85/337 irányelv 3. cikkét;

- mivel nem biztosította, hogy azokban az esetekben, amikor a területrendezésért felelős hatóságok és a Hivatal egyaránt rendelkezik döntéshozatali jogkörrel valamely projekttel kapcsolatban, maradéktalanul teljesüljenek az ezen irányelv 2–4. cikkében előírt követelmények; és
- mivel a bontási munkákat kizárta az ezen irányelvet átültető jogszabályainak hatálya alól;

Írország nem teljesítette az említett irányelvből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

- ¹⁰⁸ Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Írországot, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

1) Írország

- **mivel nem ültette át az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel és a 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel**

módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv 3. cikkét;

- **mivel nem biztosította, hogy azokban az esetekben, amikor a területrendezésért felelős ír hatóságok és a környezetvédelmi hivatal egyaránt rendelkezik döntéshozatali jogkörrel valamely projekttel kapcsolatban, maradéktalanul teljesüljenek a 2003/35 irányelvvel módosított 85/337 irányelv 2–4. cikkében előírt követelmények;**

- **mivel a bontási munkákat kizárta a 2003/35 irányelvvel módosított 85/337 irányelvet átültető jogszabályainak hatálya alól;**

nem teljesítette az említett irányelvből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság Írországot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások