

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2011. március 8.*

A C-240/09. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Najvyšší súd Slovenskej republiky (Szlovákia) a Bírósághoz 2009. július 3-án érkezett, 2009. június 22-i határozatával terjesztett elő az előtte

a Lesoochranárske zoskupenie VLK

és

a Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (előadó), K. Schiemann és D. Šváby tanácselnökök, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, U. Löhmus, A. Ó Caoimh, M. Safjan és M. Berger bírák,

* Az eljárás nyelve: szlovák.

főtanácsnok: E. Sharpston,
hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. május 4-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Lesoochránárske zoskupenie VLK képviselőjében I. Rajtáková advokátka,
- a szlovák kormány képviselőjében B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviselőjében M. Lumma és B. Klein, meghatalmazotti minőségben,
- a görög kormány képviselőjében G. Karipsiadis és T. Papadopoulou, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviselőjében G. de Bergues és S. Menez, meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviselőjében M. Dowgielewicz, D. Krawczyk és M. Nowacki, meghatalmazotti minőségben,

- a finn kormány képviselőjében J. Heliskoski és M. Pere, meghatalmazotti minőségben,

- a svéd kormány képviselőjében A. Falk, meghatalmazotti minőségben,

- az Egyesült Királyság Kormánya képviselőjében L. Seeboruth és J. Stratford, meghatalmazotti minőségben,

- az Európai Bizottság képviselőjében P. Oliver és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. július 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL L 124., 1. o.) megkötött, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) 9. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

- 2 E kérelmet a Lesoochránárske zoskupenie VLK (a továbbiakban: zoskupenie), a szlovák jog szerint létrejött környezetvédelmi célú egyesület, és a Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (a szlovák környezetvédelmi minisztérium, a továbbiakban: Ministerstvo životného prostredia) között, az egyesület azon kérelme tárgyában indult peres eljárásban terjesztették elő, hogy „félként” részt vehessen az olyan fajok, mint a barnamedve védelmére vonatkozó szabályoktól való eltérés engedélyezésére, védett természeti területekhez való hozzáférésre vagy vegyi anyagok ilyen területeken való használatára vonatkozó közigazgatási eljárásban.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

- 3 Az Aarhusi Egyezmény 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Valamennyi Fél biztosítja nemzeti jogszabályainak keretein belül, hogy amennyiben valamely személy úgy tekinti, hogy a 4. cikk értelmében benyújtott információigényét figyelmen kívül hagyták, teljes mértékben vagy részben helytelen módon [helyesen: jogellenesen] elutasították, nem kielégítő választ adtak, vagy bármely más módon azzal kapcsolatosan úgy jártak el, hogy az nem volt összhangban e cikk előírásaival [helyesen: vagy azt más módon nem e cikk rendelkezéseinek megfelelően intézték], legyen lehetősége bíróság előtt vagy bármely más, a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást kérni.

Amennyiben a részt vevő Fél az előző albekezdés értelmében bíróság általi felülvizsgálatot biztosít, biztosítania kell egyúttal a hatóság általi felülvizsgálat vagy a bíróságtól eltérő egyéb független és pártatlan testület általi felülvizsgálat lehetőségét e személy számára a törvény által létesített soron kívüli eljárás lehetőségével együtt, amely díjmentes, vagy csekély költséggel jár.

Az e bekezdés [helyesen: ezen (1) bekezdés] értelmében hozott végleges döntések kötelező érvényűek az információval rendelkező hatóság számára. Az indokolást írásban kell rögzíteni, legalább azokban az esetekben, amelyekben az e bekezdésben leírt eljárás során az információhoz való hozzáfutást megtagadták.

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

- a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy alternatívan,
- b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja,

a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. cikk rendelkezéseivel, és amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a (3) bekezdés érvényét [helyesen: a bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtti, arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való jogot, hogy vitassák egyfelől – amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik – az Egyezmény 6. cikke rendelkezéseinek, másfelől – az alábbi (3) bekezdés sérelme nélkül – más releváns rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatok, intézkedések vagy mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségét].

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

Ezen bekezdés rendelkezései, ahol ezt a nemzeti szabályozás előírja, nem zárhatják ki azon követelményt, amely egy adminisztratív hatóság előtti felülvizsgálati eljárásnak az ügy jogi útra terelése előtti megindítására és lefolytatására vonatkozik [helyesen: E (2) bekezdés rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtti előzetes jogorvoslati kérelem benyújtásának lehetőségét, illetve nem mentesítenek a belső jogban adott esetben előírt azon kötelezettség alól, hogy a bírósági eljárás megindítása előtt ki kell méríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket].

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

[...]”

- 4 Az Aarhusi Egyezmény 19. cikkének (4) és (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(4) A 17. cikkben jelzett azon szervezetre, amely ezen Egyezménynek úgy válik részesévé, hogy egyik tagállama sem részese az Egyezménynek, kötelező érvényű az ezen Egyezmény értelmében fennálló valamennyi kötelezettség. Olyan szervezetek esetében, melyeknek egy vagy több tagállama Fél ezen Egyezményben, a Szervezet és annak tagállamai döntenek el azt, hogy milyen felelősségük van az ezen Egyezmény keretében fennálló kötelezettségeik teljesítésében. Ilyen esetekben a Szervezet és tagországai párhuzamosan nem gyakorolhatják az Egyezmény értelmében fennálló jogaikat.

(5) A 17. cikkben említett regionális gazdasági integrációs szervezetek ratifikációs, elfogadási, jóváhagyási vagy csatlakozási okiratukban nyilatkoznak afelől, hogy az Egyezmény hatáskörébe tartozó kérdésekben milyen mértékben rendelkeznek kompetenciával [helyesen: hatálya alá tartozó kérdésekben milyen mértékű hatáskörrel rendelkeznek]. E szervezetek a Letéteményest tájékoztatják kompetenciájuk [helyesen: a hatáskörük] mértékében bekövetkező bárminemű lényegi változásról is.”

Az uniós jog

- 5 A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; a továbbiakban: élőhely-irányelv) 12. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok természetes elterjedési területükön való szigorú védelmének érdekében, megtiltva az alábbiakat:

- a) e fajok vadon befogott [helyesen: vadon élő] példányai szándékos befogásának vagy megölésének bármely formája;

- b) e fajok szándékos zavarása, különösen párzás, utódnevelés, áttelelés és vándorlás idején;

- c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;

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

6 Az élőhely-irányelv 16. cikkének (1) bekezdése pedig a következőképpen rendelkezik:

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

- a) a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme;
- b) termést, állatállományt, erdőt, halastavat, vizeket és más típusú, tulajdont érintő súlyos károk megelőzése;
- c) közegészség, közbiztonság vagy más kiemelkedően fontos közérdek, beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is, továbbá a környezet számára kiemelkedően előnyös hatás elérése;
- d) az érintett fajok újbóli elszaporításával és visszahonosításával kapcsolatos kutatás és oktatás, továbbá az e célok érdekében végzett tenyésztés és nemesítés, növények esetében a mesterséges szaporítást is beleértve;

- e) a IV. mellékletben felsorolt fajok korlátozott és az illetékes tagállami hatóságok által meghatározott számú példányai szigorúan ellenőrzött feltételek mellett, szelektív módon és korlátozott mértékben végzett befogásának, begyűjtésének vagy tartásának engedélyezése.”
- 7 Az élőhely-irányelv „Közösségi jelentőségű állat- és növényfajok, amelyek szigorú védelemre szorulnak” című IV. mellékletében többek között szerepel az *Ursus arctos* nevű faj.
- 8 A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) (5) preambulumbekkezdése szerint:

„1998. június 25-én az Európai Közösség aláírta a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ/EGB-egyezményt (Århusi Egyezmény). A közösségi jog rendelkezéseinek – az egyezmény Európai Közösség által történt aláírása folytán – összhangban kell lenniük az egyezménnyel.”

- 9 A 2003/4 irányelv 6. cikke végrehajtja az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (1) bekezdését, és majdnem szó szerint átveszi annak rendelkezéseit.

10 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.) (5), (9) és (11) preambulumbekzdése szerint:

„(5) 1998. június 25-én a Közösség aláírta a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ-EGB egyezményt (Árhusi Egyezmény). Ahhoz, hogy a Közösség ratifikálni tudja az egyezményt, a közösségi jogot megfelelően össze kell hangolni az egyezménnyel.

[...]

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

[...]

(11) Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv és a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv módosítása szükséges annak biztosítása érdekében, hogy

azok teljes mértékben összeegyeztethetők legyenek az Århusi Egyezmény rendelkezéseivel, különösen annak 6. cikkével, és 9. cikke (2) és (4) bekezdésével.”

- 11 A 2003/35 irányelv 3. cikkének 7. pontja, illetve 4. cikkének 4. pontja 10a. cikket vezet be a 85/337 irányelvbe, illetve 15a. cikket vezet be a 96/61 irányelvbe az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének végrehajtása érdekében, amely bekezdés rendelkezéseit majdnem szó szerint átveszik.
- 12 A 2005/370 határozat (4)–(7) preambulumbekendése szerint:

„(4) Az Aarhusi Egyezmény értelmében a regionális gazdasági integrációs szervezeteknek megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirataikban ki kell nyilvánítaniuk, hogy az egyezményben szabályozott kérdésekben milyen mértékű hatáskörrel rendelkeznek.

(5) A Közösség a Szerződéssel, és különösen annak 175. cikke (1) bekezdésével összhangban hatáskörrel bír a tagállamokkal együtt [helyesen: a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik] olyan nemzetközi megállapodások megkötésére, és az azokból eredő olyan kötelezettségek végrehajtására, amelyek hozzájárulnak a Szerződés 174. cikkében felsorolt célkitűzések eléréséhez.

(6) A Közösség és legtöbb tagállama aláírta az Aarhusi Egyezményt 1998-ban, és azóta további erőfeszítéseket tesznek az Egyezmény általuk való jóváhagyása érdekében. Ezzel egyidejűleg összhangba hozzák a vonatkozó közösségi jogszabályokat [helyesen: szabályozást] az egyezménnyel.

- (7) Az Aarhusi Egyezmény 1. cikkében megfogalmazott célja összhangban van a Közösség környezetvédelmi politikájának a Szerződés 174. cikkében felsorolt célkitűzéseivel, melyek [helyesen: amely politika] alapján a Közösség – a hatáskört a tagállamokkal megosztva – már elfogadott egy átfogó, folyamatosan fejlődő szabályrendszert, amely hozzájárul az egyezmény célkitűzéseinek nemcsak saját intézményei, hanem a tagállamok hatósági általi eléréséhez is.”

13 A 2005/370 határozat 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ–EGB-egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) a Közösség nevében jóváhagyásra kerül.”

14 A Közösség az Aarhusi Egyezmény 19. cikkének (5) bekezdése alapján tett és a 2005/370 határozathoz mellékletként csatolt hatásköri nyilatkozatában többek között az szerepel, hogy „a hatályos jogi eszközök nem szabályozzák teljes körűen az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében meghatározott kötelezettségek végrehajtását, amennyiben magánszemélyek vagy a 2. cikk (2) bekezdésének d) pontjában szabályozott európai közösségi intézményektől eltérő hatóságok intézkedéseik és mulasztásaik miatti felelősségre vonására szolgáló közigazgatási és igazságügyi eljárásokra vonatkoznak, következésképpen a tagállamok felelősek ezen kötelezettségek teljesítéséért az egyezménynek az Európai Közösség általi jóváhagyása időpontjában, és felelősek maradnak mindaddig, amíg a Közösség, az EK-Szerződés alapján meglévő hatáskörét gyakorolva, el nem fogad közösségi jogszabályokat azon kötelezettségek teljesítésének szabályozásáról”.

- 15 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.) 10–12. cikke az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének megfelelően a nem kormányzati szervezeteket az uniós intézmények és szervek aktusaival vagy mulasztásaival szemben megillető igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására irányul.

A szlovák jog

- 16 Az alapeljárásban alkalmazandó, a természet és a táj védelméről szóló módosított 543/2002 törvény (zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny) 82. cikkének (3) bekezdése alapján a jogi személyiséggel rendelkező egyesületek e rendelkezés értelmében akkor tekinthetők egy vagy több közigazgatási eljárásban „részt vevő személynek”, ha tevékenységük célja legalább egy éve a környezet és a táj védelme, továbbá a közigazgatási eljárásokban való részvételüket az e cikkben szereplő határidőn belül írásban bejelentették. A „részt vevő személyi” minőség révén ezen egyesületeknek joguk van ahhoz, hogy tájékoztassák őket a természet és a táj védelmével kapcsolatos, valamennyi folyamatban lévő közigazgatási eljárásról.
- 17 A közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv (Správny poriadok) 15a. cikke (2) bekezdésének megfelelően a „részt vevő személynek” joga van ahhoz, hogy tájékoztassák a közigazgatási eljárás megindításáról, hozzáférjen a felek által a közigazgatási eljárás során benyújtott iratokhoz, részt vegyen a tárgyalásokon és helyszíni vizsgálatokon, valamint bizonyítékokat, és olyan adatokat terjesszen elő, amelyek a meghozandó határozat alapjául szolgálhatnak.

- 18 A polgári perrendtartásról szóló törvénykönyv (Občiansky súdny poriadok) 250. cikke alapján minden olyan természetes vagy jogi személy felperesnek minősül, aki vagy amely azt állítja, hogy a közigazgatási eljárásban történő részvételhez való jogát a közigazgatási hatóság határozata vagy eljárása sértette. Felperes lehet minden olyan természetes vagy jogi személy is, aki vagy amely nem volt jelen a közigazgatási eljárásban, holott az eljárásban félként jelen kellett volna lennie.
- 19 A polgári perrendtartásról szóló törvénykönyv 250m. cikkének (3) bekezdése szerint félnek minősülnek azok, akik félként jelen voltak a közigazgatási eljárásban, valamint az a közigazgatási hatóság, amelynek határozata a bírósági felülvizsgálat tárgya.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 20 A zoskupeniét arról tájékoztatták, hogy különböző vadászegyesületek és más személyek kezdeményezésére több közigazgatási eljárás indult az olyan fajok, mint a barnamedve védelmére vonatkozó szabályoktól való eltérés engedélyezésére, a védett természeti területekhez való hozzáférésre és vegyi anyagok ilyen területeken való használatára vonatkozóan.
- 21 A zoskupenie erre azt kérte a Ministerstvo životného prostredia-tól, hogy „fél” lehessen az ezen engedélyekre vonatkozó közigazgatási eljárásokban, és ennek érdekében az Aarhusi Egyezményre hivatkozott. A Ministerstvo životného prostredia elutasította e kérelmet, valamint az zoskupeniének az elutasító határozat ellen benyújtott közigazgatási jogorvoslati kérelmét is.

22 A zoskupenie erre keresetet nyújtott be e két határozat ellen, többek között azt állítva, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének közvetlen hatálya van.

23 E körülmények között a Najvyšší súd Slovenskej republiky felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„1) Elismerhető-e, hogy az 1998. június 25-i Aarhusi Egyezmény 9. cikke, és nevezetesen annak (3) bekezdése a nemzetközi szerződésekhez kötődő közvetlen alkalmazhatósággal (self-executing jelleggel) rendelkezik, figyelembe véve az e nemzetközi szerződés által kitűzött azon fő célt, hogy a nyilvánosság vagy az érintett nyilvánosság számára a fél az eljárásban jogállás biztosításával eltérjen a keresetösségi jog hagyományos fogalmától, és tekintettel arra, hogy az Európai Unió, bár 2005. február 17-én csatlakozott az említett nemzetközi egyezményhez, a végrehajtásához szükséges közösségi intézkedéseket még nem fogadta el?

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

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

hogy a nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való joga magában foglalja a hatóság azon határozatának vitatásához való jogot is, amelynek jogellenessége a környezetre következménnyel jár?”

- 24 A Bíróság elnöke 2009. október 23-i végzésével elutasította a kérdést előterjesztő bíróságnak az eljárási szabályzat 104a. cikke első bekezdése szerinti gyorsított eljárás iránti kérelmét.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

- 25 A lengyel kormány és az Egyesült Királyság Kormánya azt állítja, hogy a kérdések csak annyiban elfogadhatók, amennyiben az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének rendelkezéseire vonatkoznak, ezt meghaladóan pedig elfogadhatatlanok amiatt, hogy a közösségi jog kért értelmezése nem áll semmilyen összefüggésben az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával.
- 26 Ezen érvre válaszként elegendő azt megállapítani, hogy a feltett kérdések lényegében csak az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére vonatkoznak, e cikk többi bekezdésére nem.

- 27 E körülmények között nincs helye annak, hogy a Bíróság részben elfogadhatatlannak nyilvánítsa a feltett kérdéseket amiatt, hogy nem az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében található rendelkezésekre vonatkoznak.

Az első és a második kérdésről

- 28 Az előzetes döntéshozatalra utaló bíróság első két kérdésével – amelyeket együtt érdemes megvizsgálni – lényegében arra vár választ, hogy a magánszemélyeket, különösen a környezetvédelmi egyesületeket megilleti-e keresetösségi jog az uniós jog alapján, ha az élőhely-irányelv IV. mellékletében szereplő faj védelme érdekében az ezen irányelvben megállapított környezetvédelmi szabályoktól való eltérést engedélyező határozatot kívánnak vitatni, különös tekintettel az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének rendelkezéseire, amely bekezdés közvetlen hatályára kérdései vonatkoznak.
- 29 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az EK 300. cikk (7) bekezdése szerint „[a]z e cikkben megállapított feltételek mellett megkötött megállapodások kötelezőek a Közösség intézményeire és a tagállamokra”.
- 30 A Közösség aláírta, majd pedig a 2005/370 határozattal jóváhagyta az Aarhusi Egyezményt. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ebből az következik, hogy ezen egyezmény rendelkezései az uniós jogrend szerves részét képezik (lásd analógia útján különösen a C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-403. o.] 36. pontját, és a C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4635. o.] 82. pontját). E jogrendben a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az említett egyezmény előzetes döntéshozatal keretében történő értelmezésére (lásd különösen a 181/73. sz. Haegeman-ügyben 1974.

április 30-án hozott ítélet [EBHT 1974., 449. o.] 4–6. pontját és a 12/86. sz. Demirel-ügyben 1987. szeptember 30-án hozott ítélet [EBHT 1987., 3719. o.] 7. pontját).

- 31 Mivel az Aarhusi Egyezményt a Közösség és annak tagállamai megosztott hatáskörben kötötték, a Bíróság – amelyhez az EK-Szerződés és különösen az EK 234. cikk alapján fordultak – egyrészt hatáskörrel rendelkezik annak meghatározására, hogy mely kötelezettségek teljesítése az Unió feladata, és melyek terhelik kizárólag a tagállamokat, másrészt hatáskörrel rendelkezik az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésére (lásd analógia útján a C-300/98. és C-392/98. sz., Dior és társai egyesített ügyekben 2000. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2000, I-11307. o.] 33. pontját, valamint a C-431/05. sz., Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-7001. o.] 33. pontját).
- 32 A továbbiakban meg kell határozni, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozó területen az Unió gyakorolta-e hatáskörét, és alkotott-e rendelkezéseket az említett bekezdésből eredő kötelezettségek végrehajtására vonatkozóan. Abban az esetben, ha erre még nem került sor, az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdéséből eredő kötelezettségek továbbra is a tagállamok nemzeti jogának hatálya alá tartoznak. Ebben az esetben a tagállamok bíróságainak feladata, hogy a nemzeti jog alapján meghatározzák, hogy a magánszemélyek hivatkozhatnak-e ezen nemzetközi megállapodásnak az említett területre vonatkozó rendelkezéseire, vagy hogy a bíróságoknak kell-e azokat hivatalból alkalmazniuk. Az uniós jog ugyanis ebben az esetben nem teszi kötelezővé, de nem is zárja ki, hogy valamely tagállam jogrendje biztosítsa a magánszemélyek számára az e normára közvetlenül történő hivatkozáshoz való jogot, vagy hogy kötelezővé tegye a bíróságok számára a hivatalból történő alkalmazást (lásd analógia útján a fent hivatkozott Dior és társai ügyben hozott ítélet 48. pontját, valamint a fent hivatkozott Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos ügyben hozott ítélet 34. pontját).
- 33 Ezzel szemben, ha az állapítható meg, hogy az Unió már gyakorolta hatáskörét, és már alkotott rendelkezéseket az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozó területen, az uniós jogot kell alkalmazni, és a Bíróság feladata annak meghatározása, hogy a szóban forgó nemzetközi megállapodás rendelkezésének közvetlen hatálya van-e.

- 34 Ennélfogva azt kell megvizsgálni, hogy azon a konkrét területen, amelyre az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése vonatkozik, az Unió gyakorolta-e hatáskörét, és alkotott-e rendelkezéseket az említett bekezdésből fakadó kötelezettségek végrehajtására vonatkozóan (lásd analógia útján a fent hivatkozott Merck Genéricos – Productos Farmacêuticos ügyben hozott ítélet 39. pontját).
- 35 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy az Unió a környezetvédelem területén az EK 174. cikk (2) bekezdésével együttesen értelmezett EK 175. cikk alapján kifejezett külső hatáskörrel rendelkezik (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 94. és 95. pontját).
- 36 Ezenfelül a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az olyan speciális kérdés, amelyet az Unió még nem szabályozott, az uniós jog hatálya alá tartozik, ha e kérdést az Unió és a tagállamai által kötött megállapodásban szabályozták, és e kérdés olyan területre vonatkozik, amely nagyrészt az uniós jog hatálya alá tartozik (lásd analógia útján a C-239/03. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. október 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9325. o.] 29–31. pontját).
- 37 A jelen ügyben az alapeljárásbeli jogvita arra a kérdésre vonatkozik, hogy valamely környezetvédelmi egyesület lehet-e „fél” többek között azon közigazgatási eljárásban, amely többek között olyan fajok, mint a barnamedve védelmére vonatkozó szabályoktól való eltérés engedélyezésére vonatkozik. Márpedig e faj szerepel az élőhely-irányelv IV. mellékletének a) pontjában, aminek következtében ezen irányelv 12. cikke alapján szigorú védelem alatt áll, amelytől csak az ugyanezen irányelv 16. cikkében szereplő feltételekkel lehet eltérni.
- 38 Ebből következően az alapeljárásbeli jogvita az uniós jog hatálya alá tartozik.

- 39 Igaz ugyan, hogy a Közösség által az Aarhusi Egyezmény 19. cikkének (5) bekezdése alapján tett és a 2005/370 határozathoz mellékletként csatolt hatásköri nyilatkozatban többek között az szerepel, hogy „a hatályos jogi eszközök nem szabályozzák teljes körűen az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében meghatározott kötelezettségek végrehajtását, amennyiben magánszemélyek vagy a 2. cikk (2) bekezdésének d) pontjában szabályozott európai közösségi intézményektől eltérő hatóságok intézkedéseik és mulasztásaik miatti felelősségre vonására szolgáló közigazgatási és igazságügyi eljárásokra vonatkoznak, következésképpen a tagállamok felelősek ezen kötelezettségek teljesítéséért az egyezménynek az Európai Közösség általi jóváhagyása időpontjában, és felelősek maradnak mindaddig, amíg a Közösség, az EK-Szerződés alapján meglévő hatáskörét gyakorolva, el nem fogad közösségi jogszabályokat azon kötelezettségek teljesítésének szabályozásáról”.
- 40 Ebből azonban nem következik, hogy az alapeljárásbeli jogvita nem tartozik az uniós jog hatálya alá, mivel – amint arra a jelen ítélet 36. pontja emlékeztet – az olyan speciális kérdés, amelyet az Unió még nem szabályozott, az uniós jog hatálya alá tartozhat, ha olyan területre vonatkozik, amely nagyrészt az uniós jog hatálya alá tartozik.
- 41 E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy az 1367/2006 rendelet, amelynek célja az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése rendelkezéseinek végrehajtása, csak az uniós intézményekre vonatkozik, és nem tekinthető úgy, hogy annak megalkotásával az Unió elfogadta az említett egyezmény 9. cikkének (3) bekezdéséből a nemzeti közigazgatási vagy bírósági eljárások tekintetében eredő kötelezettségek végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket.
- 42 Ha ugyanis valamely rendelkezés mind a nemzeti jog, mind az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekre alkalmazandó lehet, kétségtelenül érdek fűződik ahhoz, hogy a jövőbeni eltérő értelmezések elkerülése végett e rendelkezést egységesen értelmezzék, függetlenül azoktól a feltételektől, amelyek között e rendelkezés alkalmazandó (lásd különösen a C-130/95. sz. Giloy-ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet [EBHT 1997.,

I-4291. o.] 28. pontját és a C-53/96. sz. Hermès-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3603. o.] 32. pontját).

- 43 Következésképpen a Bíróságnak van hatásköre az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése rendelkezéseinek értelmezésére, és különösen annak eldöntésére, hogy e rendelkezéseknek közvetlen hatályuk van-e.
- 44 E tekintetben közvetlen hatályúnak kell tekinteni az Unió és tagállamai által harmadik államokkal kötött megállapodás valamely rendelkezését, ha e megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére tekintettel olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve. Ebből következik, hogy amikor valamely megállapodás együttműködést hoz létre a felek között, egyes rendelkezései – a fent említett feltételek mellett, és tekintettel a megállapodás jellegére és céljára – közvetlenül szabályozhatják a magánszemélyek jogi helyzetét (lásd különösen a C-265/03. sz. Simutenkov-ügyben 2005. április 12-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-2579. o.] 21. pontját és a C-372/06. sz. Asda Stores ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11223. o.] 82. pontját).
- 45 Meg kell állapítani, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése rendelkezései egyetlen olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget sem tartalmaznak, amely közvetlenül szabályozná a magánszemélyek jogi helyzetét. Mivel ugyanis „a nyilvánosság azon tagjai[t] [...], akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak [...] megfelelnek”, megilletik az említett 9. cikk (3) bekezdésében szereplő jogok, e rendelkezés végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve.
- 46 Megjegyzendő azonban, hogy e rendelkezéseknek – bár általános módon vannak megfogalmazva – az a célja, hogy lehetővé tegyék a környezet hatékony védelmét.

- 47 Márpedig 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 – a jelen ügyben az élőhely-irányelv – alapján megillető jogok védelmét, mindazonáltal minden egyes esetben a tagállamok felelőssége e jogok hatékony védelmének biztosítása (lásd különösen a C-268/06. sz. Impact-ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-2483. o.] 44. és 45. pontját).
- 48 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályok, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok védelmét, nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a belső jog szerinti hasonló jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályok (egyenértékűség elve), valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve) (a fent hivatkozott Impact-ügyben hozott ítélet 46. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 49 Az uniós környezetvédelmi jog hatékony védelmének megkérdőjelezése nélkül tehát nem lehet olyan értelmezést adni az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése rendelkezéseinek, amely gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tenné az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását.
- 50 Következésképpen, ha az uniós jog, különösen az élőhely-irányelv által védett fajról van szó, a nemzeti bíróság feladata, hogy – a hatékony bírói jogvédelemnek az uniós környezetvédelmi jog hatálya alá tartozó területeken való biztosítása érdekében – a nemzeti jogot úgy értelmezze, hogy az a lehető legteljesebb mértékben megfeleljen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében kitűzött céloknak.

51 Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezze, hogy az megfeleljen mind az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése céljainak, mind az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó célnak, annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek – mint például a zoskupenie – bíróság előtt vitathassák az uniós környezetvédelmi joggal esetlegesen ellentétes közigazgatási eljárás során hozott határozatokat (lásd ebben az értelemben a C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-2271. o.] 44. pontját és a fent hivatkozott Impact-ügyben hozott ítélet 54. pontját).

52 E körülmények között az elsőként és másodikként feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének az uniós jogban nincs közvetlen hatálya. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezze, hogy az megfeleljen mind az ezen egyezmény 9. cikke (3) bekezdése céljainak, mind az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó célnak, annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek – mint például a zoskupenie – bíróság előtt vitathassák az uniós környezetvédelmi joggal esetlegesen ellentétes közigazgatási eljárás során hozott határozatokat.

A harmadik kérdésről

53 Az első és a második kérdésre adott válaszra tekintettel a harmadik kérdést nem szükséges megválaszolni.

A költségekről

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

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

Az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal megkötött, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének az uniós jogban nincs közvetlen hatálya. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezze, hogy az megfeleljen mind az ezen egyezmény 9. cikke (3) bekezdése céljainak, mind az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó célnak, annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek – mint például a Lesoochranske zoskupenie VLK – bíróság előtt vitathassák az uniós környezetvédelmi joggal esetlegesen ellentétes közigazgatási eljárás során hozott határozatokat.

Aláírások