MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. május 21.[1]

C-137/14. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Németországi Szövetségi Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés — 2011/92/EU irányelv — Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata — 11. cikk — 2010/75/EU irányelv — Ipari kibocsátás (környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) — 25. cikk — Az igazságszolgáltatáshoz való jog”

Bevezetés

1. 2014. március 21-én benyújtott keresetlevelével az Európai Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megsértette az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] 11. cikkét, valamint az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[3] 25. cikkét.

2. A Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289) és a Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712) alapjául szolgáló ügyekhez hasonlóan, a jelen ügy az igazságszolgáltatáshoz való joggal, pontosabban a környezeti ügyekben a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételével kapcsolatos határozatok, jogi aktusok és mulasztások jogszerűségének vitatása érdekében bíróság vagy más független és pártatlan testület előtti jogorvoslati kérelem előterjesztéshez való jog terjedelmével kapcsolatos.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL 2012. L 26., 1. o.

3 — HL L 334., 17. o.; helyesbítés: HL 2012. L 158., 25. o.

I – **A jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

3. A 2011/92 irányelv 11. cikke a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintett nyilvánosság azon tagjainak, akik:

a) kellő mértékben érdekeltek; vagy

b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő,

a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljáráshoz legyen joguk a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából ezen irányelvnek a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel [helyesen: a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtti, arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való jogot, hogy vitassák az ezen irányelv nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseinek a hatálya alá tartozó határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségét].

(2) A tagállamok meghatározzák, hogy az eljárás melyik szakaszában kezdeményezhető a határozatok, jogi aktusok és mulasztások kifogásolása [helyesen: az eljárás melyik szakaszában támadhatók meg a határozatok, a jogi aktusok és a mulasztások].

(3) Hogy mi minősül kellő mértékű érdekeltségnek és jogsérelemnek, azt a tagállamok határozzák meg összhangban azzal a célkitűzéssel, amely szerint biztosítják az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogát [helyesen: miszerint a nyilvánosságot széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog]. Ebből a célból az 1. cikk (2) bekezdésében említett követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek érdekeltségét az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában kellő mértékűnek kell tekinteni. Továbbá e szervezetek jogait az (1) bekezdés b) pontjának alkalmazásában olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek.

(4) E cikk rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtt folytatott előzetes felülvizsgálati eljárás lehetőségét, és nem érintik a bírósági felülvizsgálati eljárások kezdeményezését megelőzően a közigazgatási felülvizsgálati eljárások kimerítésének a követelményét, amennyiben a nemzeti jog alapján ilyen követelmény fennáll [helyesen: E cikk rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtti előzetes jogorvoslati eljárás lehetőségét, illetve nem mentesítenek a nemzeti jogszabályokban adott esetben előírt azon kötelezettség alól, hogy a bírósági eljárás megindítása előtt ki kell meríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket].

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

(5) E cikk rendelkezései hatékonyságának növelése céljából a tagállamok biztosítják, hogy a közigazgatási és bírósági felülvizsgálati eljárásokról [helyesen: jogorvoslati eljárásokról] gyakorlati információk álljanak a nyilvánosság rendelkezésére.”

4. A 2010/75 irányelv 24. cikkének a szövege a következő:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az érintettek kellő időben hatékony lehetőséget kapjon a következő eljárásokban történő részvételre:

a) az új létesítmények iránti engedély kiadása;

b) jelentős változtatás iránti engedély kiadása;

c) engedély kiadása vagy megújítása olyan létesítmény számára, ahol a 15. cikk (4) bekezdésének alkalmazása javasolt;

d) egy létesítmény engedélyének vagy az engedélyben foglalt feltételeknek a frissítése a 21. cikk (5) bekezdésének a) pontjával összhangban.

[…]

(2) Az engedély megadására, újraértékelésére vagy frissítésére vonatkozó határozat meghozatalát követően az illetékes hatóság az a), b) és f) pont tekintetében az interneten keresztül is a nyilvánosság rendelkezésére bocsátja a következő információkat:

a) a határozat tartalma, beleértve az engedély és a későbbi frissítések másolatát;

b) a határozat alapjául szolgáló indokok;

c) a határozat meghozatala előtt tartott konzultáció eredményei, illetve az eredmények határozatban való figyelembevételének módjára vonatkozó magyarázat;

d) az érintett létesítményhez vagy tevékenységhez kapcsolódó BAT referenciadokumentumok címe;

e) a 14. cikkben említett engedélyezési feltételek – beleértve a kibocsátási határértékeket is – meghatározásának módja az elérhető legjobb technikák és az elérhető legjobb technikák révén elérhető kibocsátási szintek viszonylatában;

f) amennyiben a 15. cikk (4) bekezdésével összhangban eltérést engedélyeznek, az említett eltérés konkrét indokai az említett bekezdésben megállapított kritériumok alapján és az előírt feltételek.

(3) Az illetékes hatóság szintén nyilvánosságra hozza az alábbiakat, többek között – legalább az a) pont vonatkozásában – az interneten is:

a) a tevékenység végleges leállításakor az üzemeltető által a 22. cikkel összhangban tett intézkedésekre vonatkozó információ;

b) a kibocsátások ellenőrzésének eredményei, ahogy azt az engedélyben foglalt feltételek megkövetelik, és melyek az illetékes hatóság birtokában vannak.

(4) Az e cikk (1), a (2) és (3) bekezdése a 2003/4/EK irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében meghatározott korlátozásokra is figyelemmel alkalmazandó.”

5. A 2010/75 irányelv 25. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintettek körébe tartozó személyeknek joguk van ahhoz, hogy a 24. cikk szerinti határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségével kapcsolatos kifogás esetén bíróság vagy jogszabályban létrehozott, más független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárás lefolytatását kérjék [helyesen: A tagállamok biztosítják, hogy vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintett nyilvánosság tagjai rendelkezzenek a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtti, arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való joggal, hogy vitassák a 24. cikk szerinti határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségét], ha a következő feltételek valamelyike teljesül:

a) kellő mértékben érdekeltek;

b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő.

(2) A tagállamok meghatározzák, hogy az eljárás melyik szakaszában kezdeményezhető a határozatok, jogi aktusok és mulasztások kifogásolása [helyesen: az eljárás melyik szakaszában támadhatók meg a határozatok, a jogi aktusok és a mulasztások].

(3) Azt, hogy mi minősül kellő mértékű érdekeltségnek és jogsérelemnek, a tagállamok határozzák meg, összhangban azzal a célkitűzéssel, amely szerint biztosítják az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogát [helyesen: miszerint az érintett nyilvánosságot széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog].

Ebből a célból a környezetvédelmet ösztönző és a nemzeti jog szerinti bármely követelménynek megfelelő nem kormányzati szervezet érdekeltségét az (1) bekezdés a) pontjának az alkalmazásában kellő mértékűnek kell tekinteni.

E szervezetek jogait az (1) bekezdés b) pontjának az alkalmazásában olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek.

(4) Az (1), a (2) és a (3) bekezdés rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtt folytatott előzetes felülvizsgálati eljárás lehetőségét, és nem érintik a bírósági felülvizsgálati eljárások kezdeményezését megelőzően a közigazgatási felülvizsgálati eljárások kimerítésének a követelményét, amennyiben a nemzeti jog alapján ilyen követelmény fennáll [helyesen: Az (1), a (2) és a (3) bekezdés rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtti előzetes jogorvoslati eljárás lehetőségét, illetve nem mentesítenek a nemzeti jogszabályokban adott esetben előírt azon kötelezettség alól, hogy a bírósági eljárás megindítása előtt ki kell meríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket].

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

(5) A tagállamok biztosítják, hogy a közigazgatási és bírósági felülvizsgálati eljárásokról [helyesen: jogorvoslati eljárásokról] gyakorlati információk álljanak a nyilvánosság rendelkezésére].”

6. A 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-i, az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL L 124., 1. o.) jóváhagyott egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) (az Aarhusi Egyezményt Magyarországon kihirdette a 2001. évi

LXXXI. törvény) 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeket tükrözi.[4]

7. Az Európai Közösség 1998. június 25-én írta alá és 2005. február 17-én ratifikálta az Aarhusi Egyezményt. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése előírja a bírósági vagy egyéb eljárásokhoz való jogot a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi vagy eljárási jogszerűségének vitatása céljából az egyezmény 6. cikkének a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel.

8. A környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet[5] az Aarhusi Egyezmény uniós jogszabályokkal való összhangba hozása érdekében fogadták el, az Aarhusi Egyezménynek a Közösség általi későbbi ratifikálása érdekében. Ez az irányelv az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével való összhang biztosítása érdekében módosította egyrészt az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelvet,[6] beillesztve abba egy 10a. cikket, másrészt a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelvet,[7] beillesztve abba egy 15a. cikket.

9. A 2003/35 irányelv 6. cikke alapján a tagállamoknak hatályba kellett léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy ennek az irányelvnek legkésőbb 2005. június 25-től megfeleljenek.

10. A 85/337 irányelvet hatályon kívül helyezte, kodifikálta és annak a helyébe lépett a 2011/92 irányelv. A 96/61 irányelvet hatályon kívül helyezte, kodifikálta és annak helyébe lépett a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv,[8] amelyet később a 2010/75 irányelv helyezett hatályon kívül. Mindazonáltal a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke hatásukat tekintve azonos tartalmúak a 85/337 irányelv 10a. cikkével és a 96/61 irányelv 15a. cikkével. A 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének átültetési határideje 2005. június 25. volt.

4 — Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése értelmében:
„Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik
a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben [helyesen: kellő mértékben érdekeltek], vagy, alternatívan,
b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja, a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. cikk rendelkezéseivel, és amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a (3) bekezdés érvényét [helyesen: jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a Fél közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő, a bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület 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 jogi vagy eljárásjogi jogszerűségét].
A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt [helyesen: az ezen Egyezmény hatálya alá tartozó ügyekben] az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz [helyesen: nyilvánosságot széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog]. […]
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 meríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket].”

5 — HL L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.

6 — HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.

7 — HL L 257., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.

8 — HL L 24., 8. o.

B – *A német jog*

11. A közigazgatási bírósági rendtartásról szóló törvény (Verwaltungsgerichtordnung, a továbbiakban: VwGO) releváns rendelkezéseit a következő pontok tartalmazzák.

12. A VwGO 42. §-a szerint:

„(1) Kereset útján kérelmezhető valamely közigazgatási aktus megsemmisítése, valamint az elutasított vagy elmulasztott közigazgatási aktus meghozatalára kötelezés.

(2) Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a kereset kizárólag abban az esetben elfogadható, ha a felperes arra hivatkozik, hogy a közigazgatási aktus vagy a közigazgatási aktus meghozatalának elutasítása vagy elmulasztása megsértette a jogait.”

13. A VwGO 113. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a közigazgatási aktus jogellenes, és ezáltal sérti a felperes jogait, a bíróság a közigazgatási aktust és az esetleges másodfokú határozatot megsemmisíti. […]”

14. A közigazgatási eljárásról szóló törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz, a továbbiakban: VwVfG) következő pontokban ismertetett rendelkezései relevánsak a jelen ügyben:

15. A VwVfG 44. §-a a következőképpen szól:

„(1) Egy közigazgatási aktus semmis, ha az különösen súlyos hibában szenved, és ez a figyelembe veendő körülmények ésszerű értékelése alapján nyilvánvaló.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt feltételek fennállásától függetlenül semmisnek kell tekinteni a közigazgatási aktust, ha

1) azt írásos vagy elektronikus úton hozták meg, az azt meghozó hatóság azonban nincs felismerhetően megjelölve;

2) azt jogszabályi rendelkezés alapján csak valamely okirat átadásával lehet meghozni, amely azonban nem felel meg ezen alaki követelménynek;

3) azt a hatóság a 3. § (1) bekezdésének 1. pontján alapuló illetékességén kívül eljárva fogadta el, anélkül, hogy arra jogosult lett volna;

4) azt ténybeli okoknál fogva nem lehet végrehajtani;

5) amely büntetendő vagy bírság kiszabását megalapozó jogsértő cselekmény elkövetését követeli meg;

6_ amely a jóerkölcsbe ütközik.

[...]”

16. A VwVfG 46. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Valamely, a 44. § szerint nem semmis közigazgatási aktus megsemmisítése nem kérhető kizárólag azért, mert az eljárásra, a formára vagy az illetékességre vonatkozó rendelkezések megsértésével jött létre, ha nyilvánvaló, hogy a jogsértés a döntést érdemben nem befolyásolta.”

17. A VwVfG 73. §-a szerint:

„(1) A projektgazdának a vizsgálati eljárás lefolytatása érdekében be kell nyújtania a tervet a vizsgálattal megbízott hatóság számára. […]

(2) A teljes terv benyújtását követő egy hónapon belül a vizsgálattal megbízott hatóság állásfoglalásra hívja fel azon hatóságokat, amelyek hatáskörét a projekt érinti, és gondoskodik arról, hogy a terv valamennyi, a projekt hatásaival érintett településen betekintésre hozzáférhetővé tételre kerüljön.

(3) A (2) bekezdés szerinti települések a terv kézhezvételét követő három héten belül kötelesek azt egy hónapra betekintésre hozzáférhetővé tenni. A betekintésre hozzáférhetővé tételtől el lehet tekinteni, ha az érintett személyek köre ismert, és számukra megfelelő határidővel lehetőséget biztosítanak a tervbe való betekintésre.

[...]

(4) A betekintés határidejének lejártától számított két héten belül minden olyan személy, akinek érdekeit a projekt érinti, írásban vagy jegyzőkönyvbe vétel útján kifogással élhet a tervvel szemben a településnél vagy a vizsgálattal megbízott hatóságnál. A (3) bekezdés második mondatában foglalt esetben a vizsgálattal megbízott hatóság állapítja meg a kifogások benyújtásának határidejét. A kifogások benyújtásának határideje lejárta után már nem lehet olyan kifogással élni, amely nem valamely különleges magánjogi jogcímen alapul. Ezt fel kell tüntetni a betekintésre hozzáférhetővé tételről szóló hirdetményben vagy a kifogások benyújtásának határidejéről szóló értesítésben.

[…]”.

18. A környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokról szóló, 2006. december 7-i törvény (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), amelyet legutóbb a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokkal összefüggő kiegészítő rendelkezésekről szóló, 2013. január 21-i törvény (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, a továbbiakban: UmwRG) 1. cikke módosított, 1. §-a (1) bekezdésének első mondata szerint az alkalmazandó a környezetre gyakorolt hatás vizsgálatáról szóló törvény (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, a továbbiakban: UVPG) 2. §-ának (3) bekezdése szerinti, az olyan tervek megengedhetőségére vonatkozó határozatokkal szembeni jogorvoslatokra, amely tervekkel kapcsolatban az UVPG értelmében környezetvédelmi hatásvizsgálat végzésére vonatkozó kötelezettség állhat fenn.

19. Az említett törvény releváns rendelkezései a következő pontokban kerülnek kifejtésre.

20. Az UmwRG 2. §-a az alábbiakat írja elő:

„(1) Az […] elismert belföldi vagy külföldi egyesület – a saját jogainak megsértésére való hivatkozás kötelezettsége nélkül – a VwGO rendelkezéseinek megfelelően jogosult az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti határozattal vagy e határozat meghozatalának elmulasztásával szemben jogorvoslattal élni, ha az egyesület

1. arra hivatkozik, hogy az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti határozat vagy e határozat meghozatalának elmulasztása a környezetvédelmet szolgáló és a határozat szempontjából releváns jogszabályokba ütközik,

2. arra hivatkozik, hogy az 1 § (1) bekezdésének első mondata szerinti határozat vagy e határozat meghozatalának elmulasztása az alapszabályban meghatározott, a környezetvédelem előmozdítására irányuló célkitűzésekre vonatkozó feladatkörében érinti,

3. arra hivatkozik, hogy jogosult volt az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti eljárásban való részvételre, és a hatályos rendelkezéseknek megfelelően érdemi észrevételeket tett, vagy, hogy a hatályos rendelkezésekkel ellentétesen nem adtak számára lehetőséget álláspontjának kifejtésére.

(2) Egy […] el nem ismert egyesület az (1) bekezdés alapján csak akkor jogosult jogorvoslati kérelem benyújtására, ha

1. a jogorvoslati kérelem benyújtásának időpontjában megfelel az elismerés feltételeinek,

2. elismerés iránti kérelmet nyújtott be,

az elismerésének kérdésében a felelősségi körén kívül eső okokból még nem született döntés.

[...]

(3) Ha az egyesületnek lehetősége volt az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti eljárásban az álláspontját kifejteni, a jogorvoslati eljárásban nem hivatkozhat olyan kifogásra, amelyre az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti eljárásban hivatkozhatott volna, de arra nem vagy a hatályos rendelkezések szerint nem megfelelő időben hivatkozott.

(4) Ha az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti határozatot a hatályos rendelkezéseknek megfelelően nem tették közzé, és arról az egyesületet nem is értesítették, a kifogást vagy a jogorvoslati kérelmet az arról való tudomásszerzéstől, vagy attól az időponttól számított egy évig lehet benyújtani, amikor arról tudomást szerezhettek volna. […]

(5) Az (1) bekezdés szerinti jogorvoslati kérelem akkor megalapozott,

ha az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti határozat vagy e határozat meghozatalának elmulasztása a környezetvédelmet szolgáló és a határozat szempontjából releváns jogszabályokba ütközik,

az építési tervekkel kapcsolatos jogorvoslat esetében, ha az építési tervnek egy [a környezeti hatásvizsgálati] kötelezettség hatálya alá tartozó projekt megengedhetőségét indokoló megállapításai a környezetvédelmet szolgáló jogszabályokba ütköznek,

valamint, ha a jogsértés az egyesület által az alapszabálya szerint támogatott célok körébe tartozó környezetvédelmi érdekeket érint. Az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti határozatok esetében továbbá a környezeti hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettség is fenn kell, hogy álljon.”

21. Az UmwRG 4. §-a kimondja, hogy:

„(1) Az 1. § (1) bekezdése első mondatának 1. pontja szerinti, a projektek megengedhetőségére vonatkozó határozatok megsemmisítése akkor kérhető, ha nem került sor [az UPVG] […] rendelkezései szerint

szükséges környezeti hatásvizsgálatnak vagy

az egyedi eset környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálatának

az elvégzésére vagy pótlására. […]

[…]

(3) Az (1) és (2) bekezdés megfelelően alkalmazandó a [VwGO] 61. §-ának 1. és 2. pontja szerinti ügyfelek által benyújtott jogorvoslati kérelmekre is.”

22. Az UmwRG 5. §-ának a szövege a következő:

„(1) E törvény azokra az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti eljárásokra alkalmazandó, amelyeket 2005. június 25-e után indítottak vagy kellett volna megindítani; a mondat első fele nem alkalmazandó az 1. § (1) bekezdésének első mondata szerinti határozatokra, amelyek 2006. december 15-ét megelőzően váltak végrehajthatóvá.

[...]

(3) A jelen törvény alapján már folyamatban lévő elismerési eljárásokat az Umweltbundesamt [szövetségi környezetvédelmi hivatal] a 2010. február 28-án hatályos rendelkezések alapján folytatja le.

(4) A 2011. május 12-én folyamatban lévő, vagy ezt az időpontot követően indult és 2013. január 29-ig végrehajtható határozattal le nem zárt, az 1. § (1) bekezdése első mondatának 1. pontja szerinti határozathozatali eljárásokat, valamint az 1. § (1) bekezdése első mondatának 2. pontja szerinti engedélyezési eljárásokat a jelen törvény 2013. január 29-től hatályos rendelkezéseinek megfelelően kell lefolytatni. Az első mondattól eltérően a 4. § (1) bekezdése csak a 2013. január 29-ét követően indult bírósági jogorvoslati eljárásokra alkalmazandó.”

II – **A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás**

23. A Bizottsághoz 2006. december 18-án érkezett egy panasz, amely szerint az UmwRG 2. §-a nem megfelelően ültette át a 85/337 irányelv 10a. cikkét, amelynek jelenleg a 2011/92 irányelv 11. cikke felel meg, valamint a 96/61 irányelv 15a. cikkét, amelynek jelenleg a 2010/75 irányelv 25. cikke felel meg.

24. E panasz következtében a Bizottság 2012. október 1-jén felszólító levelet intézett a Németországi Szövetségi Köztársasághoz a 2011/92 irányelv 11. cikkében és a 2010/75 irányelv 25. cikkében foglalt kötelezettségek megsértése tárgyában. A Németországi Szövetségi Köztársaság a felszólító levélre 2010. november 30-án válaszolt. 2013. április 26-án a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, amelyre az 2013. július 10-én válaszolt.

25. A Bizottság jelen keresetét 2014. március 21-én nyújtotta be.

26. Keresetlevelével a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy mivel

– a 2011/92 irányelv és a 2010/75 irányelv rendelkezéseit alapvetően nem tekinti alanyi jogokat keletkeztető rendelkezéseknek, következésképpen messzemenően kizárja azok magánszemélyek által történő bírósági előtti érvényesítését (a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata);

– a határozatok eljárási szabálytalanság miatti megsemmisítését a kötelező környezeti hatásvizsgálat teljes mértékű elmulasztására vagy a kötelező előzetes vizsgálat elmulasztására (az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése), és olyan esetekre korlátozza, amelyekben a felperes bizonyítja, hogy az eljárási szabálytalanság okozati összefüggésben áll a határozat eredményével (VwVfG 46. §-a), és hogy a felperes jogi helyzetét ez érinti;

– a kereshetőségi jogot és a bírósági felülvizsgálat terjedelmét olyan kifogásokra korlátozza, amelyekre már a határozat meghozatalához vezető közigazgatási eljárásban a kifogás emelésére nyitva álló időszak alatt hivatkoztak (az UmwRG 2. §-ának (3) bekezdése és a VwVfG 73. §-ának (4) bekezdése);

– a 2005. június 25-e előtt indított és 2011. május 12-e előtt lezárt eljárásokban a környezetvédelmi egyesületek kereshetőségi jogát a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogi rendelkezésekre korlátozza (az UmwRG 5. §-ának (4) bekezdésével összefüggésben annak 2. §-a (1) bekezdése);

– a 2005. június 25-e előtt indított és 2011. május 12-e előtt lezárt eljárásokban a környezetvédelmi szervezetek jogorvoslataira vonatkozó bírósági felülvizsgálat terjedelmét a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogi rendelkezésekre korlátozza (az UmwRG 2. §-a (1) bekezdésének korábbi változata az UmwRG 5. §-ának (4) bekezdésével összefüggésben), és

– a 2005. június 25-e előtt indított közigazgatási eljárásokat általános jelleggel kiveszi az UmwRG hatálya alól (az UmwRG 5. §-ának (1) bekezdése),

a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette a 2011/92 irányelv 11. cikkéből, továbbá a 2010/75 irányelv 25. cikkéből eredő kötelezettségeit.

27. A Németországi Szövetségi Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a Bizottság keresetét, és kötelezze az utóbbit az eljárás költségeinek viselésére.

28. 2014. augusztus 13-i végzésével a Bíróság elnöke megengedte, hogy az Osztrák Köztársaság a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzon az eljárásba. Az Osztrák Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

29. A 2015. március 12-én tartott tárgyaláson a Bizottság és a Németországi Szövetségi Köztársaság szóbeli észrevételeket tett.

III – **A keresetről**

A – *A bírósági felülvizsgálat VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata általi korlátozásáról szóló első kifogásról*

1. A felek érvei

30. A Bizottság arra hivatkozik, hogy mivel a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata a határozatok bírósági felülvizsgálatát a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető rendelkezésekre korlátozza, ez a rendelkezés nem egyeztethető össze a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével. Rámutat, hogy a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289) 37. pontjában és a Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712) 48. pontjában a Bíróság kimondta, hogy főszabály szerint az érintett nyilvánosság minden eljárási szabálytalanságra hivatkozhat. A Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó korlátozás, valamint a jelen kereset tárgyát képező más korlátozások ellentétesek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt, a széles körű bírói jogvédelem biztosítására irányuló célkitűzéssel.

31. A Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítéletben (C-115/09, EU:C:2011:289, 45. pont) a Bíróság megállapította, hogy a nemzeti jogalkotónak lehetősége van arra, hogy korlátozza azokat a jogokat, amelyek megsértésére valamely magánszemély hivatkozhat a 2011/92 irányelv 11. cikkében szereplő határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében. E tekintetben rámutat arra, hogy a VwGO 42. §-ának (2) bekezdése alkalmazásában valamely

megsemmisítés iránti vagy marasztalásra irányuló kereset elfogadhatósága azt feltételezi, hogy a magánszemély felperes a „jogainak” a szóban forgó közigazgatási aktus vagy az említett aktus elfogadásának elutasítása általi megsértésére hivatkozik, és a német jogrend nem ismer el a magánszemélyek részére a törvény végrehajtásának követelésére irányuló általános jogot.

32. A Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy a nemzeti bíróságok által elvégzendő ellenőrzés jellegét és terjedelmét a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke nem szabályozza. Rámutat arra is, hogy a Bíróság még nem határozott részletesen ezekről a kérdésekről, és úgy véli, hogy a tagállamoknak az igazságszolgáltatás területén széles mérlegelési mozgástér áll a rendelkezésére. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke nem tartalmaz pontos követelményt a jogvédelem felülvizsgálatának terjedelme tekintetében, csak annyit követel meg, hogy jogorvoslati eljárás keretében lehetőség legyen bármely határozat, jogi aktus vagy mulasztás anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségének vitatására.

33. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint a VwGO 113. §-ának (1) bekezdéséhez hasonló jogi rendelkezés, amely az engedélyezési határozat megsemmisítését a magánszemély felperes közjogi alanyi jogainak megsértéséhez köti, lehetővé teszi a jogorvoslati kérelem elfogadhatóságának és megalapozottságának értékelése során felmerülő ellentmondások elkerülését. Megjegyzi, hogy bár – mint a VwGO 42. §-ának (2) bekezdése esetében – a kereset elfogadhatósága a saját jogok megsértésére való hivatkozás lehetőségétől függ, ez olyan értékelést mutat, amely szerint az egyéni keresetek esetén csak az ilyen jogsérelmek vezethetnek a felperes által kívánt jogkövetkezményhez – tudniillik az engedély megsemmisítéséhez.

34. Az Osztrák Köztársaság úgy véli, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikke értelmében a tagállamok függővé tehetik a bíróság előtti jogorvoslat lehetőségét vagy a kellő mértékű érdek fennállásától, vagy valamely jog megsértésére való hivatkozástól, ha egy tagállam közigazgatási eljárásjoga ilyen feltételt határoz meg. Rámutat, hogy a feltételek kialakítása mind a bíróság előtti jogorvoslathoz szükséges érdek, mind a „jogsérelem” tekintetében az államok belső jogának körébe tartozik. Az Osztrák Köztársaság hangsúlyozza, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikke semmilyen módon nem köti ki, hogy jogorvoslathoz való jogot kell biztosítani az érintett nyilvánosság minden tagjának, aki jogi érdekre hivatkozhat. Az Osztrák Köztársaság szerint a tagállamok a 2011/92 irányelv 11. cikke keretében széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amely lehetővé teszi a magánszemélyek jogorvoslati jogának kizárólag a közjogi alanyi jogokra [9] történő korlátozását is.

2. Értékelés

a) A jelen kifogás elfogadhatóságáról

35. Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 21. cikkének első bekezdése és a Bíróság eljárási szabályzata 38. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében a Bizottságnak valamennyi, az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott keresetlevélben pontosan meg kell jelölnie azokat a konkrét kifogásokat, amelyekről a Bíróság határozathozatalát kéri, valamint, legalább röviden, azokat a jogi és ténybeli elemeket, amelyekre e kifogásokat alapozza. Következésképpen a Bizottság keresetének tartalmaznia kell azon okok összefüggő és részletes kifejtését, amelyek a Bizottságot arra a meggyőződésre vezették, hogy az érintett tagállam nem teljesítette valamely, a Szerződésekből eredő kötelezettségét. [10]

9 — A közjogi rendelkezések által magánszemélyekre ruházott alanyi jogok értelmében.

10 — Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-508/10, EU:C:2012:243, 35. és 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36. Mind a Bizottság érveiből, mind a jelen kifogással kapcsolatos kérelméből kitűnik, hogy a kifogás pontosan a VwGO 113. §-a (1) bekezdése első mondatának a 2011/92 irányelv 11. cikkével, illetve a 2010/75 irányelv 25. cikkével való összhangja hiányára vonatkozik. Bár a kifogás Bizottság általi megfogalmazása nem szerencsés, a keresetlevélből azonban egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság azt állítja, hogy a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata szerint korlátozott a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata, mivel a közigazgatási bíróság csak akkor semmisítheti meg a jogellenes aktust, ha az a felperes jogainak sérelmét okozza, és ez a korlátozás sérti a 2011/92 irányelv 11. cikkét és a 2010/75 irányelv 25. cikkét.

37. Egyébiránt mind a Németországi Szövetségi Köztársaság ellenkérelme, mind az Osztrák Köztársaság beavatkozási beadványa világos és pontos megállapításokat tartalmaz ezzel a jogi kérdéssel kapcsolatban. Ezen túlmenően a tárgyaláson a Németországi Szövetségi Köztársaság hangsúlyozta, hogy a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondatában foglalt, szóban forgó korlátozás a német közigazgatási jog egyik alappillére, és nem ellentétes a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével, ami megerősíti, hogy tökéletesen értette a kifogás tartalmát.

38. Rá kell mutatni ugyanakkor, hogy a jelen kifogás keretében mind a Bizottság, mind a Németországi Szövetségi Köztársaság észrevételeket nyújtott be az UmwRG 4. §-ának (1) és (3) bekezdésével kapcsolatosan.

39. A Németországi Szövetségi Köztársaság észrevételeiből kitűnik, hogy e rendelkezések alkalmazásában a szükséges környezeti hatásvizsgálat vagy az egyedi eset ilyen vizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálatának elmulasztása olyan jogsértésnek minősül, amely még a magánszemélyek által benyújtott jogorvoslati kérelem esetén is közvetlenül az érintett határozat megsemmisítéséhez vezet. Ezek a rendelkezések tehát egyfajta *lex specialis*t jelentenek a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondatához és a VwVfG 46. §-ához képest, mivel egyes meghatározott esetekben a jogi aktus megsemmisítéséhez nem követelik meg sem valamely magánszemély által alanyi joga megsértésének bizonyítását, sem az eljárási szabálytalanság és a megtámadott határozat értelme közötti okozati összefüggést. Ezek a rendelkezések tehát enyhítik a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata és a VwVfG 46. §-a szerinti követelményeket.

40. Ezzel szemben a Bizottság keresetlevelében és a tárgyaláson elhangzott szóbeli előadásában azt állítja, hogy Németországban az ítélkezési gyakorlatban az UmwRG 4. §-ának (1) és (3) bekezdését nem úgy alkalmazzák vagy értelmezik, ahogyan azt a Németországi Szövetségi Köztársaság előadta.

41. Ezzel együtt a Bizottságnak a jelen keresettel kapcsolatos kérelme kizárólag a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondatára vonatkozik. Következésképpen úgy vélem, hogy a jelen kifogás csak a VwGO 113. §-a (1) bekezdése első mondatának hatályát érinti, és nem érinti az UmwRG 4. §-ának (1) és (3) bekezdését. Következésképpen az első kifogás a Németországi Szövetségi Köztársaság által a 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének az UmwRG 4. §-ának (1) és (3) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat útján történő megsértésére vonatkozó részében elfogadhatatlan.

42. Az első kifogással kapcsolatos következtetéseimet tehát a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondatára fogom korlátozni. Ezzel szemben a második kifogás kifejezetten az UmwRG 4. §-a (1) bekezdésének az uniós joggal való összhangjára vonatkozik majd.

b) A kifogás érdeméről

i) Előzetes megjegyzések

43. Hangsúlyozni kell, hogy a jelen kifogás a természetes és olyan jogi személyek (a továbbiakban együtt: magánszemélyek) által benyújtott jogorvoslati kérelmekre vonatkozik, akik nem minősülnek olyan, környezetvédelmi nem kormányzati szervezeteknek, amelyek a 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének értelmében az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében kedvezőbb elbánásban részesülnek. [11]

44. A 2011/92 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése értelmében a nyilvánosság részvételére vonatkozó, a 2011/92 irányelv szerinti, illetve a 2010/75 irányelv 24. cikke [12] szerinti határozatokkal, jogi aktusokkal és mulasztásokkal szemben biztosítani kell a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott más független és pártatlan testület előtti jogorvoslat lehetőségét, „hogy vitathassák [azok] […] anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségét”.

45. Az ilyen tárgyú uniós jogszabályok hiányában minden tagállam feladata, hogy belső jogrendjében meghatározza a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét, ezen eljárási szabályok azonban az egyenértékűség elvének értelmében nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső jellegű keresetekre vonatkozóak, valamint a tényleges érvényesülés elve értelmében nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását. [13]

46. Hozzá kell tenni, hogy a szóban forgó uniós jogi rendelkezéseket az Aarhusi Egyezmény célkitűzéseire tekintettel kell értelmezni, amely a környezet minőségének megőrzését, védelmét és javítását, valamint az emberi egészség védelmét össze kívánta kapcsolni az érintett nyilvánosság kellő mértékben érdekelt vagy jogsérelemre hivatkozó tagjaival. [14]

47. Nyilvánvaló, hogy az uniós jog szóban forgó rendelkezéseinek célkitűzése az érintett nyilvánosság számára széles körben biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való jogot. Ez tehát a szabályozás irányító elve és az értelmezés fontos forrása is. Sharpston főtanácsnoknak a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ügyre vonatkozó indítványában (C-115/09, EU:C:2011:289, 70. pont) foglaltakkal összhangban úgy vélem, hogy „[a] bírósághoz fordulás »széles körű joga« biztosításának célkitűzése adja meg azokat a paramétereket, amelyeken belül a tagállamok a jogalkotási mérlegelési jogkörüket gyakorolhatják”.

11 — A Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289) 45. pontjában a Bíróság kimondta, hogy „ha a nemzeti jogalkotónak lehetősége is van arra, hogy azokat a jogokat, amelyek megsértésére valamely magánszemély hivatkozhat a 85/337 irányelv 10a. cikkében szereplő határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében, kizárólag a közjogi alanyi jogokra korlátozza, az ilyen a korlátozás mint olyan nem alkalmazható a környezetvédelmi egyesületekre anélkül, hogy ne sérülnének a 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének utolsó mondatában előírt célkitűzések”.

12 — Ennek címe: „Az információhoz való hozzáférés és a nyilvánosság részvétele az engedélyezési eljárásban”.

13 — Lásd: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 43. pont) és a Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 28. pont). A Bizottság a jelen kereset keretében nem állítja, hogy a szóban forgó rendelkezés nem tartja tiszteletben az egyenértékűség elvét. A jelen kifogás tehát a tényleges érvényesülés elvére vonatkozik. Jelzem, hogy a két hivatkozott ítélet a 85/337 irányelv 10a. cikkére vonatkozik. Emlékeztetek mindazonáltal arra, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke hatását tekintve ugyanazzal a tartalommal rendelkezik, mint a 85/337/EGK irányelv 10a. cikke. Ebből következik, hogy az ezen cikkel összefüggő ítélkezési gyakorlat *mutatis mutandis* alkalmazandó a jelen keresetben szóban forgó rendelkezésekre is. Lásd a jelen indítvány 10. pontját.

14 — Lásd: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 41. pont) és Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 45. pont).

ii) A magánszemélyek jogorvoslati kérelme elfogadhatóságának korlátozása a 2011/92 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése alkalmazásában

48. A 2011/92 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése egyértelműen lehetőséget ad a tagállamoknak a magánszemélyek által benyújtott jogorvoslati kérelmek elfogadhatósága feltételeinek meghatározására, így azok korlátozására,[15] feltéve, hogy ez a korlátozás összhangban van az érintett nyilvánosság számára széles körben biztosítani kívánt igazságszolgáltatáshoz való jog célkitűzésével. Ebből a célból e rendelkezések lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy válasszanak a magánszemélyek által benyújtott jogorvoslati kérelmek elfogadhatóságának korlátozására vonatkozó két feltétel közül.

49. A Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289) 38. pontjában a Bíróság kimondta, hogy „[a] kereset elfogadhatóságát illetően e rendelkezés[ek] két feltételt tartalmaz[nak]: a kereset elfogadhatósága »kellő mértékű érdekeltséghez« vagy »jogsérelemhez« köthető aszerint, hogy a nemzeti jog e feltételek közül melyikre utal”.[16] A 2011/92/EU irányelv 11. cikkében és a 2010/75/EU irányelv 25. cikkében foglalt, a magánszemélyek által benyújtott jogorvoslati kérelmek elfogadhatóságának feltételei tehát kizárják a szóban forgó irányelvek szerinti közigazgatási határozatok jogszerűségének vitatása céljából a magánszemélyek által benyújtott *actio popularis* jellegű jogorvoslati kérelmeket.[17]

iii) A kereset érdemi vizsgálata

50. Rá kell mutatni, hogy bár a 2011/92 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok feltételekhez köthetik a jogorvoslati kérelem elfogadhatóságát, ugyanezek a rendelkezések előírják, hogy az említett cikkekben foglalt határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségének vitatása céljából lehetővé kell tenni azok ellen jogorvoslati kérelem benyújtását.

51. Ezen túlmenően az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a 2011/92 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése egyáltalán nem korlátozza az ilyen kérelem alátámasztására hivatkozott jogalapokat.[18]

iv) Valamely jogellenes jogi aktus megsemmisítéséhez való jog megalapozásához a német jogban szükséges, a felperes alanyi jogának megsértésére alapított feltételről

– A VwGO 42. §-ának (2) bekezdése és a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata

52. Nem vitatott, hogy a VwGO 42. §-ának (2) bekezdése és a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata alkalmazásában a német közigazgatási jog mind a magánszemélyek által benyújtott jogorvoslati kérelmek elfogadhatóságát, mind egy jogi aktus megsemmisítéséhez való jogukat korlátozza.

15 — A 2011/92 irányelv 11. cikkének (3) bekezdése és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (3) bekezdése értelmében ezzel szemben egyes nem kormányzati szervezetek érdekeltségét kellő mértékűnek kell tekinteni. Lásd a jelen indítvány 11. lábjegyzetét.

16 — A 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke széles mérlegelési mozgásteret hagy a tagállamok számára abban a kérdésben, hogy mi minősül jogsérelemnek (lásd ebben az értelemben: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet [C-115/09, EU:C:2011:289, 55. pont] és Gemeinde Altrip és társai ítélet [C-72/12, EU:C:2013:712, 50. pont]).

17 — Lásd Sharpston főtanácsnok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ügyre vonatkozó indítványát (C-115/09, EU:C:2011:289), ahol a főtanácsnok az indítvány 42. pontjában megállapította, hogy „[a]z Aarhusi Egyezmény *actio popularisra* vonatkozó rendelkezése a 9. cikk (3) bekezdésében található, amelyet még nem építettek be az EU jogba. […] Következésképpen, a tagállamokat ez idáig nem terheli *az actio popularis* lehetővé tételének EU jogi kötelezettsége.”

18 — Lásd: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 37. pont); Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 36. pont).

53. A VwGO 42. §-ának (2) bekezdése ugyanis a magánszemélyek által benyújtott jogorvoslati kérelmek elfogadhatóságát ahhoz a feltételhez köti, hogy a felperes arra hivatkozzon, hogy a szóban forgó közigazgatási aktus vagy annak elfogadásának elutasítása megsértette a jogait. Álláspontom szerint erre a korlátozásra kifejezetten utal a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke, és a Németországi Szövetségi Köztársaság nyilvánvalóan a tagállamok által ezen cikkek értelmében a jogorvoslati kérelmek tekintetében előírható második elfogadhatósági feltételt választotta.

54. Ezzel szemben a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata, amely az egyetlen, e kifogással érintett rendelkezés,[19] egy magánszemély által benyújtott jogorvoslati kérelem érdemére vonatkozik. E rendelkezés értelmében a közigazgatási bíróság csak annyiban semmisíthet meg egy jogellenes közigazgatási aktust, amennyiben az a felperes alanyi jogát sérti. A Németországi Szövetségi Köztársaság még azt is előadja, hogy a jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálata megelőzi a felperes jogainak a megállapított jogsértések általi megsértésének elemzését. Hozzáteszi, hogy a jogi aktus megsemmisítésére csak akkor kerül sor, ha ezek a jogsértések a felperes jogait sértik.[20] A 2015. március 12-én tartott tárgyaláson a Németországi Szövetségi Köztársaság pontosította előadását, kifejtve, hogy bizonyos esetekben a német bíróságok pragmatikusan járnak el, és ha az alanyi jogok nem sérültek, nem ellenőrzik a szóban forgó közigazgatási aktus jogellenes jellegét.

55. Következésképpen a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata alkalmazásában egy közigazgatási aktus megsemmisítéséhez legalább az szükséges, hogy a bíróság által megállapított jogellenesség „egybeessen” a felperes alanyi jogának megsértésével,[21] még akkor is, ha a VwGO 42. §-ának (2) bekezdése értelmében a felperes jogorvoslati kérelme elfogadható.

– A 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének megsértése

56. A 2011/92 irányelv 11. cikkének (1) bekezdéséből és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (1) bekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy a felperes „jogsérelemre” való hivatkozásának feltétele a jogorvoslati kérelem elfogadhatóságának kérdéséhez, és nem annak érdeméhez tartozik.

57. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése, valamint a 2010/75 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése semmiképpen sem korlátozta az ezen rendelkezések értelmében benyújtott jogorvoslati kérelem alátámasztásaként az ügy érdeme tekintetében hivatkozható jogalapok körét. Márpedig a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata által előírt, a jogi aktus megsemmisítéséhez való jog korlátozása következtében mindenképpen korlátozottabbak a magánszemélyek által a jogorvoslati kérelmük alátámasztásául az ügy érdeme tekintetében eredményesen hivatkozható jogalapok.

19 — Lásd a jelen indítvány 38–41. pontját.

20 — A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint „[a] VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata értelmében a bíróság a közigazgatási aktust és az esetleges másodfokú határozatot megsemmisíti, ha a közigazgatási aktus jogellenes, *és ezáltal sérti a felperes jogait*. […] A rendelkezés arra az időpontra vonatkozik, amikor a bíróság a közigazgatási eljárás keretében megsemmisíti a közigazgatási aktust. Ezt követően a bírósági felülvizsgálat két szakaszból áll. Az első szakasz során a bíróság részletesen megvizsgálja, hogy a közigazgatási aktus jogellenes-e, vagyis szenved-e valamilyen jogi hibában. A második szakasz során a bíróság megvizsgálja, hogy a felperes »jogai« »ezáltal«, vagyis a megállapított jogi hibák miatt sérülnek-e”. Kiemelés tőlem. Lásd a Németországi Szövetségi Köztársaság ellenkérelmének 40. pontját.

21 — A Gemeinde Altrip és társai ítéletben (C-72/12, EU:C:2013:712) a kérdést előterjesztő bíróság (a Bundesverwaltungsgericht, Németország) kérdést tett fel a Bíróságnak ezen „egybeesés” vagy „párhuzamosság” iránti követelmény uniós jog szerinti jogszerűségével kapcsolatban. A Bíróság nem válaszolt erre a kérdésre, mivel úgy ítélte meg, hogy „maga a kérdést előterjesztő bíróság semmiféle felvilágosítással nem szolgált e kritérium jellemzőivel kapcsolatban, és hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat egyetlen pontja sem teszi lehetővé a Bíróság számára annak megállapítását, hogy e kritérium vizsgálata hasznos lehet-e az alapeljárás kimenetele szempontjából” (lásd az 55. pontot).

58. Azzal a korlátozással ugyanis, hogy a magánszemélyek csak akkor kérhetik a jogi aktus megsemmisítését, ha annak jogellenességét (előzetesen vagy egyidejűleg) a német közigazgatási bíróság megállapítja, a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata az elfogadhatóság feltételén kívül további akadályt is állít az igazságszolgáltatáshoz való jog elé, amelyet a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke semmilyen módon nem ír elő, és így a bírósági felülvizsgálat terjedelmének és hatékonyságának csökkentésével lényegesen veszélyezteti e két rendelkezés célkitűzését és hatékonyságát.

59. E tekintetben rá kell mutatni, hogy a 2015. március 12-i tárgyaláson a Bíróság azon kérdésére, hogy egy magánszemély számára mennyiben hasznos egy jogi aktus jogellenességének puszta megállapítása, a Németországi Szövetségi Köztársaság elismerte, hogy bár a német hatóság visszavonhatja a jogellenes jogi aktust, erre nem köteles.

60. Bár nem minden – akár csak nagyon csekély mértékű – jogsértésnek [22] kell szükségszerűen egy jogi aktus megsemmisítéséhez vezetnie, egy jogi aktus jogellenességének a német közigazgatási bíróság általi puszta megállapítása nem rendelkezik ugyanolyan jogi erővel, mint e jogi aktus megsemmisítése.

61. Ezen túlmenően a magánszemélyek számára egy jogellenesnek nyilvánított jogi aktus megsemmisítésének kérelmezéséhez való jog korlátozása nehezíti a környezet védelmét is, mivel a 2010/75 irányelv (27) preambulumbekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy az érintett nyilvánosság tagjai számára „biztosítani kell az igazságszolgáltatáshoz való jogot, hozzájárulva ily módon az emberi egészség és a jólét követelményeinek megfelelő környezetben való élet jogához” [23].

62. Ezért úgy vélem, hogy az első kifogást megalapozottnak kell nyilvánítani.

63. Ebből az következik, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel a VwGO 113. §-a (1) bekezdése első mondatának alkalmazásában arra az esetre korlátozta a magánszemélyeknek azt a jogát, hogy valamely jogi aktus megsemmisítését kérjék, amikor ezen aktus jogellenességét a német közigazgatási bíróság megállapítja vagy megállapította, nem teljesítette a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke szerinti kötelezettségeit.

B – *A második kifogásról: jogi aktus megsemmisítésének kérelmezéséhez való jog kizárólag azon esetekben való fennállása, ha a környezeti hatásvizsgálatot elmulasztották, és ezen jognak az elvégzett, de szabálytalan környezeti hatásvizsgálat esetében történő korlátozása (az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése), valamint az eljárási szabálytalanság és a határozat eredménye közötti okozati összefüggés, továbbá a felperes anyagi jogi jogállása érintettségének egyidejű követelménye (a VwVfG 46. §–a és a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata)*

64. A jelen kifogás tehát két részből tevődik össze. Az első rész az UmwRG 4. §-a (1) bekezdésének a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével való összhangjára vonatkozik, a második pedig a VwVfG 46. §–ának és a VwGO 113. §-a (1) bekezdése első mondatának az ugyanezekkel a cikkekkel való összhangjára.

22 — Akár eljárási, akár az ügy érdemét érintő.

23 — E tekintetben csatlakozom Cruz Villalón főtanácsnoknak a Gemeinde Altrip és társai ügyre vonatkozó indítványához (C-72/12, EU:C:2013:422, 92–101. pont), amelyben a főtanácsnok úgy vélte, hogy a megalapozottság keretében önmagában az a kötelezettség sem felel meg a hatékony érvényesülés elvének és nem ülteti át az uniós jog szóban forgó rendelkezéseit, ha egy magánszemélynek alanyi jogra kell hivatkoznia.

1. Az első részről – a jogi aktus megsemmisítésének kérelmezéséhez való jog kizárólag azon esetekben való fennállása, ha a környezeti hatásvizsgálatot elmulasztották, és ezen jognak az elvégzett, de szabálytalan környezeti hatásvizsgálat esetében történő korlátozása (az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése)

a) A felek érvei

65. A Bizottság előadja, hogy az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése értelmében az engedélyező határozatot a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondatában foglalt további követelmények hiányában csak a környezeti hatásvizsgálat hiánya esetén lehet megsemmisíteni. Ha azonban végeztek ilyen vizsgálatot, amely azonban nem felel meg a 2011/92 irányelv követelményeinek, azt nem lehet ezen nemzeti rendelkezés alkalmazásában vitatni. A Bizottság úgy véli, hogy az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése következésképpen nincs összhangban a 2011/92 irányelv 11. cikkével.

66. A Bizottság szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy egy irányelvet átültető rendelkezésnek kellőképpen pontosnak és egyértelműnek kell lennie, különösen amennyiben az magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, hogy a kedvezményezettek jogaikat teljes mértékben megismerhessék, és adott esetben azokat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék.[24] A Bizottság előadja, hogy Németországban nem ez a helyzet, és hogy a Németországi Szövetségi Köztársaságnak a lojális együttműködés kötelezettségének megfelelően megfelelő intézkedéseket kell hoznia ennek érdekében.

67. A Németországi Szövetségi Köztársaság rámutat, hogy az UmwRG 4. §-ának (1) és (3) bekezdése csak azokra az esetekre vonatkozik, amikor a környezeti hatásvizsgálatot, vagy a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálatot egyáltalán nem végezték el, valamint azokra az esetekre, amikor a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálat nem felel meg az UVPG 3a. §-a negyedik mondata szerinti követelményeknek.

68. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint valamennyi egyéb eljárási szabálytalanság miatt, ideértve a környezeti hatásvizsgálat elvégzésének szabálytalanságait, a VwGO 113. §-a (1) bekezdése első mondatának alkalmazása során fennáll a bírósághoz fordulás lehetősége és a közigazgatási aktus megsemmisítésének a joga. Hozzáteszi, hogy a megsemmisítéshez való jog csak kivételesen, a VwVfG 46. §-ában foglalt feltételek fennállása esetén szűnik meg.

b) Értékelés

69. Bár a jelen kifogás első részének összefoglalása, amint az a keresetlevélben foglalt kérelmekből is kitűnik, valójában két uniós jogi rendelkezést érinti, meg kell azonban állapítani, hogy a kifogás ezen részében szereplő érvelés csak a 2011/92 irányelv 11. cikkére vonatkozik. Ezenkívül az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése csak a környezeti hatásvizsgálatnak vagy az egyedi eset környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálata elmulasztásának esetére vonatkozik, ami a 2011/92 irányelv tárgya. Hozzáteszem továbbá, hogy a tárgyaláson az erre vonatkozó kérdésre maga a Bizottság sem tudta a 2010/75 irányelv 25. cikkének a jelen kifogás első részét illető relevanciáját megmagyarázni. Ilyen körülmények között álláspontom szerint azt úgy kell érteni, hogy az kizárólag a 2011/92 irányelv 11. cikkére vonatkozik.

70. A második kifogás ezen első része a 2011/92 irányelv 11. cikkének a német jogba történő átültetésének módját érinti. Arra a tényre irányul, hogy az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése azokra az esetekre korlátozódik, amikor a környezeti hatásvizsgálatot, vagy a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálatot elmulasztották.

24 — Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-530/11, EU:C:2014:67, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71. A nemzeti jog bemutatása során a Németországi Szövetségi Köztársaság előadta, hogy „[az UmwRG] a [2011/92] irányelv 11. cikkének, valamint a [2010/75] irányelv 25. cikkének *átültetésére vonatkozó* rendelkezéseket tartalmaz”[25]. Rámutat továbbá, hogy „[a]z UmwRG 4. §-a rendezi a szükséges környezeti hatásvizsgálat (KHV) elmaradásának vagy az egyedi eset környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálata elmaradásának jogi következményeit. A 4. § (1) és (3) bekezdése értelmében az ilyen eljárási szabálytalanság a határozat megsemmisítését vonja maga után. A törvény nem tartalmaz más eljárási szabálytalanságokkal, például a környezeti hatásvizsgálat hibás elvégzésével kapcsolatos rendelkezéseket; ezeket az eljárási szabálytalanságokat a [VwVfG] 46. §-ának megfelelően kell értékelni”.[26]

72. A Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 38. pont) alapjául szolgáló ügyben a Bundesverwaltungsgericht (Németország) második kérdésével azt kérdezte a Bíróságtól, hogy a 85/337 irányelv 10a. cikkét, amelynek tartalma azonos a 2011/92 irányelv 11. cikkének tartalmával,[27] úgy kell-e „értelmezni, hogy azzal ellentétes az, ha a tagállamok az ezen cikket átültető rendelkezések alkalmazhatóságát kizárólag arra az esetre korlátozzák, amikor a határozat jogszerűségét a környezeti hatásvizsgálat elmulasztása miatt vitatják, arra az esetre azonban nem terjesztik ki, amikor a hatásvizsgálatot ugyan elvégezték, de szabálytalan módon”.

73. Cruz Villalón főtanácsnok Gemeinde Altrip és társai ügyre vonatkozó indítványának (C-72/12, EU:C:2013:422) 63. pontjából kitűnik, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság azzal érvelt, hogy „a német jog e követelményt már teljesíti, mivel az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése mellett alkalmazandó [VwVfG] 46. §-a szerint az engedélyezésről szóló határozat megsemmisítése a KHV szabálytalan elvégzése esetén is kérhető”.

74. Mindazonáltal az ezen ügyben hozott ítélete 37. pontjában a Bíróság kimondta, hogy „[a 85/337 irányelv 10a. cikkét] átültető nemzeti rendelkezések tehát nem korlátozhatják […] alkalmazhatóság[uka]t pusztán arra az esetre, ha a jogszerűség vitatása a környezeti hatásvizsgálat elmulasztására alapított jogalapra támaszkodik. Az ugyan elvégzett, de – akár súlyos mértékben – szabálytalan környezeti hatásvizsgálat esetére való alkalmazhatóság kizárása a 85/337 irányelvnek a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseit a hatékony érvényesülésük lényegétől fosztaná meg. Ez a kizárás tehát ellentétben állna a bírósághoz fordulás ezen irányelv 10a. cikkében meghatározottakhoz hasonló széles körű jogát biztosítandó célkitűzéssel.”

75. A Gemeinde Altrip és társai ítéletből (C-72/12, EU:C:2013:712, 32. pont) tehát egyértelműen kiderül, hogy a Bíróság álláspontja szerint a német jog se nem orvosolja, se nem enyhíti az UmwRG 4. §-a (1) bekezdésének a 85/337 irányelv 10a. cikke átültetésével (vagyis ugyanígy a 2011/92 irányelv 11. cikkének átültetésével) kapcsolatos hiányosságait.

76. Nem látok okot arra, hogy megkérdőjelezzem ezt az ítélkezési gyakorlatot, ezért úgy vélem, hogy a második kifogás első részét megalapozottnak kell nyilvánítani.[28]

77. Következésképpen a Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel az UmwRG 4. §-a (1) bekezdésének hatályát a határozatok kötelező környezeti hatásvizsgálat teljes hiányának vagy a kötelező előzetes vizsgálat hiányának esetén eljárási szabálytalanság miatt történő megsemmisítésére korlátozta, nem teljesítette a 2011/92 irányelv 11. cikkéből eredő kötelezettségeit.

25 — Kiemelés tőlem. Lásd az ellenkérelem 6. pontját.

26 — Lásd az ellenkérelem 8. pontját.

27 — Lásd a jelen indítvány 10. pontját.

28 — A második kifogás ezen első része logikusan az első kifogáshoz kapcsolódik. Az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése nem biztosíthatja a 85/337 irányelv 10a. cikkének (és így a 2011/92 irányelv 11. cikkének) megfelelő átültetését, mivel nem alkalmazandó a szabálytalanul elvégzett környezeti hatásvizsgálatok eseteire, amelyekre viszont a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata alkalmazandó, amely az első kifogás tárgyául szolgál, és amelynek megalapozottságát javasoltam megállapítani a Bíróságnak.

2. A második részről: az okozati összefüggés, valamint az anyagi jogi jogállás érintettségének követelménye

a) A felek érvei

78. A Bizottság előadja, hogy a VwVfG 46. §-ával kapcsolatos németországi állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó határozatot érintő eljárási szabálytalanság magánszemély általi vitatása csak akkor vezethet az említett határozat megsemmisítéséhez, ha fennáll a konkrét lehetősége annak, hogy az e szabálytalanság nélkül eltérő lett volna („az okozatiság követelménye”).

79. Továbbá általában a felperest terheli az esetleges okozati összefüggés bizonyítása.

80. A Bizottság rámutat, hogy a 2011/92 irányelv alkalmazásával kapcsolatban nem a határozathozatali eljárás eredménye a legfontosabb szempont. Úgy véli, hogy a 2011/92 irányelvnek alapvetően azt kell biztosítania, hogy egy, a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projekt valamennyi, közvetlen és közvetett hatását vizsgálják meg, hogy a nyilvánosságot tájékoztassák a tervezett projektről, és annak lehetősége legyen részt venni a határozathozatali eljárásban. Az e téren alkalmazandó eljárási szabályok tiszteletben tartásának felülvizsgálata tehát különös jelentőséggel bír. A nemzeti jognak tehát az eljárási követelmények alkalmazásában bekövetkezett súlyos szabálytalanság esetén anélkül kell előírnia a határozat megsemmisítését, hogy a felperesnek a határozat eredményével való okozati összefüggést kellene bizonyítania. A 2011/92 irányelvet illetően legalább a nyilvánosság tájékoztatáshoz és részvételhez való jogának megsértését súlyos eljárási szabálytalanságnak kell tekinteni.

81. A Bizottság szerint a Gemeinde Altrip és társai ítéletből (C-72/12, EU:C:2013:712, 52. pont) kitűnik, hogy Németországban sem a bizonyítási teher megoszlása, sem a bírósági felülvizsgálat nem felel meg a 2011/92 irányelv feltételeinek. Rámutat arra is, hogy az Aarhusi Egyezmény megfelelési bizottsága is osztja ezt a véleményt az említett egyezmény megfelelő rendelkezései tekintetében. [29]

82. A Bizottság előadja továbbá, hogy a németországi állandó ítélkezési gyakorlat szerint a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első része értelmében a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó határozattal kapcsolatos eljárási szabálytalanság csak akkor vonhatja maga után az említett határozat megsemmisítését, ha az eljárási szabálytalanság a felperes alanyi jogát sérti. Úgy véli, hogy ez a feltétel sérti a 2011/92 irányelv 11. cikkét. A Bizottság úgy véli, hogy feltéve, hogy egy kereset elfogadható, a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül az eljárási szabálytalanságokat még akkor sem, ha azok a felperes alanyi jogát nem sértik.

83. A Németországi Szövetségi Köztársaság ezzel szemben azt állítja, hogy a VwVfG 46. §-a összhangban van a 2011/92 irányelv 11. cikkével. Az okozati összefüggés követelménye főszabály szerint nem érinti az utóbbi rendelkezés célkitűzéseinek megvalósulását. A VwVfG 46. §-a továbbá csak az UmwRG 4. §-a (1) és (3) bekezdésének hatálya alá nem tartozó eljárási rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó.

84. A Németországi Szövetségi Köztársaság rámutat továbbá, hogy a VwVfG 46. §-a védő normaként került kialakításra, amely lehetővé teszi, hogy a hatóság a közigazgatási aktus megsemmisítéséhez való joggal szemben védekezzen. Védő normaként a VwVfG 46. §-át a bíróság a kereset megalapozottságának keretében vizsgálja.

29 — 2013. december 20-i jelentésének 83. pontjában a megfelelési bizottság e tekintetben a következő megállapításokat teszi: „[k]övetkezésképpen nincs összhangban az egyezménnyel az Egyezmény 6. cikke alá tartozó határozatok eljárási jogszerűségének vitatását elméletileg biztosítani a nyilvánosság számára, míg ezeket a kereseteket a gyakorlatban elfogadhatatlanságra vagy megalapozatlanságra hivatkozással a bíróságok rendszeresen elutasítják, azzal az indokkal, hogy az állítólagos eljárási szabálytalanságok nem jelentősek a határozat szempontjából (vagyis a határozat szabálytalanság hiányában sem lett volna eltérő)”.

85. A Németországi Szövetségi Köztársaság előadja, hogy a VwVfG 46. §-ának megfelelően a környezeti hatásvizsgálat szabálytalan elvégzésére mindig lehet hivatkozni, és az mindig a felperes kérelmére történő megsemmisítés jogához vezet, amennyiben az eljárási szabálytalanság nem nyilvánvalóan irreleváns a határozat eredménye szempontjából. Úgy véli, amint azt a Bíróság a Gemeinde Altrip és társai ítéletben (C-72/12, EU:C:2013:712, 49. pont) is megállapította, hogy eljárási szabálytalanságok esetén a vizsgálat terjedelmének óvatos korlátozása nem veszélyezteti az irányelv környezetre gyakorolt hatások vizsgálatával kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósulását, ha az olyan szabálytalanságokra irányul, amelyek jellegüknél fogva nem szükségszerűen járnak a határozatot érintő következményekkel.

86. Végül a Németországi Szövetségi Köztársaság úgy ítéli meg, hogy az a feltételezés, amely szerint a felperesnek kell a saját joga megsértését bizonyítania, önmagában nem releváns a jog jelenleg hatályos állapotára tekintettel.

87. Jelzi mindazonáltal, hogy az UmwRG felülvizsgálata keretében a 2011/92/EU irányelv 11. cikke átültetésének egyértelművé tételét célzó rendelkezés elfogadását tervezi.

b) Értékelés

88. Előzetesen meg kell jegyezni, hogy a Bizottság érvelése a VwGO 113. §-a (1) bekezdése első mondatának, valamint a VwVfG 46. §-ának az eljárási szabálytalanságokra történő alkalmazására vonatkozik.

89. Nem vitatott, hogy az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdése csak a környezeti hatásvizsgálat elmulasztására, vagy az egyedi eset környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálatának elmulasztására vonatkozik, nem pedig e vizsgálatok hibás vagy szabálytalan elvégzésére. Az utóbbi esetben a megtámadott határozatot csak akkor semmisítik meg, ha az eljárási szabálytalanság a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondata alkalmazásában a felperes alanyi joga megsértése feltételének, valamint a VwVfG 46. §-ában foglalt feltételeknek egyaránt megfelel.

90. Az első kifogással kapcsolatos következtetésemnek megfelelően úgy vélem, hogy a környezeti hatásvizsgálat hibás elvégzése vagy az egyedi eset környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálata elmulasztása esetében a megtámadott határozat megsemmisítéséhez való jog tekintetében a VwGO 113. §-a (1) bekezdésének első mondatában előírt korlátozások sértik a 2011/92 irányelv 11. cikkét.

91. A VwVfG eljárási szabálytalanságokra vonatkozó 46. §-át illetően a Németországi Szövetségi Köztársaság észrevételeiből és ugyanezen rendelkezés szövegéből egyértelműen kiderül, hogy az feltételként az okozati összefüggés fennállását követeli meg az eljárás hivatkozott szabálytalansága és a vitatott végleges határozat tartalma között (a továbbiakban: oksági követelmény). [30]

92. A Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712) 47. és 48. pontjában a Bíróság kimondta, hogy az uniós jogalkotónak „[…] [n]em az volt a szándéka, hogy az eljárási szabálytalanságra hivatkozás lehetőségét ahhoz a feltételhez kösse, hogy az a vitatott végleges határozat értelmét befolyásolja”. „Végül, mivel ennek az irányelvnek többek között az a célja, hogy olyan eljárási garanciákat rögzítsen, amelyek a nyilvánosságnak – a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló – köz- és magánprojektek környezeti hatásvizsgálata keretében való kellő tájékoztatását és részvételét lehetővé teszik, az e téren alkalmazandó eljárási szabályok tiszteletben tartásának felülvizsgálata

30 — A VwVfG 46. §-ának szövegéből következik, hogy ez a rendelkezés csak az úgynevezett „relatív” eljárási hibákra vonatkozik, tudniillik azokra, amelyek a VwVfG 44. §-ának értelmében „semmisnek” (az úgynevezett „abszolút” eljárási hibák) nem minősülő jogi aktust jellemeznek.

különös jelentőséggel bír. Az érintett nyilvánosság – a számára a bírósághoz fordulás széles körű jogának biztosítására irányuló célkitűzésnek megfelelően – főszabály szerint tehát minden eljárási szabálytalanságra hivatkozhat a szóban forgó irányelvben meghatározott határozatok jogszerűségét vitató kereset alátámasztására.”

93. Ebből következik, hogy az okozati összefüggés követelménye a 2011/92 irányelv 11. cikkének alkalmazásában főszabály szerint kizárt.

94. A Bíróság mindazonáltal azzal árnyalta ezt az értékelést ugyanezen ítélet 49. pontjában, hogy nem minden eljárási szabálytalanság érinti szükségszerűen a vitatott végleges határozat értelmét, következésképpen nem szükségszerűen jár jogsérelemmel. Ezen körülmények között egy tagállam joga rendelkezhet úgy, hogy a jogorvoslati kérelem nem elfogadható.

95. Álláspontom szerint ez a megkülönböztetés nemcsak a jogorvoslati kérelem elfogadhatósága, hanem egyidejűleg annak megalapozottsága tekintetében is alkalmazandó azzal a feltétellel, hogy a szóban forgó eljárási szabálytalanság valóban csekély legyen, és következésképpen ne veszélyeztesse „a nyilvánosságnak […] a […] köz- és magánprojektek környezeti hatásvizsgálata keretében való kellő tájékoztatását és részvételét”.

96. Mivel a nyilvánosság kellő tájékoztatáshoz és részvételhez való joga nyilvánvalóan a 2011/92 irányelv egyik sarokkövét jelenti,[31] és maga a 11. cikk célja, csatlakozom Cruz Villalón főtanácsnoknak a Gemeinde Altrip és társai ügyre vonatkozó indítványához (C-72/12, EU:C:2013:422, 106. pont), amelyben úgy vélte, hogy „[a] különösen jelentős eljárási szabályok vonatkozásában e tekintetben teljesen le kell mondani a közigazgatási eljárás eredményével kapcsolatos oksági követelményről”.

97. Márpedig meg kell állapítani, hogy a VwVfG 44. §-ában[32] és az UmwRG 4. §-ának (1) bekezdésében megjelölt szabálytalanságok kivételével a német jog a VwVfG 46. §-ának alkalmazásában valamennyi esetben, még a nyilvánosság tájékoztatásával és részvételével kapcsolatos eljárási szabálytalanságok esetében is megköveteli a vitatott határozat megsemmisítése érdekében a hivatkozott szabálytalanság és a vitatott végleges határozat értelme közötti okozati összefüggést.

98. Álláspontom szerint e tekintetben a VwVfG 46. §-ából következő ezen követelmény a bizonyítási teher kérdésétől függetlenül rendkívül nehézzé teszi a magánszemélyek jogorvoslathoz és igazságszolgáltatáshoz való jogának gyakorlását, ennélfogva sérti a 2011/92 irányelv 11. cikkét és a 2010/75 irányelv 25. cikkét.

99. A bizonyítási teher kérdésében mindenesetre a Bíróság a Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712) 52. pontjában kimondta, hogy Németországban „úgy tűnik azonban, hogy általában a felperes feladata – a jogsérelem bizonyítása érdekében – annak igazolása, hogy az adott ügy körülményei alapján valószínűsíthető, hogy a hivatkozott eljárási szabálytalanság nélkül a vitatott határozattól eltérő határozat született volna. Márpedig a bizonyítási tehernek – az oksági követelménynek való megfelelés érdekében – a felperesre való hárítása alkalmas arra, hogy többek között a szóban forgó eljárások összetettségére vagy a környezeti hatásvizsgálatok technikai jellegére tekintettel rendkívül nehézzé tegye a 85/337 irányelvvel számára biztosított jogok gyakorlását”.

100. Kiemelném, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság az oksági követelménnyel kapcsolatos bizonyítási teher egyértelművé tételét célzó rendelkezés elfogadását tervezi.[33]

31 — Továbbá a 2010/75 irányelvét is.

32 — A VwVfG 44. §-ának szövegéből kitűnik, hogy az csak a „különösen súlyos” hibákra vonatkozik. Továbbá a VwVfG 44. §-ának (2) bekezdésében megjelölt hibák nem kimondottan a nyilvánosságnak a köz-vagy magánprojektek környezetre gyakorolt hatásai vizsgálatával összefüggő tájékoztatásával és részvételével kapcsolatosak.

33 — Lásd az ellenkérelem 69. pontját.

101. Ebből következik, hogy azzal, hogy a VwVfG 46. §-ának alkalmazásában a határozat megsemmisítése érdekében a nyilvánosság tájékoztatásával és részvételével kapcsolatos eljárási szabálytalanságok és a vitatott végleges határozat értelme közötti okozati összefüggés fennállását követeli meg, a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette a 2011/92 irányelv 11. cikkéből és a 2010/75 irányelv 25. cikkéből eredő kötelezettségeit.

C – A harmadik kifogásról: kifogások benyújtásának tilalma (az UmwRG 2. §-ának (3) bekezdése és a VwVfG 73. §-ának (4) bekezdése)

1. A felek érvei

102. A Bizottság úgy véli, hogy a jogorvoslati jognak a közigazgatási eljárásban előterjesztett kifogásokra történő, az UmwRG 2. §-ának (3) bekezdése, a VwVfG 73. §-ának (4) bekezdése és a német ítélkezési gyakorlat általi korlátozása ellentétes a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével. Rámutat, hogy ezek a kizárási szabályok rendkívüli módon bonyolítják az érintett nyilvánosságnak a határozatok jogszerűsége vitatásához való jogát, akadályai a 2011/92 irányelv és a 2010/75 irányelv, valamint az Aarhusi Egyezmény által megkövetelt, széles körben biztosítandó igazságszolgáltatáshoz való jognak, és korlátozzák az érintett nyilvánosság hatékony bírói jogvédelemhez való jogát.

103. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a bírósági eljárás önálló eljárás, amelyben egy határozat jogszerűségét annak teljességében mind eljárásjogi, mind anyagi jogi tekintetben meg kell tudni vizsgálni, és hogy az elfogadható jogalapok nem korlátozhatók azokra a jogalapokra, amelyeket a közigazgatási eljárásban a kifogások benyújtására nyitva álló rendkívül rövid határidőben benyújtottak.

104. A Bizottság nem osztja a Németországi Szövetségi Köztársaság azon álláspontját, amely szerint a bizonyos kifogások kizárásával kapcsolatos német szabályok a jogbiztonság és az eljárások hatékonysága érdekében szükségesek. A Bizottság álláspontja szerint a közigazgatási hatóságok határozatainak bírósági felülvizsgálatára nyitva álló jogvesztő határidők elegendőek a jogbiztonság és az eljárások hatékonyságának biztosítása érdekében.

105. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint az UmwRG 2. §-ának (3) bekezdése és a VwVfG 73. §-ának (4) bekezdése összhangban van a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével.

106. A Németországi Szövetségi Köztársaság előadja, hogy a hasonló, kifogások benyújtását tiltó rendelkezések a nemzeti jogrendszer szerves részét képezik. Úgy véli, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy fenntartsák az érintett területen a bírósági rendszerükben alkalmazott jogi eszközöket.

107. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint a jogvesztés az elévülés gondolatán alapul, és fő funkciója a közigazgatási eljárás korai szakaszában az egy projekttel kapcsolatos ellentmondó érdekek lehetőségekhez képesti összebékítése. Következésképpen a jogvesztésre vonatkozó szabályok különös fontossággal bírnak az egyrészt a projektgazda védett jogi érdekeinek szférája, másrészt az esetlegesen a projekt által érintett harmadik személyek közötti sokszereplős jogviszonyok esetében.

108. A Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy a jogvesztés nem nehezebbé, akár lehetetlenné teszi a felülvizsgálatot, hanem ellenkezőleg, biztosítja, hogy a felülvizsgálat keretében a lehető legteljesebb mértékben megvilágított tények kerüljenek a bíróság elé, amelyek tartalmaznak valamennyi releváns nézőpontot, és amelyeket részletesen megvizsgáltak. Rámutat arra, hogy a jogvesztés csak azokat a körülményeket érinti, amelyekre a felperes neki felróható módon a közigazgatási eljárásban elmulasztott hivatkozni.

109. Az Osztrák Köztársaság álláspontja szerint a jogorvoslathoz való jog korlátozása konkrét szabályainak megállapítása a nemzeti eljárás kialakításának része. Következésképpen az eljárási autonómia elvének alkalmazásában mindenképpen a tagállamok hatáskörébe tartozik.

110. Az Osztrák Köztársaság álláspontja szerint az osztrák és német közigazgatási jog, és a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos eljárásaik alapelve, hogy a személyek valamely közigazgatási eljárásban csak annyiban hivatkozhatnak a jogaikra, amennyiben részt vesznek abban az eljárásban.

111. Az Osztrák Köztársaság rámutat, hogy a kizárásra vonatkozó szabály fontos jogi eszköz a gyors és hatékony közigazgatási eljárás biztosítása érdekében. Úgy véli, hogy ellenkező esetben szabadon meg lehetne akadályozni az eljárásban a határozat meghozatalát azzal, hogy teljesen új kérdésekkel kapcsolatban új kifogásokat, vagy eddig az eljárásban részt nem vett személyektől származó kifogásokat nyújtanak be. Ez teljes mértékben ellentétes lenne általában a jogbiztonsággal, valamint különösen a projektgazdának az ésszerű időn belül meghozandó határozathoz fűződő érdekével.

2. Értékelés

112. Való igaz, hogy a tagállamok az eljárási önállóságuk alapján, valamint az egyenértékűség elvének és a tényleges érvényesülés elvének a betartására is figyelemmel mozgástérrel rendelkeznek az 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének végrehajtását illetően.[34]

113. Emlékeztetni kell mindazonáltal arra, hogy e cikkek értelmében a 2011/92 irányelv szerinti, a nyilvánosság részvételével kapcsolatos, valamint a 2010/75 irányelv 24. cikke szerinti határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségének vitatása céljából a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott más független és pártatlan testület előtti jogorvoslati eljárást kell biztosítani az ilyen jogorvoslati kérelem alátámasztására hivatkozható jogalapok bármiféle korlátozása nélkül.[35]

114. Márpedig az UmwRG 2. §-ának (3) bekezdése és a VwVfG 73. §-ának (4) bekezdése egyértelműen korlátozza a bírósági jogorvoslati kérelem alátámasztása érdekében a felperes által hivatkozható jogalapokat.

115. Bár a 2011/92 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése és a 2010/75 irányelv 25. cikkének (4) bekezdése nem zárja ki egy közigazgatási hatóság előtti előzetes jogorvoslati eljárás lehetőségét, és nem mentesít a nemzeti jogszabályokban adott esetben előírt azon kötelezettség alól, hogy a bírósági eljárás megindítása előtt ki kell meríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket, ezek a rendelkezések egyáltalán nem teszik lehetővé a későbbi bírósági jogorvoslati kérelem alátámasztása érdekében a felperes által hivatkozható jogalapok korlátozását.

116. A Bizottság észrevételeivel összhangban meg kell állapítani, hogy a bírósági jogorvoslatok önállóak és elkülönülnek a közigazgatási eljárástól és a közigazgatási jogorvoslatoktól.

34 — Lásd ebben az értelemben: Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 30. pont).

35 — Lásd a jelen indítvány 44. pontját.

117. Következésképpen álláspontom szerint a szóban forgó nemzeti szabályok a 2011/92 irányelv 11. cikkében, valamint a 2010/75 irányelv 25. cikkében nem szereplő további akadályt képeznek az igazságszolgáltatáshoz való jog előtt.

118. Álláspontom szerint ez a további akadály nem igazolható a jogbiztonságra vonatkozó indokokkal, mivel a közigazgatási hatóságok határozatainak bíróság előtti vitatására vonatkozó jogvesztő határidők e tekintetben elégségesek.

119. A közigazgatási eljárások hatékonyságára vonatkozó érvet illetően igaz ugyan, hogy a „kifogások” első alkalommal a bírósági jogorvoslati eljárás során történő benyújtásának lehetővé tétele „problematikus” lehet, elegendő azonban emlékeztetni arra, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének célja a bírósághoz forduláshoz való jog széles körben történő biztosítása. Az uniós jogalkotó a környezet minősége megőrzésének, védelmének, javításának, valamint az emberi egészség védelmének érdekében egyértelműen ezt a célkitűzést részesítette előnyben a közigazgatási eljárások hatékonyságával szemben. [36]

120. Következésképpen a Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel az UmwRG 2. §-ának (3) bekezdésében és a VwVfG 73. §-ának (4) bekezdésében a kereshetőségi jog és a bírósági felülvizsgálat terjedelmét a határozat meghozatalához vezető közigazgatási eljárásban erre nyitva álló határidőben már benyújtott kifogásokra korlátozta, megszegte a 2011/92 irányelv 11. cikkéből, valamint a 2010/75 irányelv 25. cikkéből eredő kötelezettségeit.

D – *Negyedik és ötödik kifogás: a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke alkalmazásának időbeli korlátozása*

1. A felek érvei

a) A negyedik kifogásról

121. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az UmwRG 2. §-ának (1) bekezdése eredeti változatában nem állt összhangban a 2011/92 irányelv 11. cikkével, illetve a 2010/75 irányelv 25. cikkével, mivel ez az eredeti változat a magánszemélyek számára jogokat biztosító jogi rendelkezésekre korlátozta a környezetvédelmi egyesületek kereshetőségi jogát. Rámutat arra, hogy 2012. november 8-án, a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítéletet (C-115/09, EU:C:2011:289) követően a Bundestag elfogadta az UmwRG módosítását, amely 2013. január 29-én lépett hatályba, és amely az addig fennálló jogsértés orvoslása érdekében törölte a „magánszemélyek számára jogokat keletkeztető” szövegrészt az UmwRG 2. §-ának (1) bekezdéséből.

122. A Bizottság mindazonáltal úgy véli, hogy az UmwRG új változatának időbeli hatálya korlátozott, mivel az UmwRG 5. §-a (4) bekezdésének módosított változata értelmében csak a 2011. május 12-én (a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet [C-115/09, EU:C:2011:289] meghozatalának időpontja) még folyamatban lévő, vagy ezt követően indult, és 2013. január 29-ig (az UmwRG módosított változata hatálybalépésének időpontja) végrehajtható határozattal le nem zárt eljárásokat kell az UmwRG új változata alapján lefolytatni.

36 — Lásd analógia útján: Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 27–29. pont).

123. A Bizottság álláspontja szerint a 2005. június 25. után indult és 2011. május 12. előtt lezárult eljárásokban a környezetvédelmi egyesületek kereshetőségi joga tehát továbbra is csak a magánszemélyek számára jogokat biztosító rendelkezésekre korlátozódik. Úgy véli, hogy tekintettel a német közigazgatási jogban a jogorvoslati kérelem elfogadhatósága és az érdemi vizsgálat keretében a bírósági felülvizsgálat terjedelme közötti párhuzamosságra, ez az időbeli korlátozás hatással van a bírósági felülvizsgálat terjedelmére is.

124. A Bizottság álláspontja szerint az UmwRG 5. §-ának (4) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés a környezetvédelmi egyesületek jogorvoslati kérelmei tekintetében egy az uniós joggal ellentétes jogi helyzetet hosszabbít meg, mivel továbbra is széles körben kizárja a szóban forgó jogorvoslatok köréből az eljárási szabályok felülvizsgálatát. Következésképpen úgy véli, hogy *ratione temporis* az UmwRG 5. §-ának (1) és (4) bekezdésében, valamint a 2. §-ának (5) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés alkalmazásában kizárt eljárásokra figyelemmel ez a rendelkezés sérti a 2011/92 irányelv 11. cikkét, valamint a 2010/75 irányelv 25. cikkét.

125. A Németországi Szövetségi Köztársaság előadja, hogy az UmwRG 5. §-ának (4) bekezdése kizárólag deklaratív jellegű, az normatív értékkel nem rendelkezik. Annak célja kizárólag az UmwRG alkalmazásának megkönnyítése az azt alkalmazó bíróság számára. Az UmwRG 5. §-ának (4) bekezdése alapján a végrehajtható határozattal még le nem zárt jogorvoslati eljárásokat az UmwRG 2013. január 29. óta hatályban lévő új rendelkezéseinek megfelelően kell lefolytatni. Ezzel szemben ugyanakkor a jogalkotási módosítás semmilyen hatással nincs a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289) meghozatalát megelőzően végrehajtható határozattal lezárt jogorvoslati eljárásokra. A Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatával[37] összhangban ezeket az eljárásokat nem kell újra megvizsgálni.

b) Az ötödik kifogásról

126. A Bizottság előadja, hogy a 2005. június 25. előtt indított közigazgatási eljárások UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének első félmondatában és (4) bekezdésében történő kizárása sérti a 2011/92 irányelv 11. cikkét és a 2010/75 irányelv 25. cikkét. Rámutat arra, hogy ezt a jogsértést a Bíróság a Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712) 30. pontjában megállapította. Úgy véli továbbá, hogy az UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének második félmondata, amely kizárja az UmwRG hatálya alól a 2006. december 15. (az UmwRG hatálybalépésének időpontja) előtt végrehajthatóvá vált határozatokat, sérti a 2011/92 irányelv 11. cikkét és a 2010/75 irányelv 25. cikkét.

127. A Németországi Szövetségi Köztársaság bejelentette, hogy az UmwRG olyan módosítását készíti elő, amely a Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712) 31. pontját ülteti át, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikkével összhangban a 2005. június 25. előtt indult eljárásokat nem lehet kizárni az UmwRG hatálya alól. Az UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének második félmondata tekintetében a Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy ez a rendelkezés a jogerő elvének megfelelően a hatálybalépésének időpontjában végrehajthatóvá vált eljárásokat zárja ki a hatálya alól. Úgy véli, hogy mind a jog, mind a jogviszonyok stabilitásának, illetve az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításához fontos, hogy ne lehessen többé vita tárgyává tenni azokat a bírósági határozatokat, amelyek a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerülését, illetve az azok előterjesztésére nyitva álló határidők elteltét követően jogerőre emelkedtek. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint egy tagállam nem köteles egy jogerőre emelkedett bírósági határozatot

37 — Lásd: Köbler-ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer-ítélet (C-234/04, EU:C:2006:178); Fallimento Olimpiclub ítélet (C-2/08, EU:C:2009:506).

felülvizsgálni és hatályon kívül helyezni, ha kitűnik, hogy az ellentétes az uniós joggal.[38] Úgy véli, hogy ez igaz azokra a lezárt közigazgatási eljárásokra is, amelyek olyan határozathoz vezettek, amely nem képezte jogorvoslati kérelem tárgyát, és amely e ténynél fogva végrehajthatóvá és ezért megtámadhatatlanná vált.

2. Értékelés

a) Előzetes észrevételek

128. A 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének átültetési határideje 2005. június 25. volt.

129. Márpedig a Bíróság előtti ügy irataiból egyértelműen kiderül, hogy az ezeket a rendelkezéseket a német jogba átültető UmwRG több olyan rendelkezést is tartalmaz, tudniillik az UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének első és második félmondatát, valamint az 5. §-ának (4) bekezdését, amelyek egyes pontokon a 2005. június 25. utáni időszak tekintetében korlátozták ennek a törvénynek az alkalmazását.

130. A Németországi Szövetségi Köztársaság e korlátozások igazolása érdekében a jogerő elvére hivatkozik.

131. Noha a jogerő elve mind az Unió jogrendjében, mind a nemzeti jogrendekben nagy jelentőséggel bír, egy tagállam sem hivatkozhat kifogásként belső nehézségekre, vagy a saját nemzeti jogrendje akár alkotmányos szintű rendelkezéseire az uniós irányelvekből következő kötelezettségek és határidők be nem tartásának igazolása céljából.[39]

132. Kétségtelen, hogy mind a jog, mind a jogviszonyok stabilitásához, illetve az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításához fontos, hogy ne lehessen többé vita tárgyává tenni azokat a bírósági határozatokat, amelyek a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerülését, vagy az azok előterjesztésére nyitva álló határidők elteltét követően jogerőre emelkedtek. Következésképpen az uniós jog nem írja elő a nemzeti bíróságnak, hogy eltérjen a bírósági határozatokat jogerőre emelő belső eljárási szabályok valamely bírósági határozatra történő alkalmazásától, még akkor sem, ha ez lehetővé tenné az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti helyzet orvoslását.[40]

133. Mindazonáltal egy, az EUMSZ 258. cikk alapján indított kötelezettségszegési eljárásban a Bíróság által az uniós jog valamely rendelkezésének megsértése megállapítását követően (ami ezen cikk szerint a Bíróság egyetlen feladata), az érintett tagállamnak az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése értelmében meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, és annak eldöntése, hogy melyek ezek az intézkedések, nem képezi az EUMSZ 258. cikk alapján meghozott ítélet tárgyát.[41]

38 — Lásd: Köbler-ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer-ítélet (C-234/04, EU:C:2006:178); Fallimento Olimpiclub ítélet (C-2/08, EU:C:2009:506).

39 — Bizottság kontra Olaszország ítélet (100/77, EU:C:1978:78, 21. pont).

40 — Impresa Pizzarotti ítélet (C-213/13, EU:C:2014:2067, 58. és 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-288/12, EU:C:2014:237, 33. és 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

134. Feltételezve, hogy bizonyított az a Németországi Szövetségi Köztársaság által hivatkozott körülmény, amelynek értelmében az UmwRG alkalmazásának az UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének második félmondatában, valamint az UmwRG 5. §-ának (4) bekezdésében foglalt időbeli korlátozása a jogerő elvének, és analógia útján a végrehajthatóvá vált közigazgatási eljárások stabilitásának tiszteletben tartása érdekében szükséges, ez adott esetben mindenképpen a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása körébe tartozik, és nem lehet semmilyen hatással a kötelezettségszegés jelen kifogások keretében történő megállapítására.

135. Ezen észrevételeket követően először az ötödik kifogást vizsgálom meg.

b) Az ötödik, az időbeli alkalmazás általános elhalasztására vonatkozó kifogásról

136. A Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712) 31. pontjában a Bíróság kimondta, hogy „a 10a. cikket a 85/337 irányelvbe beillesztő 2003/35 irányelvet azáltal, hogy az írta elő, hogy legkésőbb 2005. június 25-éig át kell ültetni, úgy kell értelmezni, hogy az e cikket átültető nemzeti jogi rendelkezéseket az olyan hatósági engedélyezési eljárásokra is alkalmazni kell, amelyeket ugyan 2005. június 25-e *előtt* indítottak, *de amelyekben az engedélyeket csak ezen időpontot követően adták ki*” [42].

137. Márpedig az UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének első félmondata értelmében ez a törvény csak az olyan közigazgatási eljárásokra alkalmazandó, amelyeket 2005. június 25. *után* indítottak, vagy ezen időpontot követően kellett volna megindítani.

138. Következésképpen álláspontom szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel az UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének első félmondatában kizárta e törvény alkalmazásából 2005. június 25. előtt indított valamennyi közigazgatási eljárást, még azokat is, amelyekben az engedélyeket ezen időpontot követően adták ki, megszegte a 2011/92 irányelv 11. cikkéből és a 2010/75/EU irányelv 25. cikkéből eredő kötelezettségeit.

139. Az UmwRG 5. §-a (1) bekezdésének második félmondata kimondja, hogy az első bekezdés nem alkalmazandó az UmwRG hatálybalépése, vagyis 2006. december 15. előtt végrehajthatóvá vált közigazgatási eljárásokra.

140. Ebből következik, hogy a nemzeti jog ezen rendelkezése kizárja az UmwRG hatálya alól azokat a közigazgatási eljárásokat, amelyekben az engedélyt 2005. június 25. (az átültetési határidő lejárta) és 2006. december 15. között adták ki.

141. Következésképpen álláspontom szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel az UmwRG 5. §-a (1) bekezdése második félmondatának alkalmazásában kizárta az UmwRG alkalmazását a 2006. december 15. előtt végrehajthatóvá vált közigazgatási eljárások tekintetében, megszegte a 2011/92 irányelv 11. cikkéből és a 2010/75 irányelv 25. cikkéből eredő kötelezettségeit.

42 — Kiemelés tőlem.

c) A negyedik, a környezetvédelmi egyesületek által benyújtott jogorvoslati kérelmekkel kapcsolatos szabályok időbeli hatályának korlátozására vonatkozó kifogásról

142. A 2011/92 irányelv 11. cikke (3) bekezdésének, valamint a 2010/75 irányelv 25. cikke (3) bekezdésének alkalmazásában a környezetvédelmi egyesületeket úgy kell tekinteni, mint amelyek vagy kellő mértékben érdekeltek, vagy jogsérelemmel érintett jog jogosultjai, annak függvényében, hogy a nemzeti jogalkotás a jogorvoslati kérelem elfogadhatóságának egyik vagy másik feltételét választotta. [43] Ebből következik, hogy ezen cikkek 2005. június 25-i hatálybalépését követően ezek az egyesületek az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében kedvezőbb helyzetben vannak.

143. Mindazonáltal a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítéletben (C-115/09, EU:C:2011:289, 36. pont) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a német jog egy környezetvédelmi egyesület által benyújtott kereset elfogadhatóságát annak a körülménynek rendeli alá, hogy ez az egyesület arra hivatkozzon, hogy a megtámadott közigazgatási határozat olyan egyéni jogot sért, amely a nemzeti jog értelmében alanyi közjogi jognak minősíthető. A Bíróság megállapította, hogy „ha a nemzeti jogalkotónak lehetősége is van arra, hogy azokat a jogokat, amelyek megsértésére valamely magánszemély hivatkozhat a 85/337 irányelv 10a. cikkében szereplő határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében, kizárólag az alanyi közjogi jogokra korlátozza, az ilyen a korlátozás mint olyan nem alkalmazható a környezetvédelmi egyesületekre anélkül, hogy ne sérülnének a 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének utolsó mondatában előírt célkitűzések”. [44] A környezetvédelmi egyesületeknek szükségszerűen lehetőségük kell legyen arra, hogy a bíróság előtt hivatkozhassanak az uniós környezetvédelmi jogot végrehajtó nemzeti jogi jogszabályokra, valamint a közvetlenül hatályos uniós környezetvédelmi jogi jogszabályokra. [45]

144. Bár a környezetvédelmi egyesületeknek az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében kedvezőbb helyzete megsértésének orvoslása érdekében a Németországi Szövetségi Köztársaság módosította az UmwRG-t, az UmwRG 2013. január 29-én hatályba lépett új változata időben korlátozott hatályú. Az ugyanis az UmwRG 5. §-ának (4) bekezdése értelmében azokra a közigazgatási eljárásokra, engedélyezési eljárásokra és jogorvoslati eljárásokra korlátozódik, amelyek 2011. május 12-én folyamatban voltak, vagy amelyeket ezen időpontot követően indítottak, és 2013. január 29-én végrehajtható határozattal még nem zártak le.

145. Ebből következik, hogy a Bizottság észrevételeinek megfelelően a módosításokkal nem érintett eljárásokra továbbra is az UmwRG régi változatát kell alkalmazni.

146. Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi egyesületek 2005. június 25. óta az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében kedvezőbb helyzetben vannak, valamint, hogy a német jog ezen cikk átültetése érdekében elfogadott rendelkezéseinek a 2005. június 25. *előtt* megindult közigazgatási engedélyezési eljárásokra is alkalmazandónak kellene lenniük, ha azokban az engedélyt ezen időpont után adták ki, álláspontom szerint azzal, hogy az UmwRG új változata 5. §-ának (4) bekezdése értelmében időben korlátozta a környezetvédelmi egyesületek igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében kedvezőbb helyzetét, a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette a 2011/92 irányelv 11. cikkéből és a 2010/75 irányelv 25. cikkéből eredő kötelezettségeit.

43 — Lásd: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 40. pont).

44 — Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 45. pont).

45 — Ugyanott (48. pont).

IV – **A költségekről**

147. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság nem kérte a Németországi Szövetségi Köztársaság költségek viselésére való kötelezését, minden fél maga viseli a saját költségeit.

148. Ugyanezen szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése alapján, amely előírja, hogy az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket, az Osztrák Köztársaság maga viseli saját költségeit.

V – **Végkövetkeztetések**

149. A kifejtett megfontolásokra figyelemmel, és először a mindkét érintett irányelvre vonatkozó, ezt követően a csak a 2011/92 irányelvet érintő kifogásokra kitérve azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1) A Németországi Szövetségi Köztársaság,

– mivel a közigazgatási bírósági rendtartásról szóló törvény (Verwaltungsgerichtordnung) 113. §-a (1) bekezdése első mondatának alkalmazásában arra az esetre korlátozta a magánszemélyeknek azt a jogát, hogy valamely jogi aktus megsemmisítését kérjék, amikor ezen aktus jogellenességét a német közigazgatási bíróság megállapítja vagy megállapította;

– mivel a közigazgatási eljárásról szóló törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz) 46. §-ának alkalmazásában a határozat megsemmisítése érdekében a nyilvánosság tájékoztatásával és részvételével kapcsolatos eljárási szabálytalanságok és a vitatott végleges határozat értelme közötti okozati összefüggés fennállását követeli meg;

– mivel a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokról szóló törvény (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 2. §-ának (3) bekezdésében és a közigazgatási eljárásról szóló törvény 73. §-ának (4) bekezdésében a kereshetőségi jog és a bírósági felülvizsgálat terjedelmét a határozat meghozatalához vezető közigazgatási eljárásban erre nyitva álló határidőben már benyújtott kifogásokra korlátozta;

– mivel a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokról szóló törvény (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 5. §-a (1) bekezdése második félmondatának alkalmazásában kizárta az UmwRG alkalmazását a 2006. december 15. előtt végrehajthatóvá vált közigazgatási eljárások tekintetében; valamint

– mivel a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokról szóló törvény (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) új változata 5. §-ának (4) bekezdése értelmében időben korlátozta a környezetvédelmi egyesületek igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében kedvezőbb helyzetét,

nem teljesítette az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikkéből, valamint az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 25. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2) A Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokról szóló törvény (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 4. §-a (1) bekezdésének hatályát a határozatok kötelező környezeti hatásvizsgálat teljes hiányának vagy a kötelező előzetes vizsgálat hiányának esetén eljárási szabálytalanság miatt történő megsemmisítésére korlátozta – nem teljesítette a 2011/92 irányelv 11. cikkéből eredő kötelezettségeit.

3) Az Európai Bizottság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és az Osztrák Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.