MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. július 2.[1]

C-826/18. sz. ügy

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
kontra
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
a Sebava BV
részvételével

(a Rechtbank Limburg [limburgi bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Aarhusi Egyezmény – 6. cikk – Részvételi jogok – A nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás – A 2. cikk (4) és (5) bekezdése – A »nyilvánosság« és »az érintett nyilvánosság« – Személyi hatály – A 9. cikk (2) és (3) bekezdése – Az igazságszolgáltatáshoz való jog – Kereshetőségi jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 47. cikk és az 52. cikk (1) bekezdése – A hatékony bírói jogvédelemhez való jog – 2011/92/EU irányelv – 6. és 11. cikk – 2010/75/EU irányelv – 24. és 25. cikk – A korábbi részvétel feltétele – Eljárási autonómia”

I. Bevezetés

1. A holland jog alapján mindenki részt vehet a környezettel kapcsolatos tevékenységre vonatkozó határozat meghozatalát eredményező, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban. Az ezen eljárás keretében meghozott jogerős közigazgatási határozat megtámadása céljából történő bírósághoz fordulás azonban két együttes feltételhez van kötve. Egyrészt, a szóban forgó személynek érintett fél minőséggel kell rendelkeznie azáltal, hogy a szóban forgó határozatnak közvetlenül érintenie kell az érdekeit. Másrészt, a szóban forgó személynek a határozat tervezetére vonatkozó észrevételek megtétele révén részt kellett vennie a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban, kivéve ha e személynek nem róható megalapozottan fel, hogy nem vett részt az ilyen eljárásban.

1 Eredeti nyelv: angol.

2. A nemzeti szabályok ilyen módon történő megalkotása azt eredményezi, hogy a két eljárási keret személyi hatálya láthatóan jelentős mértékben eltér egymástól: egy igen nyitott közigazgatási szakaszt egy sokkal szűkebb bírósági szakasz követ. Ebből természetesen az a kérdés következik, hogy *mi a helyzet azokkal, akik kimaradtak*. Mi a helyzet a nyilvánosság azon tagjaival, akik közvetlenül nem érintettek vagy nem tettek észrevételt a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban? Ez vajon azt jelenti-e, hogy a nyilvánosság tagjai számára teljesen kizárt a bírósághoz fordulásnak az Aarhusi Egyezményben [2] vagy az uniós jog más rendelkezéseiben biztosított lehetősége?

II. Jogi háttér

A. Az Aarhusi Egyezmény

3. Az Aarhusi Egyezményt az akkori Európai Közösség Aarhusban, 1998. június 25-én írta alá, ezt követően pedig a 2005/370/EK tanácsi határozattal [3] hagyták jóvá.

4. Az Aarhusi Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint az I. Mellékletben felsorolt, környezettel kapcsolatos tevékenységek engedélyezésére vonatkozó döntés meghozatalára a 6. cikk (2)–(11) bekezdésében meghatározott, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás alkalmazandó. Az Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése a 6. cikk szerinti, nyilvános részvételre vonatkozó eljárásban meghozott döntések megtámadása céljából biztosított, igazságszolgáltatáshoz való jogot szabályozza. A 6. cikk és a 9. cikk (2) bekezdése a személyi hatályuk meghatározása céljából „a nyilvánosság” és „az érintett nyilvánosság” kifejezést használja. E kifejezések meghatározását az Egyezmény 2. cikkének (4) és (5) bekezdése tartalmazza.

B. Az uniós jog

5. Az akkori Európai Közösség a 2005/370/EK tanácsi határozat elfogadása előtt fogadta el a 2003/35/EK irányelvet. [4] Ez utóbbi módosította a két meglévő irányelvet abból a célból, hogy a közösségi szabályokat megfelelően összehangolja az Aarhusi Egyezménnyel, különösen az Aarhusi Egyezmény 6. cikkével, valamint 9. cikkének (2) és (4) bekezdésével. [5] Ezeket az irányelveket azóta felváltotta a 2010/75/EU irányelv [6] és a 2014/52/EU irányelvvel [7] módosított 2011/92/EU irányelv [8] (a továbbiakban: 2011/92 irányelv).

6. Az Aarhusi Egyezmény 6. cikkét és 9. cikkének (2) bekezdését a 2011/92 irányelv 6. és 11. cikke, valamint a 2010/75 irányelv IV. mellékletével összefüggésben értelmezett 24. cikke és 25. cikke ültette át. Az e rendelkezésekben is szereplő „a nyilvánosság” kifejezést és „az érintett nyilvánosság” kifejezést a 2011/92 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének d) és e) pontja, valamint a 2010/75 irányelv 3. cikkének 16. és 17. pontja határozza meg.

2 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban 1998. június 25-én aláírt és az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal jóváhagyott egyezmény (HL 2005. L 124., 1. o.; a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény vagy az Egyezmény).

3 Lásd a fenti 2. lábjegyzetet.

4 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 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.).

5 A 2003/35 irányelv (5) és (11) preambulumbekezdése.

6 Az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 334., 17. o.; helyesbítések: HL 2012. L 158., 25. o.; HL 2017. L 22., 86. o.; HL 2017. L 158., 51. o.).

7 A 2011/92 irányelv módosításáról szóló, 2014. április 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 124., 1. o.).

8 Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.).

C. A holland jog

7. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat és a holland kormány által a tárgyaláson előadott további részletek alapján úgy vélem, hogy a holland jog releváns rendelkezései a következők.

8. Az alapeljárásban vitatott tevékenység az Algemene wet bestuursrecht (a közigazgatási jogról szóló általános törvény; a továbbiakban: Awb) 3:4. cikke szerinti nyilvános előkészítési eljárás tárgyát képezte. Ez utóbbi eljárás az Aarhusi Egyezmény 6. cikke értelmében vett, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásnak minősül.

9. Az Awb értelmében vett, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás keretében az engedély iránti kérelem alapján a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság *először* határozattervezetet készít, amely tartalmazza a szóban forgó kérelemmel kapcsolatos álláspontját. A határozattervezetet *bárki* számára megfelelő eszközökkel rendelkezésre kell bocsátani, és a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (a környezeti jog általános rendelkezéseiről szóló törvény, a továbbiakban: Wabo) 3:12. cikkének (5) bekezdése szerint *bárki* tehet észrevételeket a határozattervezetre vonatkozóan.

10. Rámutatnék, hogy a holland kormány a tárgyaláson kifejezetten megerősítette, hogy a Wabo értelmében a *mindenki* szó szerint térbeli vagy más korlátozás nélkül bármely természetes vagy jogi személyt magában foglal. Főszabály szerint tehát a Cseh Köztársaságban illetőséggel rendelkező csehek, a Dániában illetőséggel rendelkező dánok vagy a Kínában illetőséggel rendelkező kínaiak mindannyian *jogosultak* a holland jog alapján *részt venni* az alapeljárásban engedélyezni kért tevékenységgel kapcsolatos, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban.

11. A holland kormány azt is kifejtette, hogy a nyilvános részvételre vonatkozó eljárás mindenki számára történő megnyitásával a lehető legnagyobb mértékben kívánta fokozni a hatáskörrel és illetőséggel rendelkező hatóság és a nyilvánosság közötti vitát. A holland kormány emellett tehermentesíteni kívánta a (helyi) közigazgatási hatóságokat oly módon, hogy azoknak ne kelljen esetről esetre megállapítaniuk, a nyilvánosság mely tagjait érintheti a szóban forgó javasolt tevékenység, és mely tagjait nem.

12. A holland kormány úgy véli továbbá, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (7) bekezdéséből következően *mindenki* számára biztosított a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásokban való részvétel joga az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének értelmében.

13. A közigazgatási hatóság a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárást követően végleges határozatot hoz az engedélyezni kért tevékenységet illetően. E határozat eljárási és anyagi jogi értelemben vett jogszerűségének bíróság előtti vitatását a holland jog *két együttes feltételhez* köti. Ezek a feltételek a szóban forgó határozat elfogadásához vezető közigazgatási szakaszhoz képest jelentősen leszűkítik a kérelmezők körét.

14. *Először is*, az Awb 8:1. cikke szerint a kérelmezőnek a jogszabály 1:2. cikke értelmében vett „belanghebbende”-nek (érintett fél), vagyis olyan személynek kell lennie, akinek érdekeit a határozat közvetlenül érinti. A környezet védelmét elősegítő egyesületek minden esetben az Awb 1:2. cikkének (3) bekezdése szerinti „érintett félnek” minősülnek.

15. Megjegyzem, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében nem szerepel az „érintett fél” kifejezés; a szóban forgó rendelkezés helyette „az érintett nyilvánosság azon tagjai, akik […] kellő érdekeltséggel bírnak [helyesen: kellő mértékben érdekeltek] a döntésben, vagy […] jogaik sérülését állítják [helyesen: jogsérelemre hivatkoznak” kifejezést használja. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapján úgy vélem, hogy az Awb értelmében vett „érintett fél” kifejezés az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében szereplő e kifejezés átültetésének minősül. Ennek megfelelően az Awb 1:2. cikke értelmében vett „érintett félnek” nem minősülő személy nem tekinthető az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „érintett nyilvánosság” tagjának.

16. *Másodszor*, az „érintett félnek” a szóban forgó tevékenységgel kapcsolatos észrevételek megtétele révén az Awb 6:13. cikkével összhangban részt kellett vennie a nyilvános előkészítési eljárásban, kivéve, ha e félnek nem róható megalapozottan fel, hogy nem vett részt az ilyen eljárásban.

17. A holland kormány szerint e második feltétel célja, hogy fokozza a közigazgatási eljárások hatékonyságát, ezáltal pedig a jogi eljárások hatékonyságát. A nyilvános előkészítési eljárásban való részvétel révén a vitás kérdések már a döntéshozatali eljárás korai szakaszában azonosíthatók, így javul a szóban forgó eljárás minősége. Ezzel elkerülhető a jogi eljárás, vagy ha arra sor is kerül, ez fokozza annak hatékonyságát.

18. A holland kormány a tárgyaláson kifejtette, hogy az e szabály alóli kivétel (amikor is az érintett félnek nem róható megalapozottan fel, hogy nem vett részt az eljárásban) kizárólag akkor alkalmazható, ha a távolmaradás igazolható. A nemzeti ítélkezési gyakorlat értelmében például ez a helyzet akkor, ha a határozattervezetet nem közölték szabályszerűen, ha a meghozott határozat eltér a közölt határozattervezettől, és ha ez az eltérés hátrányos az „érintett fél” számára, vagy ha valamely személy helyváltoztatás miatt kizárólag a határozattervezet észrevételek benyújtására előírt határidő lejártát követően válik „érintett féllé”.

19. Végezetül, a holland kormány a kereshetőségi jog két feltétele közötti kapcsolatot illetően a tárgyaláson egyértelművé tette, hogy a Wabo alapján a nyilvános előkészítési eljárásban részt vevő személy, amely azonban nem minősül az Awb értelmében vett érintett félnek, az ezt követően meghozott határozatot még akkor sem támadhatja meg bíróság előtt, ha a szóban forgó fél észrevételeknek az előkészítési fázisban való megtétele révén részt vett az eljárásban.

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

20. 2016-ban a Sebava BV kérelmet nyújtott be a College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susterenhez (Echt-Susteren önkormányzatának képviselő-testülete, Hollandia; a továbbiakban: alperes) 855 sertés befogadására alkalmas új ól felépítésének, a meglévő ólokban kocasüldők anyakocákkal való felváltásának és a sertések számára fedett karám megépítésének engedélyezése iránt.

21. Az alperes a kérelem alapján az Abw 3:4. cikke értelmében vett egységes nyilvános előkészítési eljárást indított. A kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, hogy ez az eljárás az Aarhusi Egyezmény 6. cikke értelmében vett, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás.

22. Az alperes a kérelem egy példányát és az egyéb kapcsolódó dokumentumokat betekintésre hozzáférhetővé tette. Erről értesítést tett közzé a Staatscourantban (kormányzati hivatalos lap). A kérelmet az alperes önkormányzatának Gemeentebladjában (önkormányzati hivatalos lap) is közzétették.

23. Az alperes 2017. szeptember 28-án adta meg a kért engedélyt, és ezt közzétette a Staatscourantban.

24. A négy felperes az engedélyező határozat ellen keresetet indított a Rechtbank Limburgnál (limburgi bíróság, Hollandia) mint kérdést előterjesztő bíróságnál. Az elsőrendű felperes természetes személy, aki hivatását illetően állatorvos (a továbbiakban: elsőrendű felperes). Ezenfelül több, állatjóllétet elősegítő érdekcsoport vezetőségi tagja, titkára és elnöke. A másik három felperes környezetvédelmi egyesület (a továbbiakban: a három felperes egyesület) (az elsőrendű felperes és a három környezetvédelmi egyesület a továbbiakban együtt: a négy felperes).

25. A négy felperes a kérdést előterjesztő bíróság előtt elismerik, hogy nem hoztak fel kifogást az alperes határozattervezete ellen. Ugyanakkor azzal érvelnek, hogy e mulasztás nem róható megalapozottan a terhükre, mivel az alperes szabálytalanul tette közzé a határozattervezetet. A négy felperes ennek alapján azt kéri, hogy a kérdést előterjesztő bíróság semmisítse meg a vitatott határozatot, hogy ekképpen még lehetőségük legyen kifogást emelni a határozattervezet ellen.

26. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az elsőrendű felperes által előterjesztett keresetet elfogadhatatlanná kell nyilvánítani az Awb 8:1. és 1:2. cikke alapján. E bíróság szerint az elsőrendű felperes nem minősül az említett rendelkezések értelmében vett „érintett félnek”. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az elsőrendű felperes a saját nevében indította keresetét, mivel a különböző érdekcsoportokban betöltött vezetőségi tagi, titkári és elnöki tisztségéről csak jóval a keresetindítási határidő lejárta után számolt be. Az elsőrendű felperes egyébként messze lakik a létesítendő óltól, amely ezért sem helyi, sem környezeti hatásokkal nem jár rá nézve.

27. A kérdést előterjesztő bíróság a három felperes egyesület által indított keresetet illetően úgy ítéli meg, hogy azok környezetvédelmi egyesületekként az Awb 1:2. cikke (1) bekezdésének értelmében vett érintett feleknek minősülnek. A három felperes egyesület azonban nem emelt kifogást a határozattervezet ellen. Az Abw 6:13. cikkéből következően az az érintett fél, akinek megalapozottan felróható, hogy az előkészítési eljárás során nem foglalt állást, nem indíthat keresetet a közigazgatási bíróság előtt.

28. A Rechtbank Limburg (limburgi bíróság) e ténybeli és jogi háttér alapján úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, és különösen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha a nyilvánosság *(public)* (bárki) tekintetében teljes mértékben kizárják az igazságszolgáltatáshoz való jogot, amennyiben e nyilvánosság esetében nem az érintett nyilvánosságról *(public concerned)* (érintett felek) van szó?

Az 1. kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

2. Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, és különösen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdését, hogy abból az következik, hogy a nyilvánosság *(public)* (bárki) számára biztosítani kell az igazságszolgáltatáshoz való jogot az e nyilvánosság tekintetében az említett egyezmény 6. cikkében rögzített eljárási követelmények és részvételi jogok állítólagos megsértése esetén?

Jelentőséggel bír-e ennek körében, hogy az érintett nyilvánosság *(public concerned)* (érintett felek) e tekintetben rendelkezik igazságszolgáltatáshoz való joggal, és emellett anyagi jogi jogalapokra is hivatkozhat a bíróság előtt?

3. Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, és különösen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha az érintett nyilvánosság *(public concerned)* (érintett felek) tekintetében az említett egyezmény 6. cikke szerinti részvételi jogok gyakorlásától teszik függővé az igazságszolgáltatáshoz való jogot?

A 3. kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

4. Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, és különösen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdését, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti jogszabályi rendelkezés, amely az érintett nyilvánosság *(public concerned)* (érintett felek) tekintetében kizárja a valamely határozattal szembeni igazságszolgáltatáshoz való jogot, ha e nyilvánosságnak megalapozottan felróható, hogy nem terjesztett elő kifogásokat a határozattervezettel (illetve annak egyes részeivel) szemben?

A 4. kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

5. Teljes mértékben a nemzeti bíróság feladata-e, hogy az egyedi ügy körülményei alapján eldöntse, hogy mit jelent a »megalapozottan felróható« kifejezés, vagy a nemzeti bíróság köteles ezzel kapcsolatban bizonyos uniós jogi garanciákat tiszteletben tartani?

6. Mennyiben adandó eltérő válasz a 3., 4. és 5. kérdésre, ha a nyilvánosságról *(public)* (bárki) van szó, amennyiben e nyilvánosság nem jelenti egyben az érintett nyilvánosságot *(public concerned)* (érintett felek) is?"

29. Írásbeli észrevételeket a dán kormány, Írország, valamint a holland és a svéd kormány és az Európai Bizottság nyújtott be. Az alperes a holland kormány észrevételeit alátámasztó észrevételeket nyújtott be. Az alapeljárás négy felperese, az alperes, Írország, a holland kormány, valamint a Bizottság részt vett a 2020. január 30-án tartott tárgyaláson.

IV. Értékelés

30. A jelen indítvány a következő struktúrát követi. Először meghatározom az Aarhusi Egyezmény, valamint a 2010/75 irányelv és a 2011/92 irányelv irányadó rendelkezéseit (A). Ezt követően rátérek a kereshetőségi jog holland jog szerinti két feltételének, jelesül az „érintett fél" minőség feltételének (B) és az észrevételek nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban történő megtétele feltételének (C) az említett jogszabályokkal való összeegyeztethetőségére.

A. Az alkalmazandó jog: az Aarhusi Egyezmény, a 2010/75 irányelv és a 2011/92 irányelv

31. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének, a 2011/92 irányelv 6. cikkének, valamint a 2010/75 irányelv 24. cikkének a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezései irányadók az alapeljárásban.

32. Ez úgy tűnik, hogy mind az Aarhusi Egyezmény, mind pedig a 2010/75 irányelv esetében ténylegesen igaz. Az Aarhusi Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján az I. mellékletben felsorolt javasolt tevékenységek engedélyezési eljárása során hozandó döntésben be kell tartani a 6. cikk rendelkezéseit. Az I. melléklet 15. pontjának c) alpontja olyan, sertés intenzív tartására szolgáló berendezésekre utal, amelyek mérete meghaladja a 750 anyakoca-férőhelyet. A 2010/75 irányelv 10. cikke alapján a nyilvános részvételre vonatkozóan az ezen irányelv 24. cikkében szereplő rendelkezéseket az I. mellékletben meghatározott tevékenységre kell alkalmazni. Az I. melléklet 6.6. pontjának c) alpontja sertés intenzív tenyésztésére utal több mint 750 tenyészkoca-férőhellyel.

33. Ezzel ellentétben az alapeljárás tárgyát képező tevékenységek esetében nem azonnal nyilvánvaló, hogy a 2011/92 irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek körébe tartoznak-e. A 2011/92 irányelv I. melléklete 17. pontjának c) alpontja és II. melléklete 1. pontjának c) alpontja ezen irányelvet sertés intenzív tenyésztését végző, kocák számára több mint 900 hellyel rendelkező telepekre és mezőgazdasági vízgazdálkodási projektekre teszi alkalmazandóvá. Ennek alapján viszont természetesen a nemzeti bíróságnak kell – a szóban forgó tevékenység részletes műszaki leírásának figyelembevételét követően – dönteni abban a kérdésben, hogy „a 855 sertés befogadására alkalmas új ól felépítése, a meglévő ólokban tenyészkocák anyakocákkal való felváltása és a sertések számára fedett karám megépítése" is a 2011/92 irányelv ezen vagy valamely más rendelkezésének hatálya alá tartozik-e.

34. Mivel a 2011/92 irányelv alkalmazhatóságának végleges értékeléséhez szükséges tényállás nem áll a Bíróság rendelkezésére, a kérdést előterjesztő bíróság állításának megfelelően abból indulok ki, hogy ezen irányelv az alapeljárásban is alkalmazandó.

35. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá a Bíróságnak feltett hat kérdés keretében kifejezetten csak az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésére utal. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapján azonban a kérdésekben szereplő, „uniós jogra” való hivatkozás alatt azonban a 2011/92 irányelv 11. cikkét és a 2010/75 irányelv 25. cikkét is érteni kell. Lényegében mindkét említett rendelkezés megfelel az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének.

36. Ami az említett másodlagos jogi eszközök értelmezését illeti, a 2011/92 irányelv 6. és 11. cikkét, valamint a 2010/75 irányelv 24. és 25. cikkét az Aarhusi Egyezmény 6. cikke és 9. cikke (2) bekezdése megfelelő rendelkezéseinek tükrében kell értelmezni. Mivel az uniós jogalkotó biztosítani kívánta az uniós jog Aarhusi Egyezménnyel való összhangját, a szóban forgó irányelveket az Egyezmény szövegére és céljára tekintettel kell értelmezni.[9]

37. Ezen a területen tehát a másodlagos jog így vagy úgy, de az Aarhusi Egyezményhez kötődik. Álláspontom szerint emiatt a nemzeti bíróság által feltett kérdéseket hasznosabb az Aarhusi Egyezmény releváns rendelkezései, különösen az Aarhusi Egyezmény 6. cikke és 9. cikkének (2) bekezdése alapján értékelni, és a 2011/92 irányelv 6. és 11. cikkét, valamint a 2010/75 irányelv 24. és 25. cikkét kizárólag akkor figyelembe venni, ha azok a rendelkezések eltérnek az Aarhusi Egyezmény szövegétől. Főszabály szerint ilyen eltérésre két esetben kerülhet sor.

38. Először is, az Aarhusi Egyezmény 3. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a Felek olyan intézkedéseket foganatosítsanak, amelyek az Egyezményben meghatározottnál szélesebb körű jogokat biztosítanak. Másodszor, ténylegesen előfordulhat, hogy egy meghatározott rendelkezést illetően a másodlagos uniós jogi szabályok ellentmondanak az Aarhusi Egyezménynek. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis úgy ítéli meg, hogy következetlenség vagy ellentmondás áll fenn egyrészt „a nyilvánosság” számára a két irányelv keretében biztosított részvételi jogok köre, másrészt pedig az Aarhusi Egyezmény között.

B. A „nyilvánosság” igazságszolgáltatáshoz való joga

39. A kérdést előterjesztő bíróság az első és második kérdésével – amelyeket célszerű együtt megvizsgálni – arra kíván választ kapni, hogy ellentétes-e az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével, valamint a 2011/92 irányelv 11. cikkével vagy a 2010/75 irányelv 25. cikkével a „nyilvánosság” igazságszolgáltatáshoz való jogának teljes kizárása, amennyiben e nyilvánosság nem jelent az említett rendelkezések értelmében „érintett nyilvánosságot”.

40. Ezek a kérdések az elsőrendű felperes, vagyis egy olyan természetes személy helyzetével kapcsolatosak, aki a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint „a nyilvánosságnak” részét képezi, „az érintett nyilvánosságnak” azonban nem. Ezzel szemben a három felperes egyesület az Awb 1:2. cikkének (3) bekezdése szerinti „érintett félnek” minősül.[10] Ilyen minőségükben az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése alapján „kellő mértékben érdekeltek”, és rájuk nem vonatkozik az első és a második kérdés.

41. A kérdést előterjesztő bíróság első és második kérdése azon a feltevésen alapul, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikke *attól függetlenül* biztosít részvételi jogokat a tág értelemben vett „nyilvánosság” számára, hogy az az „érintett nyilvánosságnak” is részét képezi-e. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése láthatólag csak „az érintett nyilvánosságra” vonatkozik, ami arra utal, hogy e rendelkezés alapján az elsőrendű felperes nem

9 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 34. pont).

10 Lásd a jelen indítvány fenti 14. és 27. pontját.

rendelkezik kereshetőségi joggal. A kérdést előterjesztő bíróság azonban kérdésként veti fel, hogy fenntartható-e ez az értelmezés annak tükrében, hogy az Egyezmény 6. cikke számos eljárási jogot nemcsak „az érintett nyilvánosság”, hanem a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára biztosít. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben utal az Egyezmény 6. cikkének (3), (7) és (9) bekezdésére.

42. Annak vizsgálatához, hogy ellentétes-e az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével az igazságszolgáltatáshoz való jog tágabb értelemben vett „nyilvánosság” tekintetében történő teljes kizárása, először is a szóban forgó rendelkezés személyi hatályát kell meghatározni (1). Mivel a 9. cikk (2) bekezdése tartalmazza a 6. cikkben biztosított részvételi jogok bírósági úton történő érvényesítésének mechanizmusát, ezt követően a 6. cikkben biztosított részvételi jogok hatályára kell rátérni.

1. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének személyi hatálya

43. A 9. cikk (2) bekezdésének *szövege* meglehetősen egyértelmű: e rendelkezés a (tágabb értelemben vett) „nyilvánosság” számára nem, csak „az érintett nyilvánosság” tagjai számára biztosít igazságszolgáltatáshoz való jogot.

44. Az Aarhusi Egyezmény konkrétan meghatározza mindkét fogalmat. A 2. cikk (4) bekezdése alapján „a nyilvánosság” lényegében mindenki. A 2. cikk (5) bekezdése alapján „az érintett nyilvánosság” a nyilvánosság egy része. Az kizárólag „a nyilvánosság azon részét [foglalja magában], amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik”.

45. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése a *célját* illetően természetesen az Egyezmény keretében igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogot kíván biztosítani.[11] Az említett cél azonban a 9. cikk (2) bekezdése egyértelmű szövegének átfogalmazása érdekében aligha ragadható ki a kontextusból. Az Aarhusi Egyezmény más rendelkezéseivel összefüggésben a 9. cikk (2) bekezdésének *rendszere és logikája* alátámasztja ezt az állítást.

46. Először is, az Aarhusi Egyezmény szerzői úgy döntöttek, hogy nem vezetnek be *actio popularist* a környezeti ügyekben. Ahogyan arra Sharpston főtanácsnok már rámutatott,[12] mivel az *actio popularisra* vonatkozó megközelítést elvetették az Aarhusi Egyezménnyel kapcsolatos tárgyalásokon, az Aarhusi Egyezmény szerzői úgy döntöttek, hogy a környezet védelmét elősegítő nem kormányzati szervezetek (NGO-k) szerepét erősítik meg, amelyek a 2. cikk (5) bekezdése és a 9. cikk (2) bekezdése alapján minden esetben „az érintett nyilvánosság” részének minősülnek, és kellő mértékben érdekelteknek tekinthetők.[13] Márpedig e gondolatmenetet és kompromisszumot megzavarná, ha a 9. cikk (2) bekezdését akként kellene értelmezni, hogy az hirtelen kereshetőségi jogot biztosít a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára.

47. Másodszor, a 9. cikk (2) és (3) bekezdése eltér egymástól: úgy tűnik, hogy az Aarhusi Egyezmény előkészítői kifejezetten rögzíteni tudták azt, ha nemcsak „az érintett nyilvánosság”, hanem a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára is biztosítani kívánják a bírósághoz fordulás lehetőségét. Erre példa a 9. cikk (3) bekezdésének szövege, amely további megkötések nélkül biztosít jogokat „a nyilvánosság” tagjai számára.

11 Lásd például: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 58. pont).

12 Sharpston főtanácsnok Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening ügyre vonatkozó indítványa (C-263/08, EU:C:2009:421, 63. pont); Sharpston főtanácsnok Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ügyre vonatkozó indítványa (C-664/15, EU:C:2017:760, 81. pont).

13 Lásd e tekintetben: Az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója, második kiadás, 2014 (a továbbiakban: végrehajtási útmutató), 194. o. és az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottságának (a továbbiakban: Megfelelési Bizottság) 2006. június 16-i megállapításai és ajánlásai, Belgium (ACCC/C/2005/11, 35. o.).

48. Harmadszor, a 9. cikk (2) és (3) bekezdése ugyanakkor az Egyezmény két önálló rendelkezésének minősül. A 9. cikk (2) bekezdése kereszthivatkozást tartalmaz a 6. cikkre. A 9. cikk egészének általános felépítéséből továbbá kitűnik, hogy a 6. cikk bírósági úton történő érvényesítésére a 9. cikk (2) bekezdése vonatkozik, épp mint a 4. cikknek bírósági úton történő érvényesítésére a 9. cikk (1) bekezdése.

49. A 9. cikk (3) bekezdése továbbá azzal kezdődik, hogy „A fenti (1) és (2) bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél […]”. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének említett szövege és felépítésének logikája arra utal, hogy a 9. cikk (3) bekezdése *nem* a 6. cikkben biztosított részvételi jogok érvényesítésére, hanem az Egyezmény (vagy a nemzeti jog) más rendelkezései által biztosított más jogokra *irányadó*. A dán kormánnyal és a Bizottsággal ellentétben ezért úgy vélem, hogy a 9. cikk (3) bekezdése nem irányadó az Egyezmény 6. cikkében biztosított részvételi jogok tekintetében az igazságszolgáltatáshoz való jogra vagy a 6. cikk szerinti eljárásból eredő határozatokra.

50. Máskülönben mi értelme lenne a 9. cikk (2) bekezdésének vagy az abban (vagy akár a 9. cikk (1) bekezdésében) rögzített feltételeknek, illetve szabályoknak, ha e rendelkezések tartalmát azonnal felülírná a 9. cikk potenciálisan mindent felölelő (3) bekezdése?

51. Összefoglalva, önmagában a 9. cikk (2) bekezdése „a nyilvánosság” számára nem, kizárólag „az érintett nyilvánosság” számára biztosít igazságszolgáltatáshoz való jogot. Ugyanez vonatkozik a 2011/92 irányelv 11. cikkére és a 2010/75 irányelv 25. cikkére is, amelyek mindegyike e kérdésben az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével majdnem teljesen egyezően fogalmaz.

52. Ugyanakkor felvetődik a 9. cikk (2) bekezdése és a 6. cikk közötti kapcsolat kérdése. A 6. cikk szövege ugyanis időnként nemcsak „az érintett nyilvánosságra”, hanem „a nyilvánosságra” is utal. Most erre a kérdésre térek rá.

2. Az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének személyi hatálya

53. A 6. cikk legtöbb rendelkezése, köztük a 6. cikk (2) bekezdésében szereplő kulcsfontosságú rendelkezés is kizárólag „az érintett nyilvánosság” számára biztosít részvételi jogokat. A 6. cikk (2) bekezdése szerint a környezeti döntéshozatali eljárás során „az érintett nyilvánosságot” tájékoztatják a javasolt tevékenységről, és a 6. cikk (6) bekezdése alapján „az érintett nyilvánosság” számára biztosítják a döntéshozatali eljárás szempontjából releváns összes információba való betekintés lehetőségét. Ezenfelül a 6. cikk (5) bekezdése úgy szól, hogy a jövőbeli kérelmezőknek az engedélyre vonatkozó kérelem benyújtását megelőzően szintén „az érintett nyilvánosság” körét kell azonosítaniuk, hogy kezdjenek megbeszéléseket, valamint nyújtsanak tájékoztatást kérelmük célját illetően.

54. Ahogyan azonban a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, a 6. cikk (3), (7) és (9) bekezdése „az érintett nyilvánosság” helyett „a nyilvánosság” kifejezést használja.[14] Ebből következően kérdésként vetődik fel, hogy a 6. cikk a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára biztosít-e részvételi jogokat függetlenül attól, hogy az „az érintett nyilvánosság” részét képezi-e, vagy sem, és amennyiben erre a kérdésre igenlő választ kell adni, a fenti előzetes következtetés ellenére a 9. cikk (2) bekezdése alapján a Felek kötelesek-e (legalábbis bizonyos mértékű) kereshetőségi jogot biztosítani „a nyilvánosság” számára, hogy az érvényesíteni tudja ezeket a jogokat.

14 A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a 6. cikk (8) bekezdésére is utal. E rendelkezés alapján azonban a Feleknek pusztán kellő mértékben figyelembe kell venniük a nyilvánosság részvételének eredményeit a döntés meghozatala során. Emiatt nem látom be, hogy az említett rendelkezés hogyan biztosíthatna jogokat „a nyilvánosság” számára.

a) A 6. cikk (3) bekezdése és a 6. cikk (9) bekezdése

55. A 6. cikk (3) bekezdése alapján a hatóságok a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás során olyan észszerű időkereteket biztosítanak a különböző fázisokra, amelyek elégséges időt hagynak „a nyilvánosság” előzetes tájékoztatására, és arra, hogy a nyilvánosság a hatékony részvételre felkészülhessen.

56. Álláspontom szerint „a nyilvánosság” szóban forgó rendelkezésben történő említése könnyedén megmagyarázható e rendelkezés természetével. Olyan fázisra vonatkozik, amelyben kommunikálni kell a külvilággal, és amelyben „az érintett nyilvánosság” meghatározása lehetetlen vagy észszerűtlen. Az információt ezért egyszerűen nyilvánosságra kell hozni. Ezt az értelmezést az is alátámasztja, hogy a 6. cikk (3) bekezdése utal a 6. cikk (2) bekezdésére, amely kizárólag „az érintett nyilvánosságra” vonatkozik.

57. A 6. cikk (9) bekezdésére hasonló megfontolások érvényesek. E rendelkezés alapján a hatóságok a döntés meghozatala után haladéktalanul tájékoztatják „a nyilvánosságot”, és „a nyilvánosság” számára hozzáférhetővé teszik a döntést. E rendelkezés bizonyos szempontból a 6. cikk (3) bekezdésében szereplő rendelkezést tükrözi, azonban a végeredmény szempontjából: míg a 6. cikk (3) bekezdése alapján a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásról annak megkezdése előtt észszerűen széles körben tájékoztatást kell adni, a 6. cikk (9) bekezdése alapján ugyanezt a tájékoztatást az említett eljárás végét követően, annak eredményére vonatkozóan kell biztosítani.

58. Semmi nem indokolja az engedélyek tervezésének titokban tartását. Ezt nem pusztán a közigazgatás átláthatóságának és nyitottságának általános követelménye indokolja. A döntéshozatali eljárásban részt vevő és a hatóságok által a végleges határozatuk meghozatalának időpontjában ismert „érintett nyilvánosság” mellett lehetnek „az érintett nyilvánosságnak” olyan tagjai is, akik *nem* vettek részt az említett eljárásban, de ennek ellenére meg kívánják támadni az abból származó határozatot.

59. Ezért a 6. cikk szerinti előzetes és utólagos nyitottság, valamint a 6. cikk szerinti, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás alkalmazhatósága is logikusan alátámasztja, hogy a 6. cikk (3) bekezdése és a 6. cikk (9) bekezdése miért „a nyilvánosság” fogalmát használja.

b) A 6. cikk (7) bekezdésének különös esete

60. A 6. cikk (7) bekezdése akként rendelkezik, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások lehetővé kell tegyék „a nyilvánosság” számára, hogy írásban, vagy amikor szükségesnek látszik, közmeghallgatás formájában előterjesszék megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket, melyeket a javasolt tevékenységgel kapcsolatosan fontosnak tartanak.

61. Úgy tűnik, a holland kormány a 6. cikk (7) bekezdésének szövege alapján a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan úgy véli, hogy a tágabb értelemben vett „nyilvánosságot” részvételi jogok illetik meg a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban. A 6. cikk (3) és (9) bekezdésével ellentétben ugyanis e cikk (7) bekezdésének szövege magával a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárással kapcsolatos. E rendelkezés nem kapcsolódik az előkészítési fázishoz vagy a közzétételi fázishoz. Az valójában a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás résztvevői és a hatóság javasolt tevékenységgel kapcsolatos tényleges egyeztetésére vonatkozik.

62. Úgy tűnik, az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (7) bekezdése két különböző módon értelmezhető.

63. A 6. cikk (7) bekezdésének *egyik értelmezése* – legalábbis annak első lépését illetően – a holland kormány által javasolt értelmezés: a 6. cikk (7) bekezdésében szereplő „nyilvánosság” mindenkit jelenthet. Következésképpen minden természetes vagy jogi személy – tekintet nélkül arra, hogy milyen érdekeltséggel vagy személyes érintettséggel bír– *jogosult* részt venni az Aarhusi Egyezmény 6. cikke szerinti környezeti döntéshozatali eljárásban.

64. Az alábbiakban részletezett okokból[15] azonban ebből logikusan aligha következhet az – amit a holland jogszabályok is kimondanak –, hogy bár az uniós jog alapján mindenki rendelkezik részvételi joggal, e részvétel eredményét kizárólag az ügyfelek támadhatják meg bíróság előtt. A 6. cikk (7) bekezdése ilyen értelmezéséből ehelyett logikusan az következne – amit a Bizottság javasol, és amit a végrehajtási útmutató is említ:[16] mivel az Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése minősül a 6. cikkben szereplő *összes jog* érvényesítése eszközének, és mivel a 9. cikk (2) bekezdése kizárólag „az érintett nyilvánosságra” vonatkozik, „az érintett nyilvánosság” tagjává válik „a nyilvánosság” bármely olyan tagja, aki észrevételek megtétele révén ténylegesen részt vesz a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban. Másképpen megfogalmazva, ezen értelmezés szerint a 6. cikk (7) bekezdése utat engedne a 9. cikk (2) bekezdése alkalmazásában a „részvétel révén való érintettségnek”.

65. A *másik értelmezés* szerint az Egyezmény 6. cikkének (7) bekezdését akként kell érteni, hogy noha bárki („a nyilvánosság”) a hatósághoz fordulhat annak érdekében, hogy ismertté tegye saját személyét és a döntéshozatali eljárásban való érintettségét, a 6. cikk (7) bekezdése a 6. cikk és az Aarhusi Egyezmény átfogó kontextusában értelmezve kizárólag „az érintett nyilvánosság” tagjainak biztosít részvételi jogokat, vagyis olyan jogokat, amelyek az érintett hatóság számára kötelezettséget keletkeztetnek arra vonatkozóan, hogy a 6. cikk (8) bekezdése alapján figyelembe vegye a szóban forgó észrevételeket, és amely jogok a 9. cikk (2) bekezdése alapján bírósági úton érvényesíthetők.

66. A következő három alpontban kifejtett több okból kifolyólag nem tudom elképzelni, hogy az első értelmezés bármilyen változatában is észszerű legyen.

c) Létezik-e „általános” részvételi jog?

67. Először is, a 6. cikk belső logikáját kell megvizsgálni. Amennyiben a 6. cikk (7) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az nemcsak „az érintett nyilvánosság” számára biztosít részvételi jogot, hanem mindenki számára, ez milyen következményekkel járna e cikk többi rendelkezésére nézve, amelyek önmagukban „az érintett nyilvánosságra” korlátozódnak? Hogyan viszonyulnának ezek a rendelkezések egymáshoz? Például, hogyan is lehetne valószínű, hogy „a nyilvánosság” a 6. cikk (7) bekezdése alapján gyakorolja a megjegyzések vagy észrevételek határozattervezetre való megtételének jogát, ha nem jogosult arra, hogy előzetesen tájékoztassák őt a határozattervezetről, mivel e jog a 6. cikk (2) bekezdése alapján csak „az érintett nyilvánosságot” illeti meg? Hasonlóképpen, milyen alapon tegyen „a nyilvánosság” észrevételeket a javasolt tevékenységre vonatkozóan, figyelembe véve, hogy nem férhet hozzá a határozattervezet szempontjából releváns összes információhoz, mivel a 6. cikk (6) bekezdése ezt a jogot kizárólag „az érintett nyilvánosság” számára biztosítja?

68. A 6. cikknek tehát gyakorlatilag koherens egészet kell alkotnia. Következésképpen a 6. cikk többi részével való összhang megteremtése érdekében vagy „az érintett nyilvánosság” körét kell a 6. cikk összes többi rendelkezésében – e cikk egyértelmű szövegével ellentétesen – úgy kibővíteni, hogy azt valójában „nyilvánosságként” lehessen értelmezni, vagy a 6. cikk (7) bekezdését kell megszorítóan értelmezni akként, hogy kizárólag „az érintett nyilvánosság” rendelkezik a fenti 65. pont értelmében vett részvételi jogokkal.

15 A jelen indítvány 81–85. pontja.

16 A végrehajtási útmutató, 153. és 195. o. Habár a végrehajtási útmutató nem rendelkezik kötelező erővel, az figyelembe vehető az Egyezmény értelmezése céljából; lásd: 2013. december 19-i Fish Legal és Shirley ítélet (C-279/12, EU:C:2013:853, 38. pont).

69. Álláspontom szerint a koherens egész – mind gyakorlati, mind pedig elvi okokból – azzal valósul meg, ha a 6. cikk „a nyilvánosság” számára nem, kizárólag „az érintett nyilvánosság” számára biztosít részvételi jogokat.

70. *Gyakorlati* szempontból némileg nehezen tudom elképzelni, hogy egy bizonyos, a javasolt tevékenységgel valószínűsíthetően érintett közösség számára kigondolt és megalkotott eljárások és jogok bárki vagy mindenki vonatkozásában érvényesüljenek.

71. A javasolt tevékenységgel kapcsolatos információ 6. cikk (3) bekezdése és 6. cikk (2) bekezdése alapján történő tényleges közléséből kiindulva: Ha valamely közlést nem az olyan nyilvánosság elérése céljából kell megtenni, amely észszerűen érintett lehet, hanem azt e rendelkezések szövegével ellentétben földrajzi, környezeti és érdekeken alapuló korlátozások nélkül, általánosságban a nyilvánosság számára meg kell tenni, közölni kell-e minden egyes javasolt tevékenységet az egész világgal? Ilyen esetben tehát minden nagyobb (hollandiai) sertésólra vonatkozóan közzé kell-e tenni értesítést például a *Financial Timesban*, a *The Economistban* vagy bármely más, ténylegesen globális hatókörű sajtótermékben?

72. Következésképpen meglehetősen egyértelmű, hogy a 6. cikk különböző rendelkezéseiben használt „a nyilvánosság” kifejezést a művelet teljes egésze céljának – megfelelő lehetőség biztosítása az érintett nyilvánosság számára arra, hogy kellő időben és előre tájékozódhasson a javasolt tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalról és részvételi lehetőségeiről – észszerű keretei között kell értelmezni. [17]

73. Ehhez kapcsolódik az az *elvi* kérdés, hogy milyen érdekük vagy akár joguk fűződik a javasolt tevékenységtől több száz vagy akár ezer kilométerre lévő cseheknek, dánoknak vagy kínaiaknak 855 sertés befogadására alkalmas új ól építéséhez [18] a délkelet-hollandiai Echt-Susterenben?

74. Az Aarhusi Egyezmény a preambulumában természetesen emlékeztet arra, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egészségének megfelelő környezetben éljen. Ahhoz sem fér kétség, hogy nincs hiány olyan elméletekben, amelyek megmagyarázzák, hogy a környezeti jogok miért különös és kollektív jogok, amelyeknek különleges módon történő gyakorlását lehetővé kell tenni. Ráadásul, maga az Aarhusi Egyezmény is a 3. cikkének számos általános rendelkezésében, valamint további különös rendelkezésekben is a környezeti ügyekben a nyilvánosság lehető legszélesebb körű részvételét és az igazságszolgáltatáshoz való lehető legszélesebb körű jogot szorgalmazza.

75. Ugyanakkor az általam képviselt, talán hagyományos és pozitív szemlélet alapján az említett engedmények ellenére sem látom be, hogy a jelen ügyhöz hasonló ügyben az alapeljárásban javasolt, környezettel kapcsolatos adott tevékenységhez milyen érdeke is fűződhetne a cseheknek, dánoknak vagy a kínaiaknak. Mindenekelőtt azonban nem tudok ilyen érvényesíthető jogot levezetni az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseiből. Az Aarhusi Egyezmény – annak általános logikája és kontextusa alapján – nem értelmezhető akként, hogy a 6. cikk alapján a környezeti döntéshozatali eljárásban a nyilvánosság részvételére vonatkozó jogot *mindenki* számára biztosítaná.

76. A 6. cikk (7) bekezdése önmagában véve ezért észszerűbben értelmezhető akként, hogy e rendelkezésnek a szóban forgó cikk többi részével azonos logikát kell követnie. A hatóságoknak „az érintett nyilvánosság” adott, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban történő azonosításához lehetővé kell tenniük, hogy a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” a hatóságokhoz fordulhasson, és kifejthesse a döntéshozatali eljárásban való érintettségét és álláspontját. Ennek alapján a 6. cikk (7) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” észrevételeket tegyen a

17 Lásd: 2019. november 7-i Flausch és társai ítélet (C-280/18, EU:C:2019:928, 32. és azt követő pontok), amelyben a Bíróság megjegyezte, hogy a közlés hatékonyságát a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” helyett „az érintett nyilvánosságra” tekintettel kell értékelni. Lásd: Kokott főtanácsnok Flausch és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-280/18, EU:C:2019:449, 62. pont).

18 A fenti 10. pontban az olyan személyekre vonatkozóan felhozott példákat folytatva, akik a holland kormány általi megerősítést követően a holland jog alapján *jogosultak* lennének részt venni a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban.

hatóságoknál. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tágabb értelemben vett nyilvánosság bármiféle joggal rendelkezne az ezen eljárásban való tényleges részvételt illetően, vagy hogy ezzel összefüggésben a hatóságokat bármiféle kötelezettség terhelné. Ahhoz, hogy a „nyilvánosság" ilyen joggal rendelkezzen, az „érintett nyilvánosság" részét kell képezze.

77. A teljesség kedvéért megjegyzem, úgy tűnik, hogy a Megfelelési Bizottság a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott jelentéseiben sem javasol ettől eltérő értelmezést. Igaz, hogy a Bizottság megállapította, hogy az Egyezményhez csatlakozó valamely Fél az észrevételek megtételéhez való jog „érintett nyilvánosságra" történő korlátozása révén nem biztosította teljeskörűen a 6. cikk (7) bekezdésében előirányzott jogokat. Ezt azonban az is indokolta, hogy az említett észrevételeknek „indokolással ellátott javaslatoknak" kellett lenniük, vagyis azoknak indokolással ellátott érvelést kellett tartalmazniuk, amely kötelezettség tényleg valamelyest terhes lehetett a (közigazgatási) nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásra nézve.[19] Hasonlóképpen, az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (8) bekezdése alapján a hatóságok kötelesek a döntéshozatal során „komolyan megvizsgálni a kapott összes észrevételt".[20] E megállapítások azonban ténylegesen nem foglalkoznak 6. cikk (7) bekezdésének „a nyilvánosságra" vonatkozó hatályával és e nyilvánosságnak az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének átfogó kontextusában történő meghatározásával.

78. Végezetül és inkább mellékesen megjegyzem, hogy az Aarhusi Egyezmény itt javasolt értelmezése olyan értelmezést nyújt, amely igazodik a 2011/92 irányelvhez és a 2010/75 irányelvhez, és azokkal összehangolt. Megjegyzem, hogy a 2011/92 irányelv és a 2010/75 irányelv kizárólag *annyiban* biztosít részvételi jogokat „a nyilvánosság" számára, *amennyiben* az az „érintett nyilvánosság" részét képezi. Míg tehát a határozattervezetről történő tájékoztatáshoz való jogot az irányelvek a tágabb értelemben vett „nyilvánosság" számára biztosítják,[21] az észrevételek megtételének joga és minden más részvételi jog is kizárólag „az érintett nyilvánosságot" illeti meg.[22]

79. Az irányelvekben alkalmazott megközelítés és észszerű különbségtételek – amelyek lényegében az Aarhusi Egyezmény 6. cikke (7) bekezdésének uniós jogalkotó általi értelmezését tükrözik – koherensnek tűnnek. Bár mindenki („a nyilvánosság") jogosult arra, hogy tájékoztassák a határozattervezetekről, az eljárásban aktívan kizárólag „az érintett nyilvánosság", vagyis a nyilvánosság azon része jogosult részt venni, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik.

80. Végezetül, a jelen ügyben még akkor sem ez a helyzet, ha általában az uniós jog, konkrétan pedig egyes uniós jogi rendelkezések esetében megállapítást nyer, hogy azok ellentétesek az Aarhusi Egyezmény egyes rendelkezéseivel.[23] Épp ellenkezőleg, számomra úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó észszerűen értékelte és ültette át a nemzetközi jogi kötelezettségeket, és ennek során megfelelt az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében előírt minimumkövetelményeknek. A kérdést előterjesztő bírósággal ellentétben ezért úgy vélem, hogy ebben a kérdésben nincs következetlenség vagy ellentmondás az irányelvek hatálya és az Aarhusi Egyezmény között.

19 Megfelelési Bizottság, A 2008. április 4-i megállapítások és ajánlások, Litvánia (ACCC/C/2006/16, 80. pont).

20 Megfelelési Bizottság, A 2011. február 8-i megállapítások és ajánlások, Spanyolország (ACCC/C/2008/24, 99–100. o.).

21 A 2011/92 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése és a 2010/75 irányelv IV. mellékletének 1. pontjával összefüggésben értelmezett 24. cikkének (1) bekezdése.

22 Az észrevételek megtételéhez való jogot illetően lásd a 2011/92 irányelv 6. cikkének (4) bekezdését és a 2010/75 irányelv IV. mellékletének 3. és 5. pontjával összefüggésben értelmezett 24. cikkének (1) bekezdését. Minden más részvételi joggal kapcsolatban lásd a 2011/92 irányelv 6. cikkének (3) bekezdését és (5)–(7) bekezdését, valamint a 2010/75 irányelv IV. mellékletének 3. pontjával összefüggésben értelmezett 24. cikkének (1) bekezdését.

23 Lásd például: Megfelelési Bizottság, Az Európai Unió által megfelelésre vonatkozó, 2017. március 17-i megállapításokat és ajánlásokat (ACCC/C/2008/32, II. részt), amelyekben a Megfelelési Bizottság megállapította, hogy az uniós jog EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján nem biztosítja a jogszabálynak nem minősülő környezetvédelmi jogi aktusok megfelelő közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatát.

d) Leges imperfectae-nek *minősülnek-e a 6. cikk szerinti részvételi jogok?*

81. Megjegyzendő, hogy a szóban forgó holland szabályozás azonban ennél valamelyest árnyaltabb. Egyrészt, a holland kormány előadja, hogy az e rendelkezés értelmében vett „nyilvánosság” mindenkit magában foglal. Ahogyan azt e kötelezettség nemzeti jogba való átültetésével is alátámasztja, *mindenki jogosult* arra, hogy észrevételeket tegyen, és hogy részt vegyen a 6. cikk szerinti, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban. Ugyanakkor kizárólag az „érintett felek”, vagyis „az érintett nyilvánosság” fordulhat bírósághoz.

82. E megközelítésnek az Aarhusi Egyezmény releváns rendelkezéseinek értelmezése során történő alkalmazása következtében tehát a 6. cikk (7) bekezdése vagy akár a 6. cikk egésze is mindenki számára lehetővé tenné, hogy részt vegyen a környezeti döntéshozatalban. Mindazonáltal kizárólag „az érintett nyilvánosságként” a 9. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó személyeket illetné meg az igazságszolgáltatáshoz való jog. Ezenfelül a 6. cikk szerinti tényleges részvételnek nincs jelentősége a 9. cikk (2) bekezdése alkalmazása szempontjából: a 6. cikk (7) bekezdése szerinti „nyilvánosság” soha nem válhatna a 9. cikk (2) bekezdése szerinti „érintett nyilvánossággá”, még akkor sem, ha a nyilvánosság teljeskörűen részt venne a környezeti döntéshozatali eljárásban.

83. Emlékeztetek *arra, hogy* a 9. cikk (2) bekezdése kifejezetten irányadó a 6. cikk szerinti, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárás tárgyát képező határozatok anyagi vagy eljárási jogi értelemben vett jogszerűségére, *hogy* a 9. cikk (2) bekezdése kizárólag „az érintett nyilvánosságra” vonatkozik, és *hogy* a 9. cikk (3) bekezdése nem irányadó a 6. cikk szerinti eljárás tárgyát képező határozatok jogszerűségére.[24] Másképpen megfogalmazva, amennyiben úgy kellene tekinteni, hogy a 6. cikk a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára biztosít részvételi jogokat, ez azt eredményezné, hogy az Egyezmény „a nyilvánosság” számára úgy keletkeztetne részvételi jogokat, hogy a 9. cikkében nem rendelkezik az azok érvényesítését szolgáló mechanizmusról.

84. Következésképpen az Aarhusi Egyezmény és az uniós jog alapján a közigazgatási hatóságok előtt zajló környezeti döntéshozatali eljárásban a résztvevők két csoportja szerepelne. Az egyik csoport azokat foglalná magában, akik érvényesíthető jogokkal rendelkeznek, míg a másik csoport azokat, akik ilyen jogokkal egyáltalán nem rendelkeznek. Az utóbbi csoport jogosult lenne észrevételek tételére és a részvételre. Gyakorlatilag azonban semmilyen mechanizmus nem létezne a jogaik érvényesítésére. Természetesen kénytelen vagyok abból a feltevésből kiindulni, hogy valamennyi tagállam valamennyi közigazgatási hatósága kifogástalan magatartást tanúsít. Feltéve azonban, hogy egy vagy több ilyen hatóság alkalmanként nem ér fel ehhez az ideálhoz, egyáltalán semmi nem akadályozza meg az ilyen kevésbé angyali lelkületű hatóságot abban, hogy mindent automatikusan figyelmen kívül hagyjon, amit olyan „nyilvánosságtól” kap, amely nem minősül „az érintett nyilvánosságnak”.

85. Álláspontom szerint tarthatatlan ez az elgondolás és e tekintetben csatlakozom a Bizottság álláspontjához.[25] *Valamely jog fennállása* az Aarhusi Egyezmény és mindenekelőtt általában az uniós jog[26] vagy e tekintetben minden valamire való jogrendszer alapján is *jogorvoslat rendelkezésre állását feltételezi*. Ha nincs mód a szóban forgó joggal kapcsolatos kötelezettség másik fél általi teljesítésének kikényszerítésére, fogalmilag nem létezik e jog. Az tekinthető ajándéknak, szívességnek vagy akár jótékonyságnak is, de aligha lehet jogról beszélni. Amennyiben tehát az uniós jog vagy akár valamely

24 Lásd a jelen indítvány fenti 48–50. pontját.

25 Lásd a jelen indítvány fenti 64. pontját.

26 Lásd e tekintetben: 2002. július 25-i Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38. és 39. pont); 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 335. pont); 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 61. pont).

egyezmény – amelyben az Európai Unió félként szerepel, valamint amelyhez csatlakozik, és amelyet az uniós jogrenden belül végrehajt – jogról rendelkezik, a szóban forgó jog érvényesítése céljából a bírósághoz fordulás lehetőségét is biztosítani kell a szóban forgó jogszabály révén vagy annak hiányában az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke alapján.[27]

e) Kizárólag „eljárásjogi" szempontból vett jogszerűség vagy részvétel révén gyakorolt érintettség?

86. Kétségtelen, hogy létezhetnek – legalábbis elméletben – köztes álláspontok is a bírósághoz fordulás terjedelmével kapcsolatban.

87. Egyrészt, mi a helyzet akkor, ha a 6. cikk (7) bekezdése szerinti „érintett nyilvánosság" kizárólag annyiban fordulhatna bírósághoz, amennyiben részt vett a környezeti döntéshozatali eljárásban? Így e személyek a saját részvételi jogaik tiszteletben tartását vajon kizárólag annyiban biztosíthatnák-e, amennyiben gyakorolták azokat, anélkül azonban, hogy jogosultak lennének az eljárásból eredő határozat „egészének" megtámadására? Másrészt, mi a helyzet akkor, ha nem támadhatnák meg a 6. cikk szerinti eljárásból eredő határozatok *anyagi jogi* értelemben vett jogszerűségét, csupán annak *eljárásjogi* értelemben vett jogszerűségét?

88. E megfontolások az Aarhusi Egyezmény szövege és felépítése alapján még kevésbé megalapozottak. Azok valójában egy tekintet alá esnének a „nyilvánosság" és „az érintett nyilvánosság" kategóriájának egy harmadik kategóriával, „a félig érintett nyilvánosság" (vagy „az eljárási szempontból érintett nyilvánosság") kategóriájával történő kiegészítésével.

89. Ezenfelül nem hiszem, hogy ténylegesen lehetséges volna ilyen köztes álláspontokra helyezkedni. Az első esetben az *„à la carte"* bírósági felülvizsgálat terjedelme teljes egészében a kérelmező közigazgatási szakaszban hozott döntésétől függene.[28] A második eset a 6. cikk szerinti eljárás tárgyát képező határozatok eljárási és anyagi jogi értelemben vett jogszerűsége közötti képzeletbeli (és a gyakorlatban aligha megvalósítható) különbségtételen alapul.[29] Mindenekelőtt azonban magában a 9. cikk (2) bekezdésében ismételten csak nem szerepel ilyen különbségtétel. A 9. cikk (2) bekezdése alapján a kizárólag eljárási hibára hivatkozó félnek még csak kereshetőségi joggal sem kell rendelkeznie, amennyiben megállapítást nyer, hogy a vitatott határozat e hiba hiányában sem lett volna más.[30]

90. Másodszor, ha a 6. cikk (7) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy bárki, aki részt vesz a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban „az érintett nyilvánosság" részévé válik, e követelményt valamennyi részes államnak alkalmaznia kell annak meghatározása során, hogy mi minősül a 9. cikk (2) bekezdése alapján kellő érdekeltségnek és jogsérelemnek a nem kormányzati szervezetektől eltérő „érintett nyilvánosság" tekintetében. Másképpen megfogalmazva, a részes államoknak a 9. cikk (2) bekezdése alapján a „részvétel révén való érintettség" vagy a „részvétel révén való érdekeltség" kritériumait kellene alkalmazniuk.

91. Erről azonban nem lehet szó. A 9. cikk (2) bekezdése jelentős mérlegelési mozgásteret hagy a Feleknek annak meghatározása során, hogy mi minősül kellő érdekeltségnek vagy jogsérelemnek a nem kormányzati szervezetektől eltérő „érintett nyilvánosság" tekintetében.[31] Ezenfelül a „részvétel révén való érdekeltség" fogalma aláásná a kereshetőségi jog feltételeinek a 9. cikk (2) bekezdésében

27 Lásd e tekintetben: 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 45–47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2017. szeptember 27-i Puškár ítélet (C-73/16, EU:C:2017:725, 57. és 58. pont.

28 A bírósági felülvizsgálat terjedelme akár a Bíróság e kérdéssel kapcsolatos olyan korábbi ítélkezési gyakorlatával is ellentétes lehet, amely a 2015. október 15-i Bizottság kontra Németország ítéletben (C-137/14, EU:C:2015:683, 75–82. pont) szerepel, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a bírósági felülvizsgálat körének a közigazgatási szakaszban már felhozott jogalapokra történő korlátozása összeegyeztethetetlen a környezeti ügyek bíróság általi felülvizsgálatához való minél szélesebb joggal.

29 A környezeti ügyekben indított keresetben felhozott különböző jogalapok felosztásával és egyértelmű megkülönböztetésével kapcsolatos általános nehézségeket illetően lásd analógia útján: North East Pylon Pressure Campaign és Sheehy ítélet (C-470/16, EU:C:2017:781, 74–91. pont).

30 Lásd e tekintetben: 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 49–51. pont).

31 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 38. pont).

történő meghatározásának fő okát. Amennyiben a 6. cikk (7) bekezdése alapján mindenki jogosult lenne a részvételre, és pusztán a részvétel révén a 9. cikk (2) bekezdése alapján mindenki kereshetőségi jogra tenne szert, a 9. cikk (2) bekezdése lényegében *mindenkire* alkalmazandó lenne, ami *actio popularisszal* érne fel. Ezt a végeredményt azonban az Aarhusi Egyezmény előkészítői kifejezetten elutasították. [32]

f) Közbenső következtetés

92. Habár teljeskörűen tiszteletben kívánom tartani az Aarhusi Egyezmény szellemét és annak a környezeti ügyekben történő döntéshozatal megnyitása és igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása céljából tett törekvéseit, egyszerűen nem tudom elfogadni azt, hogy a 6. cikk egészének kontextusából kiragadott 6. cikk (7) bekezdése szövegének alapján mindenki számára biztosítani kelljen a 6. cikk egészében rögzített részvételi jogokat. E megállapítás nemcsak magán a rendelkezésen, hanem – a jelen indítvány korábbi alcímeiben kifejtettek szerint – azokon a meglehetősen kérdőjeles következményeken is alapul, amelyekkel az ilyen kiterjesztés az Aarhusi Egyezmény többi rendelkezésére, különösen pedig a bírósághoz fordulás ezt követő kérdésére nézve járna. A szélesebb körű hozzáférés környezeti ügyekben való biztosításának elismerésre méltó célja nem függetleníthető a jogszabály általános logikájától és annak korlátaitól.

93. Mindezek alapján arra a következtetésre jutok, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (7) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az „a nyilvánosság” számára kizárólag annyiban tartalmaz jogokat, amennyiben az „az érintett nyilvánosság” részét képezi, és hogy ehhez hasonlóan a 9. cikk (2) bekezdése is csak „az érintett nyilvánosságra” alkalmazandó. Ez utóbbi rendelkezéssel tehát nem ellentétes az igazságszolgáltatáshoz való jog tágabb értelemben vett olyan „nyilvánosság” vonatkozásában történő kizárása, amely ugyanakkor nem minősül „az érintett nyilvánosságnak”.

3. Szélesebb körű jogok biztosítása a nemzeti jog alapján

94. Milyen következménnyel járna ez a következtetés az elsőrendű felperes helyzetére nézve *kizárólag* az Aarhusi Egyezmény és a 2010/75 irányelv, valamint a 2011/92 irányelv alapján? Az elsőrendű felperes természetes személy, aki hivatását illetően állatorvos. Előadja, hogy a hivatása és az e hivatásrendbe való felvétel céljából tett esküje miatt személyesen érinti az állatok jólléte. Ez azonban a nemzeti jog alapján nem minősül olyan érdeknek vagy érintettségnek, amelynek következtében az érintett fél jogállásával rendelkezne.

95. Az Aarhusi Egyezmény fentiekben felvázolt értelmezése alapján a felperes „a nyilvánosság” tagja, „az érintett nyilvánosságnak” azonban nem tagja. Nem jogosult részt venni az Aarhusi Egyezmény 6. cikke szerinti környezeti döntéshozatali eljárásban. Ezenfelül a 9. cikk (2) bekezdése alkalmazásában láthatólag nem tagja a nemzeti jog szerinti „érintett nyilvánosságnak”. Mivel nem rendelkezik a 6. cikk szerinti részvételi jogokkal, a részes állam a 9. cikk (2) bekezdése alapján nem köteles számára biztosítani a bírósághoz fordulás jogát. A 9. cikk (3) bekezdése nem vonatkozik az olyan cselekményekre vagy mulasztásokra, amelyek már a 9. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartoznak. A 9. cikk (3) bekezdése tehát további kötelezettséget sem ír elő. A 2010/75 irányelv és a 2011/92 irányelv semmit nem változtat ezeken a következtetéseken.

32 Lásd a jelen indítvány fenti 46. pontját.

a) A nemzeti jog által „a nyilvánosság” számára biztosított, igazságszolgáltatáshoz való jog

96. A jelen ügy azonban ezzel még nem ér igazán véget. Emlékeztetek arra, hogy a holland jog szerint „a nyilvánosság” számára a szóban forgó nemzeti jogban biztosított, a döntéshozatali eljárásban történő részvételhez való jog túlterjeszkedik az Egyezmény fentiekben értelmezett 6. cikke (7) bekezdésének hatályán. A Wabo 3:12. cikkének (5) bekezdése révén a döntéshozatali eljárásban történő részvétel joga „az érintett nyilvánosság” és „a nyilvánosság” közötti különbségtétel nélkül, *mindenkit* megillet. Következésképpen úgy vélem, hogy a nemzeti jog minden természetes személy és jogi személy számára biztosítja, hogy teljeskörűen részt vehessen a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban.[33]

97. Ez még összetettebbé teszi az ügyet. Ellentétes-e az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével, a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével vagy akár más uniós jogi rendelkezésekkel „a nyilvánosság” igazságszolgáltatáshoz való jogának a 6. cikk szerinti határozatok jogszerűségének tekintetében történő kizárása azokban az esetekben, amelyekben ezeket, a nyilvánosság részvételének szélesebb körű jogait *a nemzeti jog* kifejezetten biztosítja a nyilvánosság számára?

98. Az Aarhus Egyezmény 3. cikkének (5) bekezdése értelmében a csatlakozó Felek az Egyezmény által előírtaknál kedvezőbb rendelkezéseket is bevezethetnek a nemzeti jogban, például olyan rendelkezéseket, amelyek a nyilvánosság szélesebb körű részvételét teszik lehetővé a 6. cikk szerinti döntéshozatali eljárásban. A több jog nemzeti jogban történő biztosításának lehetőségét az Egyezmény számos konkrét rendelkezése is tükrözi.

99. Az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének az előző pontban javasolt olyan értelmezésére tekintettel, amelynek alapján a tagállamok a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára nem, csak „az érintett nyilvánosság” számára kötelesek teljes körű részvételt biztosítani, úgy tűnik, hogy Hollandia az Egyezmény által előírtaknál szélesebb körű részvételi jogokat biztosított a nyilvánosság számára. A szóban forgó tagállam e szélesebb körű jogokat azonban kizárólag a nyilvánosság 6. cikk szerinti részvételére tekintettel biztosította, a 9. cikk (2) bekezdése szerinti, igazságszolgáltatáshoz való további jogokra tekintettel azonban nem.

b) Szélesebb körű jogok és a Charta hatálya

100. Hogyan értékelendő az ilyen helyzet az uniós jog alapján? Közelebbről, a Charta alkalmazhatósága szempontjából „az uniós jog hatálya alá” tartoznak-e az ilyen „kedvezőbb” nemzeti rendelkezések? A Charta 47. cikkének első bekezdése szerinti bírósághoz fordulást tehát a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” tagjai számára biztosítani kell-e annak érdekében, hogy a nemzeti jog által biztosított szélesebb körű részvételi jogokat illetően jogorvoslat illesse meg őket, az uniós jogszabály keretei között azonban?

101. E kérdések megválaszolása kétlépcsős értékelést igényel. Először is, az uniós jog keretén belül jár-e el, így a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében „az Unió jogát hajtja-e végre” az olyan tagállam, amely egy bizonyos kérdésben túlterjeszkedik a szükséges mértéken és az uniós jog által kifejezetten elő nem írt cselekményt végez? Ennek alapján a Charta 47. cikkének első bekezdése alkalmazandó-e azon az alapon, hogy „az Unió joga által biztosított jogokról és szabadságokról” van szó?

33 A jelen indítvány fenti 9. és 10. pontjának megfelelően.

102. Először is, az a vélekedés, miszerint a szóban forgó „kedvezőbb” nemzeti rendelkezések a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján a Charta hatálya alá tartoznak, összhangban állna az e kérdéssel kapcsolatban meglehetősen uralkodó megközelítéssel. Habár a konkrét nemzeti szabályokat (a szó szoros értelmében) nem az uniós jog írja elő, azok az uniós jog hatálya alá tartoznak, amennyiben az uniós jog tágabb és elvontabb értelemben megfogalmazott rendelkezéseit ültetik át. [34]

103. Kétségtelen, hogy még inkább ugyanezek a következtetések vonhatók le az olyan jogi aktussal kapcsolatban, amely egyértelműen lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok túlterjeszkedjenek a szigorúan szükséges minimumon, és amely a biztosított szélesebb körű jogokat és részvételt az Aarhusi Egyezmény 3. cikkének (5) bekezdéséhez, 9. cikkének (2) bekezdéséhez vagy 9. cikkének (3) bekezdéséhez hasonlóan ténylegesen beépíti a saját átfogó keretébe.

104. Ilyen esetben ugyanis az Aarhusi Egyezményben biztosított jogokra tekintettel a fentiekben felvázolt gondolatmenet [35] is alkalmazandó lenne: abban az esetben, ha az uniós jog helyett a tagállam az uniós jog keretei között és az arra vonatkozó kifejezett felhatalmazással összhangban biztosít jogot, e jog megsértése esetére jogorvoslatnak is rendelkezésre kell állnia.

105. Még inkább ez kell legyen a helyzet valamely, a Charta 47. cikkének első bekezdése szerinti, hatékony jogorvoslathoz és bírósághoz forduláshoz való joghoz hasonló alapvető garancia esetében. E bekezdés ugyanis önmagában hivatkozható jogot biztosít a magánszemélyek számára. [36] Ahogyan azt a Bíróság az újabb ítélkezési gyakorlatában kiemeli, a Charta 47. cikke nem csupán „hab a tortán”, hanem a jogállam rendszerének lényegét testesíti meg. [37]

106. A Bíróság (nagytanács) az általa nemrégiben meghozott TSN és AKT ítéletben azonban megállapította, hogy valamely tagállam a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján nem az Unió jogát alkalmazza akkor, ha a tagállamok számára fenntartott hatáskörbe tartozó nemzeti rendelkezéseket olyan uniós jogi rendelkezés révén fogad el, amelynek értelmében valamely irányelv nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy kedvezőbb rendelkezéseket alkalmazzanak. [38]

107. Az említett ítéletből úgy tűnik, hogy az egyes rendelkezések részletekbe menő elemzése az, ami számít: „Márpedig, amennyiben az érintett területen meglévő uniós rendelkezések nem szabályoznak valamely aspektust és nem írnak elő semmiféle különös kötelezettséget a tagállamokra nézve egy adott helyzet tekintetében, a tagállam által ezen aspektus tekintetében hozott nemzeti szabályozás a Charta alkalmazási körén kívül esik, és az érintett helyzet nem értékelhető ez utóbbi rendelkezései szempontjából […]”. [39]

34 Például a Bíróság már a 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítéletben (C-617/10, EU:C:2013:105) is megállapította, hogy adóbírságnak a következő adómegállapítási időszakban a korábbi adómegállapítási időszakokra vonatkozó téves adóbevallások szankciójaként történő kiszabására vonatkozó nemzeti szabályok „az uniós jog alkalmazásának” minősülnek, különös tekintettel a tagállamok arra vonatkozó kötelezettségére, hogy gondoskodjanak „az adó megfelelő behajtás[áról] és az adócsalás megakadályozás[áról]”. Lásd még például: 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 64–69. pont); 2017. június 13-i Florescu és társai ítélet (C-258/14, EU:C:2017:448, 48. pont).

35 Lásd a jelen indítvány fenti 85. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

36 Lásd például újabban: 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 Lásd például: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 120. és 167. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 2019. november 19-i ítélet (C-609/17 és C-610/17, EU:C:2019:981, különösen a 49–51. pont).

39 Uo., 53. pont.

108. Nem értek teljes mértékben egyet a TSN és AKT ítélet megfogalmazásával, hogy azt mondhassam, a Bíróság ténylegesen állandó ítélkezési gyakorlatával ellentétben az ügyek az egyes másodlagos jogi rendelkezések szintjén végzett vizsgálat alapján hirtelen és valamelyest váratlanul az uniós jog, következésképpen a Charta hatálya alá kerülnek vagy onnan kikerülnek.[40] Ugyanezt a logikát követve hirtelen a Charta hatályán kívül kerülne több olyan korábbi ügy, amelyben a szóban forgó kérdést nem szabályozta konkrét uniós rendelkezés, azonban még így is megállapítást nyert, hogy ezek az ügyek az uniós jog hatálya alá tartoznak, vagyis azokra a Charta alkalmazható.[41] Ez a megközelítés attól az újabb ítélkezési gyakorlattól is eltér, amelyben a Chartát és annak garanciáit továbbra is alkalmazták, noha elismerést nyert, hogy egyetlen konkrét másodlagos jogi rendelkezés sem biztosít olyan konkrét jogot, amely ellentétes lenne a nemzeti jogban alkalmazott jogalkotási megoldással.[42]

109. Mindazonáltal egyet tudok érteni a TSN és AKT ítélet funkcionális logikájával. A Bíróság csak azt követően jutott a jelen indítvány 107. pontjában említett megállapításra, hogy megvizsgálta az adott terület összehangoltságának mértékét, az uniós hatáskör jellegét, és ami a legfontosabb, megfogalmazta azt a feltételt, hogy a nemzeti jogban biztosított „kedvezőbb intézkedések” nem áshatják alá az adott területen az uniós jogi aktus koherenciáját.[43]

110. Álláspontom szerint ebben az összefüggésben a végső kérdést nem a Charta alkalmazhatóságának (és az uniós jog hatályának) kérdése képezi, hanem az *uniós jog által biztosítandó* és a Charta 47. cikkének első bekezdése szerinti védelmet maga után vonó *konkrét jog* meghatározása.

111. Másodszor ez az oka annak, hogy még ha szigorú értelemben nem is ragaszkodom ahhoz, hogy „a nyilvánosság” részvételének valamennyi eleme az uniós jog hatályán kívül esik, ez nem változtat azon, hogy az uniós jog nem biztosít „a nyilvánosság” számára olyan részvételi jogot, amelyet a Charta 47. cikkének első bekezdése alapján érvényesíteni lehetne. Az uniós joggal tehát valójában nem ellentétes az igazságszolgáltatáshoz való jognak „az érintett nyilvánosságnak” nem minősülő „nyilvánosság” tekintetében történő kizárása. Ennek azonban nem az az oka, hogy a Charta vagy az uniós jog egyáltalán *ne lenne alkalmazandó* a jelen ügyre, hanem az, hogy az uniós jog elsősorban nem biztosít részvételi jogot „a nyilvánosság” számára. Amennyiben az uniós jog *nem* biztosít valamely *jogot* vagy szabadságot, a nem létező jog érvényesítése céljából a Charta 47. cikkének első bekezdése nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogát.

112. A korábbi javaslatomnak megfelelően ugyanis az ilyen ügyekben nem feltétlenül a Charta *hatálya*, hanem valamely *konkrét* uniós jogi *rendelkezésből* eredő jog meghatározása áll a vizsgálat középpontjában.[44] Ilyen konkrét jog hiányában, még az olyan esetben is, amely az uniós jog hatályának hagyományosabb és nagyvonalúbb értelmezése alapján e jog hatálya alá tartozik, az uniós jognak nem sok köze lesz a szóban forgó kérdéshez, mivel a megosztott hatáskörbe tartozó területen a szabályozás lehetősége a tagállamok számára van fenntartva. Ilyen esetben azonban a Bíróság nem veszti el hirtelen a hatáskörét, hanem meg kell állaptani, hogy az uniós joggal nem ellentétes a szóban forgó nemzeti jog.

40 Mindez meglehetősen váratlan módon történik: minél konkrétabbá és specifikusabbá válik az ügy érdemében folytatott vita, annál valószínűbb, hogy az ügy hirtelen teljes egészében az uniós jog „hatályán kívülre” kerül, míg valamennyi, ahhoz kapcsolódó és elvont strukturális kérdés feltehetőleg továbbra is az uniós jog hatálya alatt marad? Ez a gyakorlatban valószínűsíthetően eredményezheti-e azt, hogy az ügy érdemére vonatkozó valamennyi vita joghatóságon kívül kerül, így az ügy érdemének hosszadalmas és részletes vizsgálata az érvelés legvégére hirtelen a joghatóság hiányával/elfogadhatósággal kapcsolatos kérdéssé válik?

41 Ebben az esetben, a „héa szabályszerű beszedése” vagy az „Unió pénzügyi forrásai” kifejezés használata lényegében bármely kérdést felvethet a héa beszedése vagy az Unió pénzügyi forrásait illető csalás az uniós jog keretén belül történő végrehajtását illetően. Amennyiben azonban ez a gondolatmenet (és az absztrakció e mértéke) lenne a helyes, a TSN és AKT ügy is határozottan az uniós jog hatálya alá tartozna, mivel a „fizetett éves szabadságot” az absztrakció szintjén mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos uniós jog előírja. A Charta hatálya tekintetében az említett „végrehajtási logika” terjedelmét illetően lásd: az Ispas ügyre vonatkozó indítványom (C-298/16, EU:C:2017:650, 26–56. pont).

42 Lásd például: 2019. június 13-i Moro ítélet (C-646/17, EU:C:2019:489, 66–74. pont).

43 2019. november 19-i TSN és AKT ítélet (C-609/17 és C-610/17, EU:C:2019:981, 47–51. pont).

44 Lásd: az El Hassani ügyre vonatkozó indítványom (C-403/16, EU:C:2017:659, 74–83. pont); a szóban forgó kérdés vizsgálatának mértékét illetően lásd: a Dzivev ügyre vonatkozó indítványom (C-310/16, EU:C:2018:623, 70–80. pont).

113. Összefoglalva, arra a kérdésre, hogy összeegyeztethető-e a „nyilvánosságnak” „az érintett nyilvánosság” tagjainak nem minősülő tagjai igazságszolgáltatáshoz való jogból történő kizárása abban az esetben, ha a nyilvánosság ezen tagjai számára a *nemzeti jog részvételi jogokat* biztosít, a következő választ javaslom adni.

114. Először is, az Aarhusi Egyezmény 6. cikke szerinti minden, részvételhez való jog kizárólag „az érintett nyilvánosság” számára biztosított. A szóban forgó rendelkezés ezt a jogot nem biztosítja „a nyilvánosság” számára, és az uniós jog más rendelkezései, köztük a 2011/92 irányelv és a 2010/75 irányelv még kevésbé teszik ezt.

115. Másodszor, még ha az ilyen helyzet nem is esik az uniós jog hatályán kívül, tehát arra a Charta alkalmazható, ez nem változtat azon, hogy a szóban forgó helyzetben nincs uniós jog által előírt és biztosított jog. A nemzeti jog által előírt jogok érvényesítése tehát nemzeti (alapvető jogi) garanciáktól függ. Az uniós joggal nem ellentétes az ilyen kizárás, mivel először is nem követeli meg a tágabb értelemben vett „nyilvánosságra” való kiterjesztést. Ilyen helyzetben a nemzeti jognak kell megvédenie a nemzeti szinten biztosított jogokat.

116. Egy záró megjegyzést kell tennem. Ez a következtetés nemcsak az Európai Unióhoz hasonló összetett jogrend és többszintű alapjogvédelmi rendszer logikájával, hanem az Aarhusi Egyezmény céljával is összeegyeztethető. A környezeti ügyekben való részvétel ösztönzése és elősegítése többféleképpen történhet. Ennek egyik módját jelentheti akár egyfajta „többsebességes” nyilvános részvételi rendszer: a részvétel ösztönzése az egyik szakaszban az Aarhusi Egyezmény által előírtnál nagyobb mértékben biztosított, míg ez nem feltétlenül igaz az ezt követő szakaszokra.

117. Ilyen helyzetben végső soron az Aarhusi Egyezmény céljainak ellenében hatna az abszolutista „mindent vagy semmit” megközelítéshez, vagyis ahhoz ragaszkodni, hogy amennyiben valamely szakaszban valami többet biztosítanak,[45] minden mást is biztosítaniuk kell. Jó tett helyébe ugyanis jót várj. A szardonikus kijelentésektől eltekintve meglehetősen valószínű, hogy ha a „mindent vagy semmit” közül lehetne választani a lehetséges „több” tekintetében, több részes állam valószínűleg azt választaná, hogy „semmi többet” nem biztosít. Mindazonáltal a nyilvánosság környezeti döntéshozatalban való részvételének ösztönzését szolgáló valamely jogi aktusban meghatározott (jogilag kikényszeríthető) kötelezettségek terjedelmének észszerű értelmezése aligha irányulhat ezen eredmény elérésére.

c) Következtetés

118. Mindezek alapján azt javaslom, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikkét, valamint a 2011/92 irányelv 6. cikkét és a 2010/75 irányelv 24. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára nem, kizárólag az e jogszabályok értelmében vett „érintett nyilvánosság” számára biztosít teljes körű részvételhez való jogokat.

119. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével, a 2011/92 irányelv 11. cikkével vagy a 2010/75 irányelv 25. cikkével, illetve a Charta 47. cikkével sem ellentétes, ha „az érintett nyilvánosságnak” nem minősülő „nyilvánosságot” nem illeti meg a bírósághoz fordulás joga.

45 Habár a több – meghatározott szakaszban történő – biztosításának a jelen indítvány 11. pontjában felvázolt okai szabályozási szempontból észszerűek.

C. A korábbi részvétel feltétele

120. A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik, negyedik, ötödik és hatodik kérdésével arra kíván választ kapni, hogy ellentétes-e az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével vagy a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével az Awb 6:13. cikkében rögzítetthez hasonló olyan nemzeti jogi feltétel, amely „az érintett nyilvánosság" tekintetében az észrevételek nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban történő korábbi megtételétől teszi függővé az igazságszolgáltatáshoz való jogot, hacsak ennek elmulasztása nem igazolható. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság arra az esetre, ha a Bíróság nemleges választ adna erre a kérdésre, arra kíván választ kapni, hogy ellentétes-e ugyanezekkel a rendelkezésekkel az olyan nemzeti szabály, amelynek értelmében valamely nemzeti bíróság „az érintett nyilvánosság" tagjai által előterjesztett keresetet kizárólag a határozat olyan részei vonatkozásában nyilváníthatja elfogadhatónak, amely részekkel szemben az előkészítési szakaszban már kifogásokat emelt. Végezetül, a kérdést előterjesztő bíróság a hatodik kérdésével arra kíván választ kapni, hogy eltérő választ kell-e adni ezekre a kérdésekre akkor, ha „a nyilvánosságról" van szó.

121. Az e részben ismertetett okokból számomra úgy tűnik, hogy a közigazgatási eljárásban való korábbi részvétel feltétele valójában nem egyeztethető össze az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése által az „érintett nyilvánosság" számára biztosított, igazságszolgáltatáshoz való joggal. Az előző részben javasolt logikát és megközelítést követve azonban ez nem vonatkozik a tágabb értelemben vett „nyilvánosságra".

1. A korábbi részvétel feltétele „az érintett nyilvánosság" esetén

122. A 9. cikk (2) bekezdésének szövege – nem meglepő módon – hallgat a korábbi részvétel feltételéről. A kérdést előterjesztő bírósághoz és a holland kormányhoz hasonlóan úgy vélem, hogy a Bíróság elé terjesztett kérdést meg kell különböztetni az Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése által szabályozott helyzettől. E rendelkezés a *közigazgatási felülvizsgálati eljárások* bírósági felülvizsgálati eljárások igénybevétele előtti kimerítéséhez kapcsolódik, feltéve hogy a nemzeti jogban létezik ilyen követelmény. E rendelkezés azonban egyértelműen *közigazgatási* felülvizsgálathoz, jellemzően másodfokú közigazgatási határozathoz kapcsolódik. Az nem vonatkozik a bírósághoz fordulásra. [46]

123. A holland kormány ezt követően rámutat arra, hogy a 9. cikk (2) bekezdése értelmében az Egyezményhez csatlakozó feleknek „a nemzeti jogszabályaik keretein belül" kell biztosítaniuk az érintett nyilvánosság tagjai számára az igazságszolgáltatáshoz való jogot. A holland kormány a nemzeti jogszabályok kereteire való hivatkozás alapján azzal érvel, hogy a tagállamok továbbra is mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek arra, hogy rögzítsék az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló kereshetőségi jog feltételeit.

124. Általánosságban egyetértek ezzel, egy jelentősebb fenntartással: természetesen a tagállamok feladata, hogy meghatározzák a kereshetőségi jog részletes feltételeit, azonban nem zárhatják ki azt, amiről a 9. cikk (2) bekezdése már rendelkezett.

46 Bizonyos esetekben, különösen vegyes bíróságok esetén vita tárgyát képezheti, hogy a szóban forgó felülvizsgálati fok még „közigazgatási" vagy már „bírósági" jellegűnek minősül-e. A jelen ügyben azonban egyértelműen nem ez a helyzet.

125. Ilyen tárgyú uniós jogszabályok hiányában a tagállamok eljárási autonómiával rendelkeznek arra, hogy meghatározzák a 9. cikk (2) bekezdésében említett keresetindítás részletes eljárási szabályait.[47] A tagállamok mérlegelési mozgásterére azonban az eljárási autonómiájuk gyakorlása során nem pusztán az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve (hagyományos) betartásának kötelezettsége vonatkozik. Az Aarhusi Egyezmény keretében e mérlegelési mozgásteret tovább korlátozza a 9. cikk (2) bekezdésének az a célja, hogy az Egyezmény keretében igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogot biztosítson „az érintett nyilvánosság" számára.[48]

126. A Bizottság úgy véli, hogy a 9. cikk (2) bekezdésével ellentétes a korábbi részvétel feltétele. Ezt az értelmezést a 9. cikk (2) bekezdésének a Bizottság kontra Németország ítéletben[49] és a Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening ítéletben (a továbbiakban: Djurgården ítélet)[50] értelmezett céljára alapítja. A holland kormány és Írország viszont ezzel ellentétes következtetést von le az ítélkezési gyakorlatból, és e tekintetben utal a Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítéletre (a továbbiakban: Protect Natur ítélet).[51] E kérdés megvitatását tehát a szóban forgó ítélkezési gyakorlat részletes elemzésével kell kezdeni.

a) A Djurgården ítélet, a Bizottság kontra Németország ítélet és a Protect Natur ítélet

127. A Djurgården ügyben a környezetre esetlegesen jelentős hatást gyakorló projektre kértek engedélyt. A svéd jog szerint a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárást szakosított környezetvédelmi bíróság folytatta le. A Högsta domstolen (legfelsőbb bíróság, Svédország) ennek alapján arra várt választ a Bíróságtól, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikke alapján a felülvizsgálati eljáráshoz való jog a határozatot eredményező eljárás keretében már kimerítettnek tekinthető-e tekintettel arra, hogy ezt az eljárást bíróság folytatta le, vagy „az érintett nyilvánosság" bíróság előtt továbbra is megtámadhatja ezt a határozatot.

128. A Bíróság azt a választ adta, hogy az érintett nyilvánosságnak joga kell, hogy legyen a felülvizsgálati eljáráshoz, függetlenül attól a szereptől, amelyet az említett szerv előtti eljárásban való részvétellel és véleménynyilvánítással a kérelem vizsgálatában játszott.[52] A Bíróság e következtetést illetően két okot jelölt meg: Egyfelől ugyanis a 2011/92 irányelv 11. cikke szerinti jogorvoslati eljáráshoz való jog gyakorlása független a határozatot vagy a vitatott aktust hozó hatóság közigazgatási vagy bírósági jellegétől. Másfelől a környezetvédelmi ügyekkel összefüggő döntéshozatali eljárásokban való, a 2011/92 irányelvben szereplő feltételekkel történő részvétel „különbözik a bírósági jogorvoslattól, és attól eltérő célja van, mivel az ez utóbbi iránti eljárást adott esetben a döntéshozatali eljárás eredményeként meghozott határozattal szemben is meg lehet indítani. Ez a részvétel tehát nincs hatással a jogorvoslati eljárás megindításának feltételeire."[53]

129. A Bizottság kontra Németország ügy tárgyát többek között a német jog olyan eljárási szabálya képezte, amely a közigazgatási eljárás során *már* előadott kifogásokra korlátozta a bírósági jogorvoslat alátámasztására a 2011/92 irányelv 11. cikkének és a 2010/75 irányelv 25. cikkének hatálya alá tartozó közigazgatási határozattal szemben felhozható jogalapokat.[54]

47 Lásd. 2013. június 27-i Agrokonsulting-04 ítélet (C-93/12, EU:C:2013:432, 35. pont); 2011. október 18-i Boxus és társai ítélet (C-128/09–C-131/09, C-134/09 és C-135/09, EU:C:2011:667, 52. pont).

48 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 58. pont); 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 39. pont).

49 2015. október 15-i ítélet (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 2009. október 15-i ítélet (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 2017. december 20-i ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 2009. október 15-i ítélet (C-263/08, EU:C:2009:631, 39. pont).

53 Uo., 38. pont.

54 2015. október 15-i ítélet (C-137/14, EU:C:2015:683).

130. A Bíróság megállapította, hogy e szabály ellentétes a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével. A Bíróság rámutatott arra, hogy e rendelkezések nem korlátozzák a jogorvoslati kérelem alátámasztására hivatkozott jogalapokat, és emlékeztetett arra, hogy e rendelkezések célja, hogy a környezetvédelem területén az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogot biztosítsanak.[55] A Bíróság a szóban forgó nemzeti rendelkezésekre rátérve megjegyezte, hogy azok olyan különös feltételeket állapítanak meg, amelyek korlátozzák a bírósági felülvizsgálatot, és amelyeket nem ír elő sem a 2011/92 irányelv 11. cikke, sem pedig a 2010/75 irányelv 25. cikke.[56]

131. A Bíróság a német és az osztrák kormány érvelésére válaszul azt is hozzátette, hogy az ilyen korlátozás nem indokolható a közigazgatási eljárások hatékonyságával. A német és az osztrák kormány lényegében azzal érvelt, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke alapján a tagállamok az őket megillető eljárási autonómia körében az e rendelkezésekben említett keresetekre vonatkozó eljárási szabályokat rögzíthetnek.[57]

132. A Bíróság mindazonáltal elutasította ezeket az érveket, és megállapította, hogy „bár igaz, hogy valamely jogalapnak a bírósági jogorvoslat keretében történő első felvetése egyes esetekben akadályozhatja ezen eljárás megfelelő lefolytatását, […] maga a 2011/92 irányelv 11. cikke és a 2010/75 irányelv 25. cikke által követett cél a jogalanyoknak nemcsak a bírósági felülvizsgálathoz történő hozzáféréshez való minél szélesebb jog biztosításában áll, hanem annak lehetővé tételében is, hogy e felülvizsgálat összességében a megtámadott határozat mind anyagi jogi, mind pedig eljárásjogi jogszerűségére is vonatkozzon.”[58] A Bíróság ezt kiegészítette azzal, hogy a nemzeti jogalkotó előírhat azonban olyan különös eljárási szabályokat – mint például a visszaélésszerűen vagy rosszhiszeműen előadott érv elfogadhatatlansága –, amelyek megfelelő mechanizmusok a bírósági eljárás hatékonyságának biztosításához.[59]

133. Végezetül, a Protect Natur[60] ügy tárgyát az osztrák jog korábbi részvétel feltételét magában foglaló szabálya képezte. Konkrétabban, a szóban forgó eljárási szabály olyan jogvesztő határidőt írt elő a környezetvédelmi szervezetekkel szemben, amelynek értelmében e szervezetek elveszítik az eljárásban részt vevő érintett fél jogállását, és így nem tudnak keresetet indítani az ezen eljárás eredményeként hozott határozattal szemben, ha nem terjesztenek elő kifogást határidőben a közigazgatási eljárásban. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az ügy tárgyát e szabálynak a 2000/60/EK irányelv[61] hatálya alá tartozó nyilvános eljárásokkal kapcsolatban az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével való összeegyeztethetősége, nem pedig az Aarhusi Egyezmény 6. cikke szerinti nyilvános eljárásokkal kapcsolatban az Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével való összeegyeztethetősége képezte.

134. A Bíróság megállapította, hogy a tagállamok az eljárási autonómiájuk körében rögzíthetik a szóban forgó nemzeti szabályt. A Bíróság ezt a megállapítást a 9. cikk (3) bekezdésének szövegére alapította, amely kifejezetten akként rendelkezik, hogy az e rendelkezés tárgyát képező felülvizsgálati eljárásokra a nemzeti jogban „kritériumok” vonatkozhatnak. A Bíróság álláspontja szerint ebből az következik, hogy a tagállamok az e tekintetben őket megillető mérlegelési mozgástérben főszabály szerint olyan eljárási szabályokat határozhatnak meg, amelyek a szóban forgó felülvizsgálati eljárásokhoz szükséges feltételeket rögzítenek.[62] A szóban forgó szabály összeegyeztethetősége tehát attól függ, hogy az megfelel-e a hatékony jogorvoslat Charta 47. cikkében szereplő jogának – ami a tényleges érvényesülés elvének felel meg – és e jog korlátozása Charta 52. cikkének (1) bekezdésében rögzített feltételeinek.[63]

55 Uo., 76. és 77. pont.

56 Uo., 78. pont.

57 Uo., 71–74. pont.

58 Uo., 80. pont.

59 Uo., 81. pont.

60 2017. december 20-i ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.).

62 2017. december 20-i Protect Nature ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 86. pont).

63 Uo., 87. és 90. pont.

135. A Bizottsághoz és a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan úgy vélem, hogy a Bíróság által a Protect Natur ítéletben tett megállapítás nem alkalmazható az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben. A 9. cikk (3) bekezdése több szempontból is különbözik a 9. cikk (2) bekezdésétől. A 9. cikk (3) bekezdése a 9. cikk (2) bekezdéséhez képest tágabb személyi hatállyal rendelkezik, valamint a jogi aktusok és határozatok szélesebb körére vonatkozik. Ami még fontosabb, a 9. cikk (3) bekezdése a Felek számára nagyobb rugalmasságot biztosít a kereshetőségi jog feltételeit illetően, mivel kifejezetten lehetővé teszi számukra, hogy a nemzeti jogban „kritériumokat" határozzanak meg. A Bíróság érvelésének alapját ugyanis ez utóbbi kérdés képezte.

136. Ami a két másik ítéletet, vagyis a Djurgården ítéletet és a Bizottság kontra Németország ítéletet illeti, nem hiszem, hogy a szóban forgó ítélkezési gyakorlat konkrét választ adna a jelen ügyben felhozott kérdésre. El kell azonban ismernem, hogy az említett ítélkezési gyakorlat meglehetősen egyértelmű általános irányt mutat. Ezen ítélkezési gyakorlatból a jelen ügy szempontjából releváns három következtetést vonok le.

137. Először is, a Bíróság álláspontja szerint a környezeti ügyekben történő közigazgatási döntéshozatal és annak ezt követő (esetleges) bírósági felülvizsgálata két önálló eljárás. A két eljárásnak természetesen azonos a tárgya, de azokat el kell különíteni egymástól. Másodszor, a 9. cikk (2) bekezdése környezeti ügyekben az érintett nyilvánosság számára önálló és független jogot ad a bírósághoz fordulásra. A Bíróság elfogadja a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárással való, bizonyos mértékű összefüggést, a feltételhez kötöttséget azonban nem. Harmadszor, a 9. cikk (2) bekezdésének átültetése során észszerűen meghatározható nemzeti feltételek, így a bírósághoz fordulással kapcsolatos kritériumok meghatározása nem üresítheti ki magát a bírósághoz fordulást.

b) A korábbi részvételhez kapcsolódó feltétel és a részvétel igazolható elmulasztása: mi minősül szabálynak és mi kivételnek?

138. Álláspontom szerint nem összeegyeztethető a 6. cikkel az a feltétel a holland jogban, hogy a 9. cikk (2) bekezdése alapján „az érintett nyilvánosság" akkor rendelkezik kereshetőségi joggal, ha a 6. cikk szerinti, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban is részt vett. Egyszerűbben megfogalmazva, a szóban forgó nemzeti szabály a kereshetőségi jog olyan további feltételét rögzíti, amelyet a 9. cikk (2) bekezdésének szövege nem tartalmaz, és az nem is egyeztethető össze e rendelkezés szellemiségével.

139. Habár teljes mértékben elismerem, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy meghatározzák a 9. cikk (2) bekezdése alkalmazásának részletes kritériumait, különbség van kritérium és kritérium között. A korábbi részvétel kritériuma a lényegét érinti annak, amit a 9. cikk (2) bekezdése alapján önállóan és közvetlenül kell biztosítani: amennyiben valamely személy „az érintett nyilvánosság" tagja, és „kellő mértékben érdekelt, vagy jogsérelemre hivatkozik", biztosítani kell számára a bírósághoz fordulást. Ezzel szemben jellegénél fogva az „amennyiben a szóban forgó személy részt vett a nyilvánosság részvételére vonatkozó korábbi eljárásban" nem minősül olyan feltételnek, amely észszerűen az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdése a) vagy b) pontjának hatálya alá tartozhat. Ez minden gyakorlati szempontból inkább egy új c) pont szóban forgó rendelkezésbe történő beillesztését jelentené.

140. Ez a feltétel ugyanis ellentmond az előző részben bemutatott ítélkezési gyakorlatból levont következtetéseknek. E szabály bevezetése révén a közigazgatási és a bírósági szakasz valójában egy egységet alkot: a bírósághoz fordulás feltétele az első szakaszban való részvétel. Ezenfelül a kritériumok természete és hatása nem minősül pusztán a 9. cikk (2) bekezdése eljárásjogi részletezésének, hanem valójában leszűkíti azt, amit a 9. cikk (2) bekezdése önállóan biztosít.

141. Ezt a következtetést támasztja alá annak vizsgálata is, hogy a szóban forgó szabály alkalmazása a gyakorlatban valószínűsíthetően hogyan hat ki „az érintett nyilvánosság” két típusára, egyrészt a nem kormányzati szervezetekre, másrészt pedig más személyekre, különösen a természetes személyekre.

142. Egyrészt, a nem kormányzati szervezeteket illetően úgy kell tekinteni, hogy a 9. cikk (2) bekezdéséből az következik, hogy a 2. cikk (5) bekezdésében rögzített követelményeket teljesítő nem kormányzati szervezet, a nemzeti jog alapján a környezet védelmét elősegítő nem kormányzati szervezetként ismerjék el, ezáltal „az érintett nyilvánosság” részét képezze, teljesíti a döntésben való kellő érdekeltség vagy a jogsérelem állításának feltételét. A nem kormányzati szervezetek tehát a 9. cikk (2) bekezdése alapján automatikusan kereshetőségi joggal rendelkeznek, amennyiben teljesítik „az érintett nyilvánossághoz” tartozás feltételét.[64] Ezt a megfontolást a Bíróság arra vonatkozó megállapítása is alátámasztja, hogy a 2011/92 irányelv 11. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének ezzel egyenértékű rendelkezése közvetlen hatállyal rendelkezik „az érintett nyilvánosság” részét képező nem kormányzati szervezetek tekintetében, vagyis e rendelkezés pontos szabályokat rögzít, amelyek nincsenek egyéb feltételekhez kötve.[65]

143. Az előkészítési fázisban való korábbi részvételhez kapcsolódó feltétel – erre és a jogorvoslathoz való széles körű jog biztosításának céljára tekintettel – aláássa azt a kereshetőségi jogot, amelyet a 9. cikk (2) bekezdése automatikusan biztosít „az érintett nyilvánosság” részét képező nem kormányzati szervezeteknek. A gyakorlatban e feltétel értelmében valamennyi nem kormányzati szervezetnek részt kell vennie Hollandiában az Aarhusi Egyezmény 6. cikke szerinti összes, nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban ahhoz, hogy ezt követően a bíróság előtt megtámadhassa az említett eljárásokból eredő határozatokat. A korábbi részvételhez kapcsolódó feltétel tehát ellentétes a privilegizált kereshetőségi jog „érintett nyilvánosság” részét képező nem kormányzati szervezetek részére történő biztosításának tényleges céljával.[66]

144. Másrészt, „az érintett nyilvánosság” más tagjaira tekintettel is felmerülnek ehhez hasonló kérdések, bár ennek némileg más oka van. Ez utóbbiak esetében ugyanis a 9. cikk (2) bekezdése széles mérlegelési mozgásteret hagy a tagállamok számára annak meghatározása során, hogy mi minősül kellő mértékű érdekeltségnek vagy jogsérelemnek.[67] A korábbi részvételhez kapcsolódó feltétel hatását tekintve azonban e személyek kategóriája esetében is meghaladja azt a mértéket, amelyet e fogalmak nemzeti átültetése észszerűen magában foglalhat.

145. Példaként hozható az olyan személy, akinek háza a javasolt sertésól helye mellett található. Joggal feltételezhető, hogy e személyt a „kellő érdekeltség” és a „jogsérelem” fogalmának nemzeti átültetésétől függetlenül érinteni fogja a javasolt, környezettel kapcsolatos tevékenység, és hogy e személyt megilleti az a jog, hogy bírósághoz fordulhasson, ha a 9. cikk (2) bekezdés alapján meg kívánja támadni az engedélyt. Ehhez azonban a szóban forgó személynek vajon minden esetben részt kell-e vennie a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban, akkor is, ha e személy számára nem jelentett az eredetileg javasolt tevékenység problémát, és így nem látta értelmét a részvételnek? Mi a helyzet akkor, ha amiatt nem tett észrevételt, mert álláspontját a döntéshozatali eljárásban részt vevő más személyek már képviselték? Mi a helyzet akkor, ha „az érintett nyilvánosság” egyes tagjai kizárólag az észrevételek megtételére rendelkezésre álló határidő lejártát követően szereznek tudomást a határozattervezetről?

64 Lásd e tekintetben: Sharpston főtanácsnok Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening ügyre vonatkozó indítványa (C-263/08, EU:C:2009:421, 42–44. és 57. pont); lásd még a végrehajtási útmutató 195. oldalát.

65 2011. május 12-i Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 55–57. pont).

66 Lásd e tekintetben: a Megfelelési Bizottság 2012. június 29-i megállapításai és ajánlásai, Cseh Köztársaság (ACCC/C/2010/50, 78. pont).

67 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 38. pont).

146. A nem kormányzati szervezetekhez hasonlóan vajon az „érintett nyilvánosság” összes tagjának is hivatalosan be kell jelentkeznie vagy akár részt is kell vennie a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban még akkor is, ha az adott szakaszban úgy vélik, hogy nincs hasznos mondanivalójuk? Elővigyázatossági intézkedésként kénytelenek-e így eljárni annak érdekében, hogy ne vesszen el a bírósághoz forduláshoz való joguk, amelyet mellesleg az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése önállóan biztosít? [68]

147. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben a tárgyaláson megemlítette, a holland kormány pedig kifejtette a korábbi részvétel kötelezettsége alól a holland jogban előírt kivételeket: a korábbi részvételhez kapcsolódó feltétel nem alkalmazandó, ha „az érintett nyilvánosság” igazolható okból nem nyújtott be észrevételeket. [69]

148. E kivételek létezése természetesen enyhíti a problémát. Mindazonáltal ténylegesen nem oldja meg azt a strukturális problémát, hogy a környezeti ügyekben a bírósághoz fordulás – mint az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdése alapján biztosított jog – olyan feltételtől függ, amely természeténél fogva túlterjeszkedik a szóban forgó rendelkezés puszta átültetésén. Ezenfelül további mérlegelési mozgásteret és kiszámíthatóságot/kiszámíthatatlanságot eredményez: valószínűsíthetően mely esetekben alkalmazható a kivétel? A holland kormány a tárgyaláson megerősítette, hogy teljes egészében (a jellegénél fogva eseti) ítélkezési gyakorlaton alapul „a részvétel igazolható elmulasztása” eseteinek meghatározása, és hogy maga a holland kormány csak néhány példával tudja szemléltetni, hogy a kivétel valószínűsíthetően mikor alkalmazandó.

149. Mindez csak rávilágít az általános helyzet valódi természetére és a korábbi részvétel szabályának következményeire: az pusztán megfordítja a 9. cikk (2) bekezdésének alapját képező gondolatmenetet. Ahogyan azt a Bíróság már elismerte, az említett rendelkezésben szereplő kritériumokat teljesítő személyek számára az igazságszolgáltatáshoz való jog jelenti a szabályt, amely alól észszerű kivételek tehetők. [70] A holland jog alapján a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban való részvételt elmulasztó személyek esetében az igazságszolgáltatáshoz való jog hiánya a szabály még akkor is, ha teljesítik a 9. cikk (2) bekezdésében előírt összes kritériumot, ez alól azonban kivétel tehető. A struktúra tehát nem egyeztethető össze az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével, hacsak a kivételeket a gyakorlatban nem fogalmazzák meg annyira tágan, hogy valójában megfordul a szabály. [71]

150. Ennélfogva arra a következtetésre jutok, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével, a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével ellentétes az a feltétel, hogy „az érintett nyilvánosságnak” részt kell vennie a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban ahhoz, hogy az említett jogszabályok értelmében keresetet indíthasson valamely bíróság előtt.

151. E következtetésre tekintettel nem szükséges önállóan megvizsgálni a nemzeti bíróság által feltett negyedik kérdést. Ezenfelül, mivel a négy felperes egyike sem tett észrevételt a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárásban, meglehetősen érthetetlen, hogy fogalmilag hogyan is érinthetné őket az olyan nemzeti szabály, amely szerint a nemzeti bíróságok a keresetet kizárólag a *határozat olyan részei* tekintetében nyilváníthatják elfogadhatóvá, amelyekkel szemben kifogást emeltek az előkészítési fázis során. Úgy tűnik tehát, hogy a negyedik kérdés e vetülete a jelen ügy kontextusában teljes egészében hipotetikus.

68 Lásd még a végrehajtási útmutató 195. oldalát, amely szerint „az érintett nyilvánosság” nem kormányzati szervezetektől eltérő tagjai esetében „túlzottan megszorító jellegű lehet annak előírása, hogy kizárólag a döntéshozatali eljárásban részt vevő személyeket illet meg a [9. cikk (2) bekezdése] alapján az igazságszolgáltatáshoz való jog.”

69 A jelen indítvány fenti 18. pontja ismerteti.

70 Lásd jelesül: 2015. október 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C 137/14, EU:C:2015:683, 80–81. pont), amelyet a fenti 129–132. pontban tárgyaltam.

71 Természetesen elismerem, hogy a holland kormány által a tárgyaláson felvázolt egyes kivételek meglehetősen messzire mennek. Amennyiben azonban ez volna a helyzet a bírósági gyakorlatban, és figyelmen kívül hagynánk a kiszámíthatóság kérdését, mi értelme lenne az ilyen szabálynak?

152. Végezetül, a nemzeti bíróság második kérdésére korábban javasolt válaszra tekintettel a hatodik kérdésre is az ott leírttal egyező gondolatmenetet kell alkalmazni. A 9. cikk (2) bekezdése értelmében az „érintett nyilvánosság” részét nem képező „nyilvánosság” jogai nemzeti jogi kérdésnek minősülnek. Az uniós joggal tehát nem ellentétes az, hogy a nemzeti jog a korábbi részvételhez kapcsolódó feltételt kizárólag „a nyilvánosság” tekintetében alkalmazza.

V. Végkövetkeztetés

153. Azt javaslom a bíróságnak, hogy a Rechtbank Limburg (limburgi bíróság, Hollandia) által előzetes döntéshozatal céljából feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

1. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban 1998. június 25-én aláírt és az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal jóváhagyott egyezmény (Aarhusi Egyezmény) 6. cikke, a 2011/92/EU irányelv módosításáról szóló, 2014. április 16-i 2014/52/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikke, valamint az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikke a tágabb értelemben vett „nyilvánosság” számára nem, kizárólag az e jogszabályok értelmében vett „érintett nyilvánosság” számára biztosít teljes körű részvételhez való jogokat.

2. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével, a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével sem ellentétes, ha „az érintett nyilvánosságnak” nem minősülő „nyilvánosságot” nem illeti meg a bírósághoz fordulás joga.

3. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésével, a 2011/92 irányelv 11. cikkével és a 2010/75 irányelv 25. cikkével ellentétes az olyan nemzeti jogi feltétel, amely az említett jogszabályok szerinti „érintett nyilvánosság” tekintetében az Aarhusi Egyezmény 6. cikke, a 2011/92 irányelv 6. cikke és a 2010/75 irányelv 24. cikke szerinti eljárásokban való korábbi részvételtől teszi függővé az igazságszolgáltatáshoz való jogot.