



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. október 18.¹

C-260/11. sz. ügy

**David Edwards és társai kérelme alapján The Queen
kontra
Environment Agency és társai**

(A Supreme Court [Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Århusi egyezmény — 2003/35/EK irányelv — 85/337/EGK irányelv — Környezeti hatásvizsgálat —
96/61/EK irányelv — A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése —
Az igazságszolgáltatáshoz való jog — A »mértéktelenül drága bírósági eljárás« fogalma”

I – Bevezetés

1. Mennyibe kerülhet egy környezeti ügyben folyó bírósági eljárás? Ez a kérdés az előzetes döntéshozatal iránti jelen kérelem tárgya. Ugyanis a környezetvédelmi jogvitákban folyó bírósági eljárás az Århusi egyezmény², valamint a 85/337 irányelv³ és a 96/61 irányelv⁴ ezen egyezményt átültető rendelkezései szerint nem lehet mértéktelenül drága.

2. Angliában és Walesben azonban a bírósági eljárási költségek tekintetében jelentős kockázatok állnak fenn, különösen az eljárási képviselő ott szokásos díjazása miatt. Ezért egy környezetvédelmi eljárás befejezését követően a Supreme Court azt kérdezi, hogy a költségviselésre vonatkozó határozattal kapcsolatos vita keretében miként alkalmazza az egyezményt és az irányelvek megfelelő rendelkezéseit.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (HL 2005. L 124., 4. o.).

3 — 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.), amelyet módosított a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.), és egységes szerkezetbe foglalt az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.).

4 — A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv, amelyet módosított a 2003/35 irányelv, egységes szerkezetbe foglalt a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 24., 8. o.), és amelynek helyébe az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 334., 17. o.) lépett.

II – Jogi háttér

A – A nemzetközi jog

3. A környezetvédelmi eljárások költségeire vonatkozó releváns szabályokat az Århusi egyezmény tartalmazza, amelyet az egykori Európai Közösség 1998. június 25-én Århusban (Dánia) írt alá.⁵

4. Az igazságszolgáltatáshoz való joggal az Egyezmény hetedik, nyolcadik és tizennyolcadik preambulumbekkezdése foglalkozik:

„Felismerve szintén, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, továbbá mind egyénileg, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára;

Figyelembe véve, hogy az állampolgárok ezen jogának biztosításához, és hogy ezen kötelességüket be tudják tartani, számukra a környezeti ügyekben az információt hozzáférhetővé kell tenni, biztosítani kell számukra a jogot, hogy részt vegyenek a döntéshozatalban, továbbá hozzáférhetővé kell tenni számukra az igazságszolgáltatást;

[...]

Kifejezve azon meggyőződésüket, hogy a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmusnak kell rendelkezésre állnia érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében;”

5. Az Egyezmény alapvető célkitűzését az 1. cikk határozza meg:

„A jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen egyezményben részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint.”

6. Az Egyezmény 3. cikkének (8) bekezdése az eljárási költségekről rendelkezik:

„Valamennyi Fél biztosítja, hogy ezen Egyezmény rendelkezéseivel összhangban jogait gyakorló személyeket nem büntetik, nem üldözik és semmilyen más módon nem zaklatják a részvételük miatt. Ezen rendelkezés a nemzeti bíróságok azon hatáskörére nem vonatkozik, melynek keretében ésszerű költségviselési kötelezettséget állapítanak meg a bírósági eljárásokban.”

7. Az Egyezmény 9. cikke szabályozza a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jogot:

„(4) Az (1) bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, [helyesen: Ezenfelül az (1) cikk sérelme nélkül] az (1), (2), és (3) bekezdésben jelzett eljárások elégséges és hatékony jogorvoslást kell, hogy biztosítsanak [helyesen: eljárásoknak megfelelő és hatékony jogorvoslatot kell biztosítaniuk], többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve [...]

5 — Jóváhagyta a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL L 124., 1. o.).

(5) [...] valamennyi Fél [...] megvizsgálja olyan megfelelő mechanizmusok létesítésének lehetőségét, amelyeknek keretében segítséget nyújtanának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és egyéb korlátok elmozdításához vagy csökkentéséhez.”

8. Végül utalni kell az Århusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága (Aarhus Convention Compliance Committee; a továbbiakban: Jogkövetési Bizottság) gyakorlatára. Ezen, szakértőkből álló Jogkövetési Bizottságot a szerződő felek hozták létre, hogy hozzájáruljon az Egyezmény 15. cikkében előírt, ezen Egyezmény rendelkezései betartásának a Felek találkozóján keresztül történő felülvizsgálatához. Mindenekelőtt egyedi panaszokat vizsgál ki.⁶ Vizsgálatait úgynevezett „megállapításokkal és ajánlásokkal” zárja.

B – Az uniós jog

9. Az Århusi egyezmény átültetése során a 2003/35/EK irányelv⁷ a 85/337 irányelvet a 10a. cikkel, a 96/61 irányelvet pedig a 15a. cikkel egészítette ki. Mindkét rendelkezés a környezetvédelmi jogvitákban az igazságszolgáltatáshoz való jogot szabályozza, és az (5) bekezdésben⁸ a következőket írja elő:

„Az eljárásnak igazságosnak, méltányosnak és gyorsnak kell lennie, és nem lehet mértéktelenül drága.”

III – A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

10. A jelen eljárásnak D. Edwards részéről az Environment Agency azon határozatával szemben benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelem az alapja, amely engedélyezte egy cementmű működését. Az érintett vállalkozás láthatóan nem vesz részt ezen eljárásban.

11. A keresetet 2005-ben első fokon elutasították. D. Edwards ezek után jogorvoslati kérelmet terjesztett elő e határozat ellen a Court of Appealnél. E bíróság előtt L. Pallikaropoulos vett részt fellebbezőként az eljárás további részében, miután D. Edward visszalépett. A Court of Appeal előtti költségviselésének a felső határa 2000 GBP volt. A Court of Appeal elutasította a fellebbezést, és 2006-ban egy költségviselésre vonatkozó határozatot hozott, amelyben az ellenérdekű felek költségeinek viselésére L. Pallikaropoulost kötelezte, az említett összeg felső határáig.

12. L. Pallikaropoulos ekkor a House of Lords-nál fellebbezett. Az eljárás elején költségkorlátozást kért, amelyben felső határ megállapítását kérte a fellebbezés során általa viselendő költségek tekintetében. A House of Lords azonban elutasította a kérelmet, többek között, mivel nem szolgáltatott adatokat sem a saját anyagi helyzetéről, sem az általa képviselt személyek személyazonosságáról, illetve azok anyagi helyzetéről.

13. 2008. április 16-án a House of Lords helybenhagyta a Court of Appeal határozatát, amelyben elutasította L. Pallikaropoulos fellebbezését. 2008. július 18-án a House of Lords költségviselésről szóló határozatot hozott, amelyben L. Pallikaropoulost kötelezte a House of Lords előtti eljárás összes költségének a viselésére.

6 — Lásd <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

7 — Hivatkozás a 3. lábjegyzetben.

8 — Jelenleg a 2011/92 irányelv 11. cikke (4) bekezdésének második albekezdése, illetve időközben a 2008/1 irányelv 16. cikke (4) bekezdésének második albekezdése és jelenleg a 2010/75 irányelv 25. cikke (4) bekezdésének második albekezdése.

14. Jelenleg a költségviselésről szóló e határozatot vitatják a Supreme Court előtt, amely időközben House of Lords helyébe lépett. Ezen eljárásban a Supreme Court a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- 1) Hogyan közelítse meg a nemzeti bíróság a valamely környezeti kereset tekintetében pervesztes jogalanynak a költségek viselésére kötelezését érintő kérdést, figyelemmel az Århusi egyezmény 85/337/EGK irányelv 10a. cikkének és 96/61/EGK irányelv 15a. cikke által végrehajtott 9. cikke (4) bekezdésének követelményeire?
- 2) Azt a kérdést, hogy a peres eljárás költségei az irányelvek által végrehajtott Århusi egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése értelmében „mértéktelenül drágák”, vagy sem, objektív alapon kell-e eldönteni (például az „átlagos” jogalany arra vonatkozó képességére hivatkozva, hogy teljesítse a költségek viselésére vonatkozó esetleges kötelezettségét), vagy szubjektív alapon (a konkrét felperes anyagi helyzetére hivatkozva), vagy pedig e két szempont valamilyen kombinációja alapján?
- 3) Vagy ez teljes mértékben a tagállam nemzeti jogára tartozó kérdés, amelyre csak az a követelmény vonatkozik, hogy érje el az irányelvekben meghatározott célt, vagyis azt, hogy a szóban forgó eljárások ne legyenek „mértéktelenül drágák”?
- 4) Annak vizsgálata során, hogy az eljárások „mértéktelenül drágák-e”, vagy sem, releváns-e az, hogy a felperes tekintetében ténylegesen nem érvényesült visszatartó hatás az eljárás megindítása vagy folytatása vonatkozásában?
- 5) Megengedhető-e e kérdések tekintetében az elsőfokú eljárásban alkalmazandó megközelítéshez képest eltérő megközelítés alkalmazása i. a fellebbezés vagy ii. második fellebbezés esetében?

15. L. Pallikaropoulos, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, a Dán Királyság, Írország, a Görög Köztársaság és az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket, és a 2012. szeptember 13-i tárgyaláson szóban előadták érveiket.

IV – Jogi értékelés

16. A Supreme Court első és harmadik kérdését együtt kell vizsgálni, mivel az absztrakt módon a tagállamoknak a szóban forgó rendelkezések átültetése során fennálló mérlegelési mozgásterét érinti (lásd A. pont). E két kérdésre adott válasz alapján lehet az egyedi szempontokra vonatkozó kérdéseket sorban megválaszolni (lásd a B., C. és D. pontot).

A – Az első és harmadik kérdésről – A tagállami intézkedések esetében fennálló mérlegelési mozgáster

17. Az első és a harmadik kérdés arra vonatkozik, hogy a Bíróság eldöntheti-e, hogy a nemzeti bíróságnak miként kell egy környezetvédelmi ügyben folyó eljárás pervesztes jogalanyával szembeni, költségviselésre vonatkozó határozat meghozatala során a mértéktelenül drága bírósági eljárás elkerülésére vonatkozó kötelezettségre tekintettel eljárnia, vagy hogy azt teljes mértékben a tagállam nemzeti joga határozza meg, feltéve hogy a szóban forgó eljárás nem „mértéktelenül drága”.

18. Az Århusi egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése, valamint a 85/337/EGK irányelv 10a. cikkének (5) bekezdése és a 96/61/EGK irányelv 15a. cikkének (5) bekezdése előírják, hogy a környezetvédelmi ügyekben folyó eljárásnak igazságosnak, méltányosnak és gyorsnak kell lennie, és nem lehet mértéktelenül drága.

19. Amint Írország emlékeztet, az EUMSZ 288. cikk (3) bekezdése szerint valamely irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A tagállamok ezen alapvető választási szabadságát nem kérdőjelezi meg az, hogy az irányelvekkel az Unió valamely nemzetközi egyezményének a lényegében azonos rendelkezése is átültetésre kerül.

20. A jelen ügyben az így rendelkezésre álló mérlegelési mozgástér különösen széles, mivel az említett rendelkezések nem tartalmazzak arra vonatkozó további előírást, hogy konkrétan hogyan kell elkerülni a mértéktelen költségeket.

21. A költségviselés tagállamonként változó sokféle rendszere e mozgástér szükségességét támasztja alá. Sem a 9. cikk (4) bekezdése, sem az irányelvek rendelkezései nem arra irányulnak, hogy ezeket a költségviselési rendszereket átfogóan harmonizálják. Azok csak az egyes pontokat érintő, szükséges összehangolást követelik meg.

22. Közbenső következtetésként tehát meg lehet állapítani, hogy alapvetően a tagállamok feladata annak megállapítása, hogy miként érik el az Árhusi egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében, a 85/337/EGK irányelv 10a. cikkében és a 96/61/EGK irányelv 15a. cikkében előírt eredményt, vagyis azt, hogy a bírósági eljárás ne legyen mértéktelenül drága.

23. Mindazonáltal a tagállamok mérlegelési mozgástere nem korlátlan. A Bíróság az Egyezménnyel összefüggésben már emlékeztetett arra, hogy bár ilyen tárgyú uniós szabályozás hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata meghatározni az azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat uniós jog alapján megillető jogok védelmét, mindazonáltal minden egyes esetben a tagállamok felelőssége e jogok hatékony védelmének biztosítása.⁹

24. Ezért a tagállami szabályozásoknak minden egyes esetben ténylegesen meg kell akadályozniuk azt, hogy mértéktelenül drágák legyenek a szóban forgó bírósági eljárások.

25. Nem lehet a tagállamokra bízni a „mértéktelenül drága” kifejezés értelmezésének, vagyis az Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében és az irányelvekben előírt eredmény meghatározásának a módját. Ugyanis az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az Európai Unió egészében önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját; a Bíróság e tekintetben kiegészítésképpen hozzáteszi az egyenlőség elvét is.¹⁰ Továbbá az irányelvek a „mértéktelenül drága” fogalma esetében nem a nemzeti jogra utalnak, ellentétben olyan fogalmakkal, mint például a „kellő mértékű érdek” vagy a „jogsértés”.

9 — A C-268/06. sz. Impact-ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-2483. o.) 44. és azt követő pontjai és a C-240/09. sz. Lesoochranárske zoskupenie ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-1255. o.) 47. pontja.

10 — A 327/82. sz. Ekro-ügyben 1984. január 18-án hozott ítélet (EBHT 1984., 107. o.) 11. pontja, a C-204/09. sz. Flachglas Torgau ügyben 2012. február 14-én hozott ítélet 37. pontja és a C-376/11. sz. Pie Optiek ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet 33. pontja.

26. Annak támpontjai, hogy mit kell kizáró módon költséges eljárás alatt érteni, már a rendelkezés szövegéből és annak szövegösszefüggéséből is,¹¹ vagyis a 2003/35 irányelvben történő további utalás hiányában mindenekelőtt az Århusi egyezményből adódnak. Emellett az uniós jog átültetésének és végrehajtásának az általános követelménye, és különösen a kellően egyértelmű átültetés szükségessége,¹² a tényleges érvényesülés és egyenértékűség elve,¹³ valamint az uniós jog alapelveinek a tiszteletben tartása bírnak jelentőséggel.¹⁴

27. A Bizottság által kiemelt „mértéktelen” fogalom, amely az irányelvek néhány nyelvi változatában és az Egyezmény megfelelő fordításaiban az elkerülendő költségeket jellemzi,¹⁵ utalhatna az arányosság alapelveire. Ezt az alapelvet az irányelvek értelmezése és átültetése során egyébként is figyelembe kell venni,¹⁶ és az az Århusi egyezményben és az irányelvekben előírt, igazságszolgáltatás igénybevételének mértéktelen költségeit természetéből adódóan kizárja.

28. Az arányosság elvére való leegyszerűsítés azonban túl kevés lenne. Az Egyezmény hivatalos három nyelvi változata ugyanis nem alkalmazza a „mértéktelen” kifejezést. A francia változat szerint az eljárási költségek nem lehetnek kizáróak,¹⁷ és az angol változat szerint az eljárások nem lehetnek kizáró módon költségesek.¹⁸ Az orosz megfogalmazás ugyan nem alkalmazza a kizáró kifejezést, azonban szintén arra irányul, hogy az eljárások igénybevétele a magas költségek miatt ne legyen lehetetlen.¹⁹

29. Következésképpen nem arról van szó, hogy megakadályozzák azon eljárási költségeket, amelyek mértéktelenek, tehát nincsenek arányban az eljárással, hanem arról, hogy az eljárás mindenekelőtt nem lehet olyan drága, hogy a költségek veszélyeztessék annak lefolytatását. Megfelelő, azonban kizáró költségek különösen nagyberuházásokra vonatkozó, környezetvédelmi eljárásokban jönnek számításba, mivel ezek minden tekintetben, például a felmerülő jogi, tudományos és műszaki kérdések miatt, valamint a résztvevők száma tekintetében igen bonyolultak lehetnek.

30. Tehát most lehetséges az első és harmadik kérdésre hasznos választ adni: az Århusi egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése, a 85/337/EGK irányelv 10a. cikke és a 96/61/EGK irányelv 15a. cikke alapján főszabály szerint a tagállamok feladata annak meghatározása, hogy miként akadályozzák meg azt, hogy a szóban forgó bírósági eljárásokat költségeik miatt ne folytassák le. Ezen intézkedéseknek azonban kellően egyértelműen és kötelező jelleggel biztosítaniuk kell azt, hogy az Århusi egyezmény céljai minden egyedi esetben megvalósuljanak, és hogy egyúttal tiszteletben tartsák a tényleges érvényesülés és egyenértékűség elvét, valamint az uniós jog alapelveit.

11 — Lásd a C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening ügyben 2009. október 15-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-9967. o.) 45. pontját a nem kormányzati szervezetek elismerésére vonatkozóan.

12 — A 29/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1985. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1985., 1661. o.) 23. pontja és a C-427/07. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-6277. o.) 55. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

13 — A 9. lábjegyzetben hivatkozott Lesoochranárske zoskupenie ügyben hozott ítélet 47. és azt követő pontjai, a C-115/09. sz. Trianel Kohlekraftwerk Lünen ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-3673. o.) 43. pontja, valamint a C-128/09-C-131/09., C-134/09. és C-135/09. sz., Boxus és Roua egyesített ügyekben 2011. október 18-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-9711. o.) 52. pontja.

14 — A C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 105. pontja, a C-305/05. sz., Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben 2007. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5305. o.) 68. pontja és a C-35/09. sz. Speranza-ügyben 2010. július 1-jén hozott ítélet (EBHT 2010., I-6581. o.) 28. pontja).

15 — Ez a megfelelő rendelkezések német nyelvi változata mellett a cseh, spanyol, magyar, olasz, litván, lett, holland, lengyel és portugál nyelvi változatait érinti.

16 — A 14. lábjegyzetben hivatkozott Speranza-ügyben hozott ítélet 28. és azt követő pontjai.

17 — A francia változat a következőképpen szól: „(L)es procédures ... doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.”

18 — Az angol változat a következőképpen szól: „(T)he procedures ... shall ... be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.”

19 — A 9. cikk (4) bekezdésének orosz változata a következőképpen szól: „Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными.”

B – A második kérdésről – az irányadó kritériumok

31. Másodszor a Supreme Court azt kívánja megtudni, hogy azt a kérdést, hogy a jogvita „mértéktelenül drága-e”, objektív vagy szubjektív alapon, vagy pedig e két szempont kombinációja alapján kell-e eldönteni. Ennek során példaként a nyilvánosság „átlagos” tagjának pénzügyi teljesítőképességét és az egyedi esetben érintett felperes vagyonát említi.

32. Végül e kérdés arra irányul, hogy egy nemzeti bíróságnak hogy kell eldöntenie azt, hogy valamely jogvita költségei még megfelelnek-e vagy már nem felelnek meg az Árhusi egyezmény 9. cikke (4) bekezdésének és az átültető irányelvek rendelkezéseinek.

33. Bár a Bíróság ezt a kérdést már a tagállamok mérlegelési mozgástere miatt, valamint a sokféle lehetőség miatt sem tudja átfogóan és véglegesen megválaszolni, azonban az Árhusi egyezmény 9. cikke (4) bekezdésének szövegösszefüggése lehetővé teszi olyan szempontok meghatározását, amelyek az engedélyezett költségek meghatározásával összefüggésben hasznosak lehetnek.

34. Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az Árhusi egyezmény 3. cikkének (8) bekezdése kifejezetten ésszerű költségviselést engedélyez. A 9. cikkének (4) bekezdésével és az irányelvek rendelkezéseivel ennek megfelelően mindaddig nem ellentétes a költségviselés elrendelése, amíg az összeg nem korlátozó.²⁰

35. Nem léteznek arra vonatkozó egyszerű kritériumok, hogy egy költségviselés elrendelése mikor korlátozó. Amikor a Bíróság kimondta, hogy a 20 euró, illetve a 45 euró mértékű díjak nem képezik akadályát a környezeti hatásvizsgálatban való részvétel jogai gyakorlásának, e megállapítását nem indokolta meg.²¹ A Bíróság azt sem indokolta meg, hogy a környezeti információk továbbításáért felmerülő legfeljebb körülbelül 5000 eurós közvetlen költség miért nem, míg a közvetett költségek, például a hatóság fix költségeihez való hozzájárulás, miért tartják vissza az egyéneket az ezen információra vonatkozó jogaik gyakorlásától.²²

36. A Jogkövetési Bizottság²³ már több alkalommal véleményt nyilvánított a korlátozó költségekkel kapcsolatban, főképp az Egyesült Királyság tekintetében.²⁴ E Jogkövetési Bizottság minden esetben az egyes ügyek körülményeinek, illetve a nemzeti rendszereknek az átfogó értékelését végzi el. Ezen eljárás mód már azért is szükséges, mivel az Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése és az irányelvek rendelkezései nem tartalmaznak semmiféle egyedi kritériumokat.

37. A Bizottság az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kreuz-ügyben²⁵ hozott ítéletére is utal. Ez azonban nem a bírósági eljárás összköltségét, hanem sokkal inkább csak a bírósági költségek felperes által fizetendő magas előlegét érintette. Ebben az összefüggésben említette az Emberi Jogok Európai Bírósága, hogy az összeg az érintett államban érvényes éves *átlagkeresetnek* felel meg. A Bizottság

20 — A fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 92. pontja.

21 — A C-216/05. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-10787. o.) 45. pontja.

22 — A C-217/97. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1999. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5087. o.) 47. és azt követő pontjai.

23 — Az Árhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottságával kapcsolatban lásd a fenti 8. pontot.

24 — A 2010. szeptember 24-i megállapítások és ajánlások: Morgan és Baker kontra Egyesült Királyság (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, 49. pont), Cultra Residents' Association kontra Egyesült Királyság (ACCC/C/2008/27, 44. és azt követő pontok.) és ClientEarth és társai kontra Egyesült Királyság (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, 128. és azt követő pontok), valamint a 2012. március 30-i megállapítások és ajánlások: DOF kontra Dánia (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, 45. és azt követő pontok).

25 — Az EJE, 2001. június 19-i Kreutz kontra Lengyelország ítélete, 28249/95. sz. panasz, *Ítéletek és határozatok tára* 2001-VI., 61. § és azt követő §-ok.

szerint ez egy objektív mérték kiindulópontja. Ez az elképzelés azonban nem jut egyértelműen kifejezésre az ítélet indokolásának további részében. Amint az Egyesült Királyság megjegyezte, elsődlegesen sokkal inkább az érintett egyedi pénzügyi teljesítőképességéről, tehát egy szubjektív mértékről van szó.²⁶

38. Az egyedi költségviselési képesség szerepet játszik az Alapjogi Charta 47. cikke értelmében vett hatékony jogorvoslat elve szempontjából is. A 47. cikk harmadik bekezdése alapján azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van. Az Egyezmény 9. cikkének (5) bekezdése ugyan nem kötelező jelleggel írja elő az olyan támogató intézkedések bevezetését, mint a költségmentesség,²⁷ hanem csak „megfelelő támogató intézkedések meghozatalának” a vizsgálatát írja elő. A költségmentesség azonban bizonyos esetekben lehetővé teszi a korlátozó költségkockázatok elkerülését.²⁸ Amennyiben uniós jogi rendelkezések érvényesítéséről van szó, a költségmentesség akár feltétlenül szükséges is lehet akkor, ha az elvileg elfogadott költségkockázatok az érintett személy korlátozott pénzügyi teljesítőképessége miatt az igazságszolgáltatás igénybevétele leküzdhetetlen akadályát képezik.²⁹

39. Azonban az Árhusi egyezmény szerinti jogorvoslat túlmegy az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslaton, amint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozta. A 47. cikk kifejezetten a *saját* jogokra vonatkozik. A hatékony jogorvoslathoz való segítség szükségességének az értékeléséhez kiindulópontként ennek megfelelően azon személy jogát kell alapul venni, akinek az uniós jog által biztosított jogait és szabadságait megsértették, nem pedig a társadalom közérdekét, még ha ez utóbbi a költségmentesség szükségességének értékelésében az egyik figyelembe veendő elem lehet is.³⁰

40. A környezetvédelmi ügyekben felmerülő jogorvoslat ezzel szemben főszabály szerint nem csak a felperes egyedi érdekeit, hanem – akár kizárólag – a közérdeket is szolgálja. A közérdeknek az uniós jogban jelentős súlya van, mivel az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése és az Alapjogi Charta 37. cikke szerint az Unió egyik célja a környezetvédelem magas színvonalának a biztosítása.³¹

41. Az Egyezmény kettős érdeket tart szem előtt. Az 1. cikk szerint ugyanis a jelen és jövő generációkban élő *minden egyén* azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, valamennyi részes Fél garantálja a jogot az igazságszolgáltatás környezetvédelmi ügyekben történő igénybevételéhez. Az Egyezmény hetedik és nyolcadik preambulumbekkezdése megerősíti e célt, és kiegészíti minden egyénnek a környezet jelenlegi és jövőbeli generációk javára történő védelmére és javítására vonatkozó *kötelességével*. Ezért a (18) preambulumbekkezdése szerint az Egyezmény azt a célt tűzi ki, hogy a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmus álljon rendelkezésére érdekeik védelme és a *jogszabályok érvényesítése* érdekében.

42. A környezetvédelemben fennálló közérdek elismerése különösen fontos, mivel sok olyan eset fordulhat elő, amelyek bizonyos magánszemélyek jog által védett érdekeit nem vagy csak csekély mértékben érintik. A környezet azonban nem tudja önmaga bíróság előtti védelmét ellátni, hanem például egy elkötelezett polgár vagy egy nem kormányzati szerv általi képviselete szükséges.

26 — Lásd az EJEB, 2005. július 26-i Podbielski és PPU Polpure kontra Lengyelország ítéletet, 39199/98. sz. panasz, 67. §, és a 2006. január 10-i Teltronic-CATV kontra Lengyelország ítéletet 48140/99. sz. panasz, különösen az 50. § és azt követő §-ok), amelyekben jóval alacsonyabb előlegekről volt szó.

27 — Lásd azonban a Jogkövetési Bizottság 2010. június 18-i megállapításait és ajánlásait, Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo kontra Spanyolország (ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, 12. o., 66. pont).

28 — A Jogkövetési Bizottság fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott, a ClientEarth és társai kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó megállapításainak és ajánlásainak 92. pontja.

29 — Lásd a C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels-und Beratungsgesellschaft ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-13849. o.) 60. és azt követő pontjait és a C-156/12. sz. GREP-ügyben 2012. június 13-án hozott végzés 40. és azt követő pontjait.

30 — A 29. lábjegyzetben hivatkozott DEB Deutsche Energiehandels-und Beratungsgesellschaft ügyben hozott ítélet 42. pontja.

31 — Lásd továbbá az EU-Szerződés preambulumának kilencedik bekezdését és az EUMSZ 11. cikket.

43. A környezetvédelem kettős érdeke megtiltja, hogy a korlátozó költségkockázatokat csak azon személyek pénzügyi teljesítőképességének a figyelembevétele mellett kerüljék el, akik a környezetvédelmi jog érvényesítésén munkálkodnak. E személyektől nem várható el, hogy saját pénzügyi teljesítőképességük határáig viseljék a bírósági eljárás költségeinek teljes kockázatát, amennyiben az eljárás egyszerre vagy akár kizárólag közérdek is.

44. Így annak értékelése során, hogy az eljárási költségek korlátozóak-e, az adott közérdeket megfelelően figyelembe kell venni. A Jogkövetési Bizottság ezt továbbá helyesen a 9. cikk (4) bekezdésében megkövetelt tisztességes eljárásból is levezeti.³²

45. A közérdek figyelembevétele azonban nem zárja ki azt, hogy a felperesek bármely egyéni érdekét bevonják. Főszabály szerint attól, aki a környezetvédelmi jog érvényesítésére vonatkozó eljárást a saját kiterjedt gazdasági érdekeihez köti, nagyobb költségkockázat-viselés várható el, mint attól, aki semmiféle gazdasági előnyre nem számíthat. A korlátozó költségek határértéke ezért az egyéni gazdasági érdekek fennállása során magasabb lehet. Valószínűleg ez a magyarázata annak, hogy a Jogkövetési Bizottság a szomszédok között egy zajártalom ügyében folyó jogvitában, vagyis viszonylag csekély közérdekű ügyben, a több mint 5000 eurós részköltség viselésének elrendelését nem tartotta korlátozónak.³³

46. Ezzel szemben a saját érdekek fennállása nem zárhatja ki azt, hogy az egyszerre követett közérdeket figyelembe vegyék. Így valamely repülőtéri beruházással érintett néhány személy egyéni érdeke nem indokolhatja, hogy az engedélyezett költségek becslése során az ebben az ügyben fennálló jelentős közérdeket figyelmen kívül hagyják, ami már abból is adódik, hogy az érintettek köre sokkal szélesebb.³⁴

47. Emellett a közérdek terjedelmére tekintettel a sikerkilátások is szerepet játszhatnak. Egy nyilvánvalóan reménytelen kimenetelű kereset nem áll a köz érdekében, még ha a kereset tárgya főszabály szerint az érdekében is állna.

48. Az engedélyezett költségek mértéke szempontjából végül még jelentősége van annak, hogy az Egyezmény bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseit azzal a célkitűzéssel kell értelmezni, hogy széles körben biztosítani kell az „igazságszolgáltatás igénybevételének” lehetőségét”.³⁵ Az „igazságszolgáltatás széles körben biztosított igénybevételét” ugyan az Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében és az irányelvek megfelelő rendelkezéseiben kifejezetten csak a kellő érdekeltségre, illetve jogsértésre vonatkozó keresetindítási feltételek fennállásával összefüggésben említik, azonban a 9. cikk (2) bekezdése legalább egyértelműen megállapítja, hogy e tekintetben az Egyezmény átfogó céljáról van szó. Ezen értelmezési alapelvnek ezért az engedélyezett költségek meghatározására is érvényesnek kell lennie. Az igazságszolgáltatás igénybevételének a széles körben való biztosításával lenne ellentétes az, ha a jelentős költségkockázatok főszabályként megakadályozhatnák az eljárást.

49. A második kérdésre azt a választ kell adni, hogy annak vizsgálata során, hogy az eljárási költségek korlátozóak-e, az ügy szubjektív és objektív elemeit azzal a céllal együtt kell figyelembe venni, hogy széles körben lehetővé tegyék az igazságszolgáltatás igénybevételét. A felperes hiányzó pénzügyi teljesítőképessége az uniós jog érvényesítése során nem lehet az eljárás akadálya. Mindig, tehát a pénzügyi teljesítőképességgel rendelkező felperestől elvárható költségek meghatározása során is, a jogvita során a környezetvédelemben fennálló közérdeket megfelelő mértékben figyelembe kell venni.

32 — Lásd a 24. lábjegyzetben hivatkozott, Cultra Residents' Association kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó megállapításokat és ajánlásokat 45. pontját.

33 — A 24. lábjegyzetben hivatkozott, Morgan és Baker kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó megállapítások és ajánlások 49. pontja.

34 — Lásd ezzel kapcsolatban a 24. lábjegyzetben hivatkozott, Cultra Residents' Association kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó megállapításokat és ajánlásokat.

35 — A nem kormányzati szervekkel kapcsolatban lásd a 11. lábjegyzetben hivatkozott Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening ügyben hozott ítélet 45. pontját.

C – A negyedik kérdésről – tényleges elrettentés

50. A negyedik kérdés arra irányul, hogy van-e jelentősége annak, hogy a felperes valójában nem vonakodott az eljárás megindításától, illetve folytatásától.

51. Egy ilyen megközelítés kiüresítené a korlátozó költségek tilalmát: ha egy eljárást lefolytattak, a költségkockázat azt nyilvánvalóan nem akadályozta meg. Eljárás nélkül a költségek kérdése hipotetikus marad. Ez azonban nem lehet megoldás.

52. E kérdésre sokkal inkább magyarázatot ad az, hogy az Egyesült Királyságban fennáll annak a lehetősége, hogy az érdemi határozat meghozatala előtt egy költségkorlátozásra vonatkozó kérelemről határozzanak. Így az alapügyben L. Pallikaropoulos a Court of Appeal előtt felmerülő költségeinek kockázatát 2000 GBP-ben korlátozták, míg a legfelsőbb fokú bíróság, az akkori House of Lords a költségkorlátozásra vonatkozó kérelmét elutasította. Abból a körülményből, hogy L. Pallikaropoulos ennek ellenére a House of Lords előtti fellebbezését fenntartotta, arra lehet következtetni, hogy a költségkockázat nem volt korlátozó.

53. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy egy olyan eszköz, mint a költségkorlátozásra vonatkozó kérelem – a kialakítása során felmerülő bizonyos gyakorlati problémák ellenére³⁶ – elméletileg az Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése és az irányelvek rendelkezései átültetésének ésszerű eleme. E kérelemről való döntés lehetővé teszi, hogy előzetesen megakadályozzák a korlátozó költségeket, és ezzel egyszerre kizárja a keresetbenyújtás további lehetséges akadályát, vagyis az eljárási költségek kockázataival kapcsolatos bizonytalanságot.

54. Ha a költségkorlátozásra vonatkozó kérelemről szóló határozat már megfelelően végrehajtotta az Århusi egyezmény 9. cikkének (4) bekezdését és az irányelvek megfelelő rendelkezéseit, ezt az eredményt főszabály szerint többé nem lehet megkérdőjelezni. A költségkorlátozásra vonatkozó kérelem elutasítása ezért annak bizonyítékaként értékelhető, hogy a költségkockázat nem állt a keresetindítás útjában. Kivételes esetekben azonban szükséges lehet az, hogy a viselendő költségeket utólag korlátozzák, például akkor, ha az eljárásban a közérdek mérlegelése során jelentős új szempontok merülnek fel, vagy ha annál jóval nagyobb költségek állnak elő, mint amelyekre a költségkorlátozásra vonatkozó kérelmet érintő határozathozatal során számítottak.

55. Azonban, ha a korlátozó költségek megakadályozásának jelentős szempontjait nem vették megfelelő módon figyelembe, tilos a keresetindításra való készenlét bizonyítékaként arra hivatkozni, hogy az engedélyezett költségkockázat nem volt korlátozó. Ez ahhoz vezetne, hogy a felperest megfosztanák a korlátozó költségek megakadályozására vonatkozó jogától. Éppen ellenkezőleg, e jogok tényleges érvényesülését biztosítani kellene az érdemi határozathozatalt követő, költségviselés elrendelése keretében.³⁷

56. Ezért azt a körülményt, hogy a felperest a költségkorlátozásra vonatkozó kérelem elutasítása valójában nem rettentette el attól, hogy eljárást indítson, illetve azt folytassa, utólag a költségviselés elrendelése során megfelelően figyelembe lehet venni, ha a költségkorlátozásra vonatkozó kérelmet érintő határozathozatal során a korlátozó költségek megakadályozására vonatkozó kötelezettségnek eleget tettek.

36 — Lásd a 24. lábjegyzetben hivatkozott, a ClientEarth és társai kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó megállapítások és ajánlások 129. és azt követő pontjait.

37 — Lásd a C-275/09. sz., Brussels Hoofdstedelijk Gewest és társai ügyben 2011. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-1753. o.) 37. pontját.

D – Az ötödik kérdésről – költségkorlátozás a különböző eljárási szinteken

57. Végül a Supreme Court azt kérdezi, hogy engedélyezett-e az, hogy a különböző eljárási szinteken a költségkorlátozás tekintetben különbözőképpen járnak el. Az alapügyben a Court of Appeal ugyan engedélyezte a költségkorlátozást, a House of Lords azonban nem.

58. Az Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése és az irányelvek rendelkezései csak eljárásokra utalnak, és azokat nem különböztetik meg szintek szerint. Az Egyezmény ugyan nem követel meg, hogy egy bizonyos eljárási szintet vagy egyáltalán jogorvoslatot biztosítsanak. A szóban forgó eljárások azonban először akkor zárulnak le, ha az adott határozat jogerőssé válik. Ezért a korlátozó költségeket Dánia véleményével ellentétben minden szinten el kell kerülni.³⁸

59. Ez főszabály szerint érvényes azon felperes által benyújtott jogorvoslatra is, aki esetében már az alacsonyabb eljárási szinten kizárták a korlátozó költségeket. Már az Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében is kifejezetten eljárási alapelvként megnevezett, tisztességes eljáráshoz való alapjog³⁹ részét képező eljárási fegyveregyenlőség elve is tiltja azt, hogy a felperest a jogorvoslati eljárásban korlátozó költségek kockázatának tegyék ki. Ellenkező esetben féltő, hogy az ellenérdekű fél arra alapítja az eljárási stratégiáját, hogy a felperes számára gyakorlatilag kizárják a jogorvoslatot.

60. L. Pallikaropoulos továbbá helyesen hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján az uniós jog értelmezése vagy érvényessége tekintetében felmerülő kétség esetén csak a legfelsőbb szintű bíróság köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bírósághoz benyújtani. Ha releváns kérdéseket az alacsonyabb bírósági szintek még nem terjesztettek a Bíróság elé, tilos korlátozó költségkockázattal elzárni az olyan bírósághoz vezető utat, amely előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására köteles.

61. Hasonlóképpen nincs kizárva az, hogy az alacsonyabb szintű bíróság határozatát követően az eljárás további lefolytatásában fennálló közérdek megszűnik, vagy legalábbis lecsökken. Ezért az Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésével és az irányelvek rendelkezéseivel összeegyeztethető, hogy minden egyes eljárási szinten megvizsgálják azt, hogy a korlátozó költségeket mennyiben kell megakadályozni.

V – Véggövetkeztetések

62. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Árhusi egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése, a 2003/35/EK irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv 10a. cikke és a 2003/35/EK irányelvvel módosított, a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv 15a. cikke alapján főszabály szerint a tagállamok feladata annak meghatározása, hogy miként akadályozzák meg azt, hogy a szóban forgó bírósági eljárásokat költségeik miatt ne folytassák le. Ezen intézkedéseknek azonban kellően egyértelműen és kötelező jelleggel biztosítaniuk kell azt, hogy az Árhusi egyezmény céljai minden egyedi esetben megvalósuljanak, és hogy egyúttal tiszteletben tartsák a tényleges érvényesülés és egyenértékűség elvét, valamint az uniós jog alapelveit.

38 — Lásd a 24. lábjegyzetben hivatkozott, a ClientEarth és társai kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó megállapítások és ajánlások 129. és azt követő pontjait. (ACCC/C/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1S. 20, Nr. 108).

39 — A 14. lábjegyzetben hivatkozott Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben hozott ítélet 29–31. pontja.

2. Annak vizsgálata során, hogy az eljárási költségek korlátozóak-e, az ügy szubjektív és objektív elemeit azzal a céllal együtt kell figyelembe venni, hogy széles körben lehetővé tegyék az igazságszolgáltatás igénybevételét. A felperes hiányzó pénzügyi teljesítőképessége az uniós jog érvényesítése során nem lehet az eljárás akadály. A jogvita során mindig, tehát a pénzügyi teljesítőképességgel rendelkező felperestől elvárható költségek meghatározása során is, a környezetvédelemben fennálló közérdeket megfelelő mértékben figyelembe kell venni.
3. Azt a körülményt, hogy a felperest a költségkorlátozásra vonatkozó kérelem elutasítása valójában nem rettentette el attól, hogy eljárást indítson, illetve azt lefolytassa, utólag a költségviselés elrendelése során megfelelően figyelembe lehet venni, ha a költségkorlátozásra vonatkozó kérelmet érintő határozathozatal során a korlátozó költségek megakadályozására vonatkozó kötelezettségnek eleget tettek.
4. Az Árhusi egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésével, a 85/337 irányelv 10a. cikkével és a 96/61 irányelv 15a. cikkével összeegyeztethető, hogy minden egyes eljárási szinten megvizsgálják azt, hogy a korlátozó költségeket mennyiben kell megakadályozni.