LAILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. szeptember 11.[1]

C-58/24. sz. ügy

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
kontra
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Írország),
The Attorney General;
a Drumakilla Limited
részvételével

(a High Court [felsőbíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – 12. cikk – Egyes állatfajok szigorú védelmének rendszer – 16. cikk – A 2011/92/EU irányelv hatálya alá tartozó projektre vonatkozó építési engedély iránti kérelmet megelőzően megengedett eltérés – 11. cikk – Aarhusi Egyezmény – A 9. cikk (2) bekezdése – Eljárási autonómia – A tényleges érvényesülés elve – Az eltérést engedő határozat és az engedélyre vonatkozó határozat érvényességének vitatására vonatkozó eljárási szabályok”

[1] Eredeti nyelv: angol.

I. Bevezetés

1. A jelen indítvány tárgya egy olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amely az élőhelyvédelmi irányelv[2] és a KHV-irányelv[3] értelmezését érinti. E kérelmet a High Court (felsőbíróság, Írország) terjesztette elő egy olyan jogvita keretében, amelyet egy természetes személyekből álló csoport[4] kezdeményezett az ír hatóságok által az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján, lakóegységeknek a Delganyban (Wicklow megye, Írország) található volt karmelita kolostorban való megépítésének a megkönnyítése céljából hozott, eltérést engedő határozattal szemben.[5] E kolostor jelenleg az élőhelyvédelmi irányelv IV. mellékletében felsorolt, szigorúan védett fajokhoz tartozó kis denevérek[6] jelentős kolóniájának élőhelye.

2. E kérelemnek az a háttere, hogy az alapeljárás felperesei a szóban forgó, eltérést engedő határozat érvényességét nem vitatták azon határidőn belül, amelyet a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az ír jog előír. Ezt az eltérést – amelynek indokolása e bíróság véleménye szerint „abszurd” – ugyanakkor támadták meg, mint a projektre vonatkozó építési engedélyt megadó határozatot, mégpedig az említett határidő lejártát követően. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ez azt jelenti, hogy az eltérést engedő határozat megsemmisítése iránti kérelmet – az uniós jog bármely olyan szabályának sérelme nélkül, amely ellenkező kimenetelt követel meg – elkésettnek kell tekinteni, és azt el kell utasítani.

3. A jelen ügy először is eljárásjogi kérdéseket vet fel. Konkrétan a Bíróságnak ezen ügyben azt kell megállapítania, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal – különösen az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférésnek az Aarhusi Egyezményben rögzített elvére tekintettel – az olyan nemzeti eljárási szabály, amely eltérő határidőt ír elő egyrészről az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésén alapuló, eltérést engedő határozat, és másrészről a KHV-irányelv hatálya alá tartozó engedélyre vonatkozó határozat érvényességének vitatására.[7] A Bíróságnak ehhez meg kell vizsgálnia a 2022. február 24-i Namur-Est Environnement ítéletből (C-463/20, EU:C:2022:121)[8] eredő eljárásjogi következményeket, amely ítéletben lényegében megállapította, hogy az élőhelyvédelmi irányelv alapján elfogadott, eltérést engedő határozat bizonyos feltételek mellett a KHV-irányelv által bevezetett engedélyezési eljárás részét képezi. Másodszor, a jelen ügy a Bíróság számára lehetőséget kínál arra, hogy további útmutatást adjon azon anyagi jogi feltételekre vonatkozóan, amelyeket a tagállam illetékes hatóságának tiszteletben kell tartania abban az esetben, ha a KHV-irányelv hatálya alá tartozó valamely projekt gazdája számára az élőhelyvédelmi irányelvben előírt tilalmaktól való eltérést engedélyez.

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

3 Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.; a továbbiakban: KHV-irányelv).

4 A továbbiakban: az alapeljárás felperesei.

5 A továbbiakban: fejlesztési projekt.

6 Lásd továbbá: Európai Bizottság, „Az összes denevérfaj védelmére vonatkozó uniós cselekvési terv (2018–2024)” és „Kiegészítő dokumentum”, 2023. január 13., elérhetőség: https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

7 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-én Aarhusban (Dánia) aláírt és az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL 2005. L 124., 1. o.) jóváhagyott egyezmény (kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény; a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény).

8 A továbbiakban: Namur-Est Environnement ítélet.

II. Jogi háttér

A. A nemzetközi jog

4. Az Aarhusi Egyezménynek a „Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz” című 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[…]

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

a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy alternatívan,

b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. Cikk rendelkezéseivel, és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a 3. bekezdés érvényét.

[…]

5. A 9. Cikk rendelkezései hatékonyságának további erősítése érdekében valamennyi Fél biztosítja a nyilvánosság tájékoztatását a közigazgatási és jogi felülvizsgálati eljárások hozzáférhetőségéről és megvizsgálja olyan megfelelő mechanizmusok létesítésének lehetőségét, amelyeknek keretében segítséget nyújtanának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és egyéb korlátok elmozdításához vagy csökkentéséhez.”

B. Az uniós jog

1. Az élőhelyvédelmi irányelv

5. Az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

[…]

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

[…]

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

6. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerint:

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

a) a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme;

[…]

c) közegészség, közbiztonság vagy más kiemelkedően fontos közérdek, beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is, továbbá a környezet számára kiemelkedően előnyös hatás elérése;

[…]”

7. Az élőhely-irányelv IV. melléklete, amelynek címe „Közösségi jelentőségű, szigorú védelmet igénylő állat- és növényfajok”, a következőket írja elő:

„[…]

a) ÁLLATOK

GERINCESEK

[…]

MICROCHIROPTERA

[…]”

2. A KHV-irányelv

8. A KHV-irányelv 1. cikke szerint:

„(1) Ez az irányelv azoknak a köz- és magánprojekteknek a környezeti hatásvizsgálatára vonatkozik, amelyek várhatóan jelentős hatást gyakorolnak a környezetre.

(2) Jelen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

a) »projekt«:

– épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése,

[…]

c) »engedély«: a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére;

[…]

g) a »környezeti hatásvizsgálat«: a következőkből álló folyamatot jelenti:

i. […] környezeti hatásvizsgálati jelentés elkészítése a projektgazda által;

[…]

iv. a hatáskörrel rendelkező hatóság által a projekt jelentős környezeti hatásairól kiadott, indokolt döntés, amely figyelembe veszi a iii. pontban említett vizsgálat eredményeit, valamint adott esetben saját kiegészítő vizsgálatának eredményeit; továbbá

v. a hatáskörrel rendelkező hatóság indokolt döntésének belefoglalása a 8a. cikkben említett határozatokba.

[…]”

9. A KHV-irányelv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen, és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek. Ezeket a projekteket a 4. cikk határozza meg.

[…]”

10. A KHV-irányelv 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[…]

(2) A 2. cikk (4) bekezdésére is figyelemmel a II. mellékletben felsorolt projektekre a tagállamok határozzák meg, hogy a projektet alá kell-e vetni az 5–10. cikknek megfelelő vizsgálatnak. A tagállamok ezt meghatározzák:

a) esetenkénti vizsgálattal;

vagy

b) a tagállamok által megállapított küszöbértékek vagy szempontrendszer alapján.

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

[…]

(4) Amennyiben a tagállamok a II. melléklet hatálya alá tartozó projektek tekintetében határozathozatali eljárást írnak elő, a projektgazda információkat szolgáltat a projekt jellemzőiről, valamint annak a környezetre gyakorolt várható jelentős hatásairól. Az információszolgáltatásnak a IIA. mellékletben található jegyzéket kell követnie. […]

[…]”

11. A KHV-irányelv 6. cikke szerint:

„[…]

(2) Annak biztosítása érdekében, hogy az érintettek hatékonyan részt tudjanak venni a döntéshozatali folyamatban, a környezetet érintő, a 2. cikk (2) bekezdésében említett döntéshozatali folyamatok korai szakaszától kezdve, de legkésőbb amint az információkat észszerű keretek között elérhetővé lehet tenni elektronikus média és közzététel, illetve más megfelelő módon, a nyilvánosságot tájékoztatni kell a következő témákban:

a) engedély iránti kérelem;

[…]”

12. A KHV-irányelv 11. cikke az olyan határozatokkal szemben indítható keresetekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyek esetében a KHV-irányelv szerint a nyilvánosságnak kötelező a részvétele:

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

a) kellő mértékben érdekeltek; vagy

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

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

(2) A tagállamok meghatározzák, hogy az eljárás melyik szakaszában kezdeményezhető a határozatok, jogi aktusok és mulasztások kifogásolása.

[…]

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

C. Az ír jog

13. A Rules of the Superior Courts (a felsőbíróságok eljárási szabályzata)[9] 84. cikkének 21. szabálya a következőképpen rendelkezik:

„(1) A bírósági felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet az annak alapjául szolgáló indokok első felmerülésétől számított három hónapon belül kell benyújtani.

[…]

(3) Az (1) alszabály ellenére a bíróság erre irányuló kérelem alapján meghosszabbíthatja azt a határidőt, amelyen belül a bírósági felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet be lehet nyújtani, de e meghosszabbításra csak abban az esetben kerül sor, ha megállapítja, hogy:

a) ennek megfelelő és elégséges indoka van, és

b) azokat a körülményeket, amelyek miatt az engedély iránti kérelem benyújtására nem került sor az (1) alszabályban említett határidőn belül, a meghosszabbítás kérelmezője:

   i. nem tudta befolyásolni, vagy

   ii. észszerűen nem láthatta előre.

[…]”

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

14. 2020. január 17-én a Drumakilla Limited[10] egy fejlesztési projektre vonatkozó építési engedély megszerzését tervezve az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján eltérés engedélyezése iránti kérelmet nyújtott be a National Parks and Wildlife Service-hez (a nemzeti parkokért, valamint a vadon élő állatokért és növényekért felelős hivatal, Írország). E kérelem a kis denevérekre vonatkozott, amelyek ezen irányelv IV. melléklete értelmében – konkrétabban a *Microchiroptera* állatcsoport részeként – szigorúan védett fajnak minősülnek. Az eltérést engedő határozatot 2020. március 4-én fogadták el, és azt a későbbiekben, 2020. július 21-én módosították annak érdekében, hogy az a barna hosszúfülű-denevérre *(Plecotus auritus)* is kiterjedjen.

15. 2020. október 21-én a Drumakilla a fejlesztési projektre vonatkozóan építési engedély iránti kérelmet nyújtott be. A kérelemhez mellékelte többek között a környezeti hatások előzetes vizsgálatáról szóló jelentést és az eltérést engedő, módosított határozatot is.

16. 2021. február 15-én az An Bord Pleanála (területrendezési hivatal, Írország) építési engedélyt adott ki a projektre.[11] Határozatában megállapította, hogy a Drumakilla által benyújtott, a környezeti hatások előzetes vizsgálatáról szóló jelentés megfelelő módon azonosította és ismertette a fejlesztési projektnek a környezetre gyakorolt valószínű hatásait. Ezenkívül az An

[9] A továbbiakban: RSC.

[10] A továbbiakban: Drumakilla vagy projektgazda.

[11] Az építési engedély kiadását úgy kell értelmezni, hogy az az „engedélynek” a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdésének c) pontjában meghatározott fogalmára utal.

Bord Pleanála álláspontja szerint a tervezett fejlesztés az érintett terület jellege és elhelyezkedése miatt valószínűleg nem fog jelentős hatást gyakorolni a környezetre. Ezért arra a következtetésre jutott, hogy nincs szükség környezeti hatásvizsgálatra.

17. 2021. március 25-én az alapeljárás felperesei megtámadták az építési engedélyre vonatkozó határozatot és az eltérést engedő határozatot.

18. A High Court (felsőbíróság, Írország), amely a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság, elutasította az építési engedélyre vonatkozó határozat megsemmisítése iránti kérelmet. Ezzel szemben az eltérést engedő határozat elleni kereset tekintetében a döntéshozatalt újabb észrevételek előterjesztéséig elhalasztotta.

19. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat egyrészt arra, hogy bár az eltérést engedő határozat megállapítja, hogy ezen eltérés engedélyezésének nincs megfelelő alternatívája, az iratokból nem tűnik ki, hogy mérlegeltek volna a szigorúan védett fajokra csekélyebb hatást gyakorló alternatívákat, vagy megfontolták volna az engedély megtagadásának lehetőségét. Ebből az következhet, hogy az alternatívák ilyen vizsgálatára valószínűleg nem került sor. A kérdést előterjesztő bíróság ezenfelül közli, hogy az eltérést engedő határozat szerint azt az érintett faj védelme érdekében fogadták el, amely megállapítás e bíróság véleménye szerint „nyilvánvalóan észszerűtlen, mi több, abszurd”.

20. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az ír jogban nincs olyan különös jogszabály, amely meghatározná az eltérést engedő határozat érvényessége vitatásának határidejét, ami azt jelenti, hogy arra a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó általános szabályok alkalmazandók. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az RSC 84. cikkének 21. szabálya értelmében a bírósági felülvizsgálat engedélyezésére irányuló kérelmet az annak alapjául szolgáló indokok első felmerülésétől, vagy a felperesek külön kérelmére azon időponttól számított három hónapon belül kell benyújtani, amikor a felperes a megtámadott határozatról tudomást szerzett, vagy arról tudomást kellett volna szereznie.

21. Harmadszor a kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül azt is megjegyzi, hogy mivel az ír jog értelmében az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti, eltérést engedő határozat külön érdemi határozatnak minősül, és nem tartozik a projekt végleges engedélyezéséhez vezető közbenső határozatok sorába, azt egyedileg, az RSC 84. cikkének 21. szabályában előírt jogszabályi határidőn belül kell vitatni, nem pedig az építési engedély iránti kérelemre vonatkozó jogerős határozat meghozatalát követően. E határidők a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint észszerűen előre láthatók.

22. Negyedszer, a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az alapügyben a felperesek az építési engedélyre vonatkozó határozatot nem az eltérést engedő határozat hibái alapján vitatták. E bíróság szerint ezért van az, hogy az építési engedélyre vonatkozó határozattal szemben benyújtott keresetet elutasították, de az eltérést engedő határozattal szemben indított keresetre vonatkozó eljárás továbbra is folyamatban van.

23. Ötödször, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az alapeljárás felperesei az eltérést engedő határozat érvényességét nem vitatták az azon időponttól számított három hónapon belül, amikor e határozatról tudomást szereztek, vagy arról tudomást kellett volna szerezniük, azaz az építési engedélynek a Drumakilla általi előterjesztésétől számított három hónapon belül. Következésképpen e bíróság úgy véli, hogy e kereset elkésett, és azt el kell utasítani. A kérdést

előterjesztő bíróság azon álláspontra hajlik, hogy nincs olyan uniós jogi szabály, amely ennek az ellenkezőjét követelné meg. Mivel azonban ezen álláspont tekintetében kétségek állnak fenn, a kérdést előterjesztő bíróság célszerűnek tartotta, hogy ezzel kapcsolatban a Bírósághoz forduljon.

24. E körülmények között a High Court (felsőbíróság, Írország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„(1) Úgy kell-e értelmezni a [KHV-irányelv] 11. cikkét az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférésnek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt elvével összefüggésben, hogy amennyiben a [KHV-irányelv] 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett, engedély (»elsődleges engedély«) iránti kérelem tárgyát képező projekt megvalósítására nem kerülhet sor anélkül, hogy a projektgazda elsőként egy másik engedélyt (»másodlagos engedély«) beszerezne, és amennyiben az ilyen projekt tekintetében az elsődleges engedély megadására hatáskörrel rendelkező hatóságnak továbbra is joga van a környezeti hatásokat a másodlagos engedélyben foglaltaknál szigorúbban értékelni, az ilyen másodlagos engedély (ha ezen engedélyt az elsődleges engedélyt megelőzően adták meg) a [KHV-irányelv] alapján mérlegelendő vagy vizsgálandó kérdések körén kívül álló szempontból – általánosságban, vagy abban az esetben, ha a másodlagos engedély [az élőhelyvédelmi irányelv] 16. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott olyan határozatnak minősül, amely megengedi a projektgazdának, hogy a projekt megvalósítása érdekében eltérjen a fajok védelme terén alkalmazandó intézkedésektől – e projekt engedélyezési folyamatának körébe tartozik?

(2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [KHV-irányelv] 11. cikkét az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférésnek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt elvével összefüggésben, hogy azon belső jogi szabályokat, amelyek azon időpontra vonatkoznak, amikor [az élőhelyvédelmi irányelv] 16. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott határozat (»másodlagos engedély«) érvényességének vitatására irányuló jogorvoslati kérelem benyújtásának határideje megkezdődik, úgy kell értelmezni, hogy azokkal – általánosságban vagy olyan esetben, amikor: i. a projekt a [KHV-irányelv] 4. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt esetenkénti vizsgálat tárgyát képezte, és/vagy ii. az elsődleges engedélyhez a 4. cikk (5) bekezdése szerinti határozatot a másodlagos engedély megadását követően, és az elsődleges engedélyre vonatkozó határozattal egyidejűleg hozták meg, és/vagy iii. a másodlagos engedély érvényességének vitatására irányuló eljárásban nem hoztak fel a másodlagos engedély állítólagos érvénytelenségére hivatkozó, a vonatkozó elsődleges engedélyt vitató jogalapot, és/vagy iv. a felperes elmulasztja a másodlagos engedély megtámadására nyitva álló határidő meghosszabbítását kérni, és e kérelmet a nemzeti jog ezzel ellentétes tartalmú uniós jogi rendelkezés hiányában a késedelmesen benyújtott jogorvoslati kérelem tekintetében előírja – ellentétes, ha e határidő az érintett projektre vonatkozó engedély (»elsődleges engedély«) megadásának időpontját megelőzően megkezdődik?

(3) Ha az első kérdésre adott válasz igenlő, és a második kérdésre adott válasz általánosságban nemleges, úgy kell-e értelmezni a [KHV-irányelvet] az Alapjogi Charta 47. cikkével és/vagy az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférésnek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt elvével összefüggésben, hogy a valamely tagállam nemzeti joga által az ezen irányelvből eredő jogok érvényesítésére irányuló eljárás megindítására előírt határidőnek észszerűen előreláthatónak kell lennie, de azt nem kell a [KHV-irányelv] 11. cikkének (2) bekezdésével összhangban a jogszabályokban kifejezetten meghatározni, és/vagy a [KHV-irányelv] 11. cikkének (5) bekezdése szerint a közigazgatási és bírósági

jogorvoslati eljárásokról a nyilvánosság rendelkezésére bocsátott gyakorlati információk közé illeszteni, és/vagy a nemzeti ítélkezési gyakorlatnak véglegesen teljes bizonyossággal megállapítania, és így a második kérdésre adott választ nem befolyásolja, ha a tagállam nemzeti joga tartalmaz általános jellegű, előrelátható határidőre vonatkozó rendelkezést, amely általánosságban vonatkozik a közjogi keresetekre, beleértve [az élőhelyvédelmi irányelv] 16. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott olyan határozat megtámadására irányuló eljárás kezdeményezését, amely megengedi a projektgazdának, hogy a projekt megvalósítása érdekében eltérjen a fajok védelme terén alkalmazandó intézkedésektől, noha erről a vonatkozó nemzeti jog inkább hallgatólagosan, mint kifejezetten rendelkezik?

(4) Ha az első kérdésre adott válasz igenlő, és a második kérdésre adott válasz igenlő vagy a harmadik kérdésre adott válasz nemleges, úgy kell-e értelmezni [az élőhelyvédelmi irányelv] 16. cikkének (1) bekezdését, hogy az illetékes hatóság nem állapíthatja meg, hogy »nincs más megfelelő megoldás« az olyan határozathoz képest, amely megengedi a projektgazdának, hogy a [KHV-irányelv] 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett projekt megvalósítása érdekében eltérjen a fajok védelme terén alkalmazandó intézkedésektől, kivéve, ha az illetékes hatóság ténylegesen megvizsgál olyan más megoldásokat, mint az alternatív helyszín vagy tervezés, vagy az eltérés megtagadása?

(5) Ha az első kérdésre adott válasz igenlő, és a második kérdésre adott válasz igenlő vagy a harmadik kérdésre adott válasz nemleges, úgy kell-e értelmezni [az élőhelyvédelmi irányelv] 16. cikkének (1) bekezdését, hogy az illetékes hatóság nem állapíthatja meg, hogy a »vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme« azt kívánja meg, hogy olyan határozatot hozzon, amely megengedi a projektgazdának, hogy a [KHV-irányelv] 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett projekt megvalósítása érdekében eltérjen a fajok védelme terén alkalmazandó intézkedésektől, kivéve, ha maga az eltérés, nem pedig az eltérésre vonatkozó határozatban engedélyezett lépésekkel okozott kár csökkentése vagy kompenzálása érdekében hozott enyhítő intézkedések biztosítanak bizonyos szintű azonosítható védelmet?”

25. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2024. január 26-án érkezett a Bíróság Hivatalához. Az alapeljárás felperesei, a Minister for Housing, Local Government and Heritage (lakásügyi, helyi önkormányzati és örökségvédelmi miniszter, Írország), Írország, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztettek elő. A jelen ügyben nem tartottak tárgyalást. A felek azonban a Törvényszék által 2025. március 3-án feltett kérdésekre írásban válaszoltak.

IV. Elemzés

26. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseivel a KHV-irányelv 11. cikkének és az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban kér iránymutatást, különösen az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférésnek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében rögzített elvére tekintettel.

27. Konkrétabban e bíróság az első három kérdésével arra vár választ, hogy a KHV-irányelvet – nevezetesen annak 11. cikkének (2) bekezdését – úgy kell-e értelmezni, hogy amennyiben egy fejlesztési projekt nem engedélyezhető az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti, eltérést engedő határozatnak a projektgazda számára történő előzetes kiállítása nélkül, e határozatot az engedélyezési eljárás részének kell tekinteni, különösen azokban a vonatkozásokban, amelyek nem a KHV-irányelv alapján értékelendő szempontok köréhez

kapcsolódnak *(első kérdés)*. A kérdést előterjesztő bíróság e kérdést annak tisztázása érdekében teszi fel, hogy az eltérést engedő határozat jogszerűségének vitatására nyitva álló határidő lejárhat-e az engedélyre vonatkozó határozat időpontját megelőzően, konkrétan olyan esetben, ha a kérelmező az engedélyre vonatkozó határozatot nem az eltérést engedő határozat hibái alapján vitatja *(második kérdés)*. Ha viszont az eltérést engedő határozat jogszerűségének vitatására nyitva álló határidő lejárhat az engedélyre vonatkozó határozat időpontját megelőzően, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy e határidőt meg kell-e határozni az elfogadott szabályozásban vagy a KHV-irányelv 11. cikkének (5) bekezdésében említett gyakorlati információkban, vagy elég, ha az észszerűen előre látható *(harmadik kérdés)*.

28. Az utolsó két kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság pedig lényegében azt kívánja tisztázni, hogy i. az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése megköveteli-e az alternatív megoldásoknak az eltérést engedő határozat elfogadása előtti tényleges vizsgálatát *(negyedik kérdés)*, és ii. e rendelkezéssel ellentétes-e az, ha az illetékes hatóság megállapítja, hogy a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme érdekében áll, hogy olyan határozatot fogadjon el, amely a projektgazda számára a fejlesztési projekt megvalósítása érdekében engedélyezi az ezen irányelv 12. cikkének rendelkezéseitől való eltérést *(ötödik kérdés)*.

29. Mivel az első, a második és a harmadik kérdés ugyanazon eljárásjogi problematikához kapcsolódik, amely a KHV-irányelv hatálya alá tartozó projektek megvalósítása céljából az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján hozott, eltérést engedő határozat érvényességének vitatására a nemzeti jogban alkalmazandó határidőket érinti, e kérdéseket együttesen fogom megvizsgálni. Ezt követően megvizsgálom a negyedik és az ötödik kérdést, amelyek azokra az anyagi jogi feltételekre vonatkoznak, amelyeknek az illetékes hatóságnak meg kell felelnie annak eldöntésekor, hogy egy fejlesztési projekt elősegítése érdekében engedélyezi-e a fajvédelmi intézkedésektől való eltérést.

A. Az első, a második és a harmadik kérdés

30. Első két kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a KHV-irányelv 11. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a KHV-irányelv hatálya alá tartozó valamely projekt megvalósítása céljából az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján hozott, eltérést engedő határozat érvényességének vitatására vonatkozó határidő lejárhat az engedély megadásának időpontját megelőzően. Amennyiben igen, a kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésével arra is választ vár, hogy a KHV-irányelv 11. cikkének (5) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az eltérést engedő határozatokra alkalmazandó határidőket a nemzeti jogszabályokban vagy az irányelv e rendelkezésében említett gyakorlati információkban kifejezetten meg kell határozni.

31. Előzetes megjegyzésként célszerű felidézni, hogy a KHV-irányelv 2. és 6. cikke szerint bizonyos, épületek kivitelezésére vonatkozó projektekhez [12] az illetékes hatóságok engedélyének megadása előtt i. környezeti hatásvizsgálat és ii. a nyilvánosság részvétele szükséges.

[12] Lásd a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját.

32. Ami a környezeti hatásvizsgálatot illeti, lényegében egy olyan jelentésről van szó, amely a projektnek a környezetre gyakorolt valamennyi várható jelentős hatását tartalmazza.[13] E hatásvizsgálat a KHV-irányelv I. mellékletében felsorolt projekttípusok[14] tekintetében módszeres,[15] míg az ezen irányelv II. mellékletében említett projektek esetében – ideértve a városfejlesztési projekteket is, mint az alapügyben – az említett irányelv a tagállamokra hagyja annak eldöntését, hogy a projekt esetében a hatásvizsgálat szükséges-e.[16] Mindazonáltal a projektgazdának az ilyen projekttípusok esetében információkat kell szolgáltatnia a projekt jellemzőiről, valamint annak a környezetre gyakorolt várható jelentős hatásairól.[17] Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint amennyiben a projekt várhatóan hatást gyakorolhat az élőhelyvédelmi irányelv értelmében szigorúan védett fajokra, a projektre vonatkozó környezeti hatásvizsgálatnak ki kell terjednie e hatásokra.[18]

33. Ami a nyilvánosság részvételét illeti, e részvétel azt a folyamatot jelenti, amelynek során a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdésének e) pontjában meghatározott érintett nyilvánosság kifejtheti álláspontját annak érdekében, hogy azt figyelembe lehessen venni a végleges határozatban (engedély). A nyilvánosság részvételének fő célja annak biztosítása, hogy az érintett nyilvánosság a környezetre kiható döntéshozatali eljárásokban már azok korai szakaszában hatékonyan részt vegyen, ami hozzájárul ahhoz, hogy a nyilvánosság ismerje a környezeti problémákat, és növeli a meghozandó döntések nyilvános támogatottságát.[19] E célkitűzést tovább erősíti annak biztosítása, hogy az érintett nyilvánosság jogorvoslati eljárásokat vehessen igénybe a KHV-irányelvben foglalt, a nyilvánosság részvételét megkövetelő rendelkezések hatálya alá tartozó határozatok, jogi aktusok vagy mulasztások jogszerűségének vitatása céljából.[20] Emlékeztetni kell arra, hogy a fajok védelmére vonatkozó uniós jogszabályoktól való eltéréseket az érintett nyilvánosság számára rendelkezésre kell bocsátani.[21]

34. Ezenkívül a Bíróságnak már volt alkalma megvizsgálni az egyrészről az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott, eltérést engedő határozat és másrészről a KHV-irányelv szerinti engedélyezési eljárás között fennálló kapcsolatot. Ez volt a központi kérdés, amelyre a Namur-Est Environnement ítélet válaszolt, amely ítéletben a Bíróság először is azt vizsgálta, hogy az eltérést engedő határozat az engedélyezési eljárás részének tekintendő-e, ha e határozatot a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozó projekt megvalósítása céljából fogadják el. E kérdést illetően a Bíróság másodszor azt vizsgálta, hogy a nyilvánosságnak a KHV-irányelv hatálya alá tartozó projektek tekintetében megkövetelt részvételét már az eltérést engedő határozat meghozatala előtt biztosítani kell-e.

13 Lásd a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdésének g) pontját és 3. cikkének (1) bekezdését.

14 Lásd a KHV-irányelv 4. cikkének (1) bekezdését. A módszeres környezeti hatásvizsgálat kötelező az olyan projektek esetében, mint az atomerőművek, a távolsági vasútvonalak, az autópályák, a gyorsforgalmi utak, a veszélyes hulladékok kezelésére szolgáló hulladékártalmatlanító létesítmények és a bizonyos kapacitással rendelkező gátak. E rendelkezés alkalmazandó volt például a Namur-Est Environnement ítélet által érintett projektre.

15 Lásd a KHV-irányelv (8) preambulumbekezdését.

16 Lásd a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdését, amely előírja, hogy ez a meghatározás esetenkénti vizsgálattal, illetve küszöbértékek vagy szempontrendszer segítségével is elvégezhető.

17 Lásd a KHV-irányelv 4. cikkének (3) bekezdését, valamint II. és II. A mellékletét.

18 Namur-Est Environnement ítélet, 52. pont.

19 Lásd a KHV-irányelv (16) és (17) preambulumbekezdését, valamint 9. cikke (1) bekezdésének b) pontját.

20 Lásd a KHV-irányelv 11. cikkének (1) és (3) bekezdését.

21 Lásd a KHV-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének a) pontját az 5. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben. Lásd továbbá e tekintetben: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Finnország ügyre vonatkozó indítványa (C-342/20, EU:C:2021:868, 48. és 49. pont).

35. Meg kell jegyezni, hogy a Namur-Est Environnement ítéletben a Bíróság azt állapította meg, hogy az eltérésnek az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján való engedélyezése olyan előzetes határozatnak[22] minősül, amely csak a részleges értékelését tartalmazza azoknak a hatásoknak, amelyeket a projekt a szigorúan védett fajokra gyakorolhat.[23] A Bíróság ezért úgy ítélte meg, hogy az eltérést engedő határozatot szükségszerűen az engedély megadása előtt kell meghozni.[24] A Bíróság megállapította továbbá, hogy abban az esetben, ha valamely tagállam az élőhelyvédelmi irányelv alapján valamely projekt hatásainak értékelésére vonatkozó hatáskört más hatóságra bízza, mint amely e projektet engedélyezi, e részbeni vizsgálat nem befolyásolhatja azt az átfogó vizsgálatot, amelyet az utóbbi hatóságnak minden esetben el kell végeznie.[25] Ennek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az eltérést engedő határozat az engedélyezési eljárás részét képezi, amennyiben egyrészt az említett projekt megvalósítására nem kerülhet sor anélkül, hogy a projektgazda megkapta volna e határozatot, és másrészt az engedélyezésre hatáskörrel rendelkező hatóságnak továbbra is joga van a projekt környezeti hatásait az említett határozatban foglaltaknál szigorúbban értékelni.[26]

36. Bár a Namur-Est Environnement ítélet olyan projektre vonatkozott, amelyre vonatkozóan a KHV-irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében teljes körű környezeti hatásvizsgálatot kell végezni,[27] a Bíróság ezen ítéletben tett megállapításait alkalmazni kell, ha – mint az alapügyben – a 4. cikk (2) bekezdése alapján a tagállam döntheti el, hogy egy projekt tekintetében ilyen vizsgálatot (előzetes vizsgálatot) kell-e végezni.

37. E tekintetben mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy mind a teljes körű hatásvizsgálat, mind az előzetes vizsgálat annak biztosítását célozza, hogy a környezeti megfontolásokat beépítsék a KHV-irányelv által a fejlesztési projektekre vonatkozóan létrehozott döntéshozatali eljárásba,[28] azokat is ideértve, amelyek olyan információkon alapulnak, amelyeket a szóban forgó projekt által esetlegesen érintett nyilvánosság ezen irányelv alapján jogosult megadni.[29]

38. Ezenkívül – a Bíróság által a Namur-Est Environnement ítéletben megállapítottakhoz hasonlóan – az eltérést engedő határozat a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti meghatározás alkalmazásában előzetes határozatának minősül. A KHV-irányelv 4. cikkének (5) bekezdése e tekintetben nem hagy kétséget, mivel kifejezetten előírja, hogy ezekben az esetekben az illetékes hatóságnak a KHV-irányelven kívüli uniós jogi aktusok – azaz, többek között, az élőhelyvédelmi irányelv – szerint elvégzett, a környezetre gyakorolt hatásokra vonatkozó *előzetes* ellenőrzések vagy vizsgálatok eredményei alapján kell döntenie.

39. Végezetül annak a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti eldöntéséhez, hogy valamely projektet teljes körű környezeti hatásvizsgálatnak kell-e alávetni, ezen irányelv 4. cikkének (3) bekezdése előírja a III. mellékletben meghatározott releváns kiválasztási kritériumok figyelembevételét.[30] Ez azt jelenti, hogy amennyiben az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke szerinti, eltérés engedélyezésére vonatkozó eljárás keretében végzett vizsgálat nincs

22 Namur-Est Environnement ítélet, 62. és 65. pont.

23 Uo., 59. pont.

24 Uo., 59. pont.

25 Uo., 62. pont.

26 Uo., a rendelkező rész 1. pontja.

27 Lásd: Namur-Est Environnement ítélet, 48. pont.

28 Lásd a KHV-irányelv 8a. cikke (1) bekezdésének b) pontját. Lásd továbbá e tekintetben az értelmezés elemeként az EUMSZ 11. cikket, amely előírja, hogy a környezetvédelmi követelményeket be kell illeszteni többek között az uniós tevékenységek végrehajtásába.

29 Lásd e tekintetben a KHV-irányelv (7) preambulumbekezdését.

30 Lásd többek között e mellékletnek „A lehetséges hatás típusa és jellemzői” című 3. pontját.

összhangban e kritériumokkal, az illetékes hatóság továbbra is hatáskörrel rendelkezik arra, hogy – a Bíróság által a Namur-Est Environnement ítéletben kifejtettekhez hasonló módon – szigorúbban értékelje a projektnek a védett fajokra gyakorolt hatásait.

40. Ebből következik, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban leírthoz hasonló helyzetben a szóban forgó, eltérést engedő határozatot úgy kell tekinteni, mint amely a Namur-Est Environnement ítéletben kifejtett feltételek szerint az engedélyezési eljárás részét képezi. [31]

41. Továbbra is kérdés, hogy amennyiben az eltérést engedő határozatot a Bíróság által a Namur-Est Environnement ítéletben meghatározott feltételek alapján az engedélyezési eljárás részének kell tekinteni, a nemzeti jog előírhatja-e, hogy e határozatot az engedélyező határozat megtámadására előírt határidő lejárta előtt kell megtámadni.

42. E tekintetben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a KHV-irányelv szerint a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azt illetően, hogy a végleges engedélyező határozat milyen eljárási szabályok szerint hozható meg. [32] Ez azt jelenti, hogy nem kell egyetlen olyan eljárást előírniuk, amelyben egy adott projekt valamennyi környezeti hatásáról egyetlen engedély keretében döntenek. Ellenkezőleg, a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok jogosultak arra, hogy a valamely projektet érintő környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos különböző hatásköröket több különböző hatóság között megosszák úgy, hogy mindegyik számára döntéshozatali jogkört biztosítanak a tárgyban. [33] Ebből következik, hogy a KHV-irányelv hatálya alá tartozó projektet érintő környezeti hatásvizsgálat keretében – ideértve az előzetes vizsgálati eljárást is –, külön határozatok fogadhatók el, ami szükségszerűen azt jelenti, hogy azokkal szemben a nemzeti jog szerint különböző eljárási szakaszokban lehet jogorvoslattal élni, az egyes jogorvoslatokra előírt eljárási szabályoknak megfelelően.

43. Mindazonáltal a Bíróság azt is pontosította, hogy a tagállamok e mérlegelési jogkörüket a KHV-irányelvben előírt követelményeknek megfelelően és ezen irányelv céljainak teljes mértékű tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni. [34] Közelebbről, mivel a Bíróság az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkét kifejezetten úgy értelmezte, hogy az e rendelkezés alapján engedélyezett eltérés a KHV-irányelvben előírt eljárások szempontjából előzetes határozatnak minősül, amely nem határozhatja meg előre az illetékes hatóság későbbi engedélyező határozatát, ez az értelmezés véleményem szerint nem korlátozódhat az anyagi jogi megfontolásokra, amint azt lényegében a kérdést előterjesztő bíróság kéri. Amint azt az alábbiakban kifejtem, a Bíróság által a Namur-Est Environnement ítéletben hozott döntésnek szükségszerűen eljárásjogi következményekkel kell járnia – ideértve az eltérést engedő határozattal szembeni keresetekre alkalmazandó határidőre vonatkozó szabályokat is –, különösen az érintett nyilvánosság számára.

44. Előzetesen megjegyzem, hogy e következményeket Kokott főtanácsnok röviden ismerteti a Namur-Est Environnement ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványában, amellyel én is egyetértek. [35] Álláspontja szerint az eltérést engedő határozat ideiglenes jellege azt jelenti, hogy e határozattal szemben bármely külön jogorvoslati kérelmet az építési engedély megadása céljából elvégzett környezeti hatásvizsgálat megállapításainak figyelembevétele nélkül kell benyújtani. [36]

[31] Lásd a jelen indítvány 35. pontját.

[32] Lásd: 2011. március 3-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-50/09, EU:C:2011:109, 81., 72–74. pont).

[33] Namur-Est Environnement ítélet, 56. pont.

[34] Namur-Est Environnement ítélet, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[35] Kokott főtanácsnok Namur-Est Environnement ügyre vonatkozó indítványa (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] Uo., 73. pont.

Ezért lehetővé kell tenni, hogy a környezeti hatásvizsgálatot a KHV-irányelv 11. cikke alapján teljes egészében megtámadják azt követően, hogy az illetékes hatóság meghozta az érintett projektet érintő környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó végleges határozatát. [37]

45. Amint azt a jelen indítvány 36. pontjában már kifejtettem, a fent kifejtett álláspont szükségszerűen kiterjed arra az esetre, amikor a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamnak kell eldöntenie, hogy valamely fejlesztési projektet alá kell-e vetni környezeti hatásvizsgálatnak, mivel e határozatot az engedélyezési eljárás részének kell tekinteni. Ezenkívül véleményem szerint a Kokott főtanácsnok által az indítványában kifejtettől eltérő megközelítés sértheti a tényleges érvényesülés elvét, amely a tagállamoknak az uniós jog által elismert eljárási autonómiájára alkalmazandó. Amint az a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, ez az elv megköveteli, hogy a tagállamok ne vezessenek be olyan eljárási korlátozásokat, amelyek a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszik az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását. [38]

46. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy még ha az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján nem is áll fenn olyan jogi kötelezettség, amely szerint az érintett nyilvánosságot be kellene vonni az eltérést engedő határozat meghozatalába, a Bíróság a KHV-irányelv hatálya alá tartozó projekteket illetően kifejezetten megállapította, hogy ezen eltérések tekintetében a nyilvánosság részvételét hatékony módon kell biztosítani az engedélyező határozat elfogadását megelőzően. [39] Ez alkalmazandó a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alapján meghozandó határozatra, ha az érintett nyilvánosságot be kell vonni annak biztosítása érdekében, hogy – mint a teljes körű hatásvizsgálat esetében – figyelembe vegyék a nyilvánosság környezeti hatásokkal kapcsolatos véleményét. [40]

47. Következésképpen ha az eltérést engedő határozat nem támadható meg azt követően, hogy az érintett nyilvánosság részt vett a projekt engedélyezéséhez vezető döntéshozatali eljárásban, e nyilvánosságot megfosztanák mind azon részvételi jogaitól, amelyeket a Bíróság a KHV-irányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlatában elismer, mind pedig a bírósági jogorvoslathoz való jogától. Ez lényegében azt jelentené, hogy az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jog biztosításának a KHV-irányelv 11. cikkében és az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében előírt célja [41] nem valósulna meg.

48. Ezenkívül, mivel az eltérésnek az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke alapján való engedélyezése előzetes határozatnak minősül, amelyet az engedélyező illetékes hatóság később megvizsgál, ezen eltérés az érintett nyilvánosság szempontjából nem érheti el teljes hatályát mindaddig, amíg e hatóság meg nem hozza a végleges határozatát. Az eltérésre vonatkozó engedély ugyanis a gyakorlatban csak ekkor érvényesül – és ennek Írország részéről történő elismerése az észrevételeiből kitűnik –, mivel ezen időpontot megelőzően semmilyen fejlesztési tevékenységre nem kerülhetett sor.

37 Uo., 74. pont.

38 Lásd többek között: 2025. május 8-i M. K. ítélet (C-324/23, EU:C:2025:324, 51. pont).

39 Namur-Est Environnement ítélet, 79. pont és a rendelkező rész 2. pontja. Közelebbről a Bíróság e tekintetben akkor tekintette hatékonynak a nyilvánosság részvételét, ha először is arra még az e projekt engedélyezésére hatáskörrel rendelkező hatóság által hozott határozat elfogadása előtt sor kerül, másodszor az lehetővé teszi a nyilvánosság számára az említett projekt valamennyi környezeti hatására vonatkozó, hasznos és teljes körű véleménynyilvánítást, és harmadszor az ilyen projekt engedélyezésére hatáskörrel rendelkező hatóság teljes mértékben figyelembe tudja venni az említett részvételt.

40 Lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 46–49. pont), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a nyilvánosság részvételét a környezeti hatásokra vonatkozó döntéshozatali eljárás részeként biztosítani kell.

41 Lásd analógia útján: 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 37. pont).

49. Így az érintett nyilvánosság azon kötelezettsége, hogy az engedélyezési eljárás keretébe illeszkedő, eltérést engedő határozatot azt megelőzően támadja meg, hogy az illetékes hatóság határozatot hoz a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti környezeti hatásvizsgálat szükségességéről, sértheti a tényleges érvényesülés elvét. Ilyen helyzetben ugyanis az érintett nyilvánosságnak idő előtt kellene eljárnia a nemzeti bíróság előtt, az ügy kimerítő ismertetésének lehetősége nélkül. Ugyanakkor fennáll annak a veszélye is, hogy e bíróság hiányos bírósági értékelést végez. E tényezők együttesen érintik a szigorúan védett fajok védelmét érintő valamennyi releváns szempont hatékony ellenőrzése biztosításának általános célját, és így a KHV-irányelv egyik fő célkitűzését.

50. Következésképpen amennyiben az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti, eltérést engedő határozat a KHV-irányelvben előírt engedélyezési eljárás részét képezi, mint az alapügyben is, az ezen eltérés jogszerűségének vitatására vonatkozóan az érintett nyilvánosság számára nyitva álló határidő nem járhat le az engedélyezésről szóló végleges határozat elfogadása előtt. Ellenkező esetben nemcsak az érintett nyilvánosság részvételi jogai sérülnének, hanem az eltérést engedő határozat bírósági felülvizsgálatának hatékonysága is.

51. A fent kifejtett álláspont nem érinti az eltérést engedő határozat címzettjének – például a projektgazdának – azon kötelezettségét, hogy e határozat érvényességét egy korábbi eljárási szakaszban vitassa. Megjegyzem például, hogy a 2023. július 6-i Hellfire Massy Residents Association ítélet (C-166/22, EU:C:2023:545) olyan nemzeti szabályozásra vonatkozott, amely lényegében az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkében felsoroltakkal azonos tevékenységeket bűncselekménnyé nyilvánít, kivéve ha eltérést engedélyeztek. Ilyen esetben az olyan eljárási szabály, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely szerint az e határozat érvényességének vitatására nyitva álló határidő azon időpontban kezdődik, amikor e határozatot elfogadták, vagy amikor azt megismerhették, nem vonható kétségbe a tényleges érvényesülés elve alapján. Mindazonáltal a jelen indítvány 46–50. pontjában már kifejtett okok miatt, amelyek a nyilvánosság részvételi jogára és az érintett nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való jogára vonatkoznak, a határidők számítására vonatkozó nemzeti szabályoknak biztosítaniuk kell, hogy e nyilvánosság az engedély megadását követően bírósághoz fordulhasson.

52. Másodszor, véleményem szerint a jelen elemzés keretében levont következtetés nem vonható kétségbe a jogbiztonság elvére tekintettel. Annak biztosításával ugyanis, hogy az érintett nyilvánosság által az eltérést engedő határozattal szemben benyújtott jogorvoslatra csak akkor kerülhessen sor, ha i. a hatáskörrel rendelkező hatóság általánosságban megállapította, hogy valamely projektet alá kell-e vetni környezeti hatásvizsgálatnak, és ii. az érintett nyilvánosság hatékony részvételét biztosították, az eljárás egészében fokozható a jogbiztonság.

53. Harmadszor, a jelen elemzés szempontjából nem tűnik relevánsnak a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban hivatkozott azon körülmény, amely szerint az alapeljárás felperesei az építési engedélyre vonatkozó határozatot nem az eltérést engedő határozat hibái alapján támadták meg. Mivel az eltérést engedő határozat az engedélyezési eljárás részét képezi, amint azt a jelen indítványban kifejtettem, e határozat érvénytelenségének szükségszerűen ki kell hatnia a fejlesztési projekt megvalósítására, e projekt e határozat nélkül nem kivitelezhető.

54. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy a KHV-irányelv 11. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott, eltérést engedő határozat a KHV-irányelvben előírt

engedélyezési eljárás részét képezi, az ezen eltérés jogszerűségének vitatására nyitva álló határidő az érintett nyilvánosság tekintetében nem járhat le az engedélyre vonatkozó határozat időpontját megelőzően.

55. Mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés azon az előfeltevésen alapul, hogy az eltérésre vonatkozó engedély jogszerűségének vitatására nyitva álló határidő lejárhat ezen időpont előtt, e kérdésre, amely – amint azt a jelen indítvány 30. pontjában kifejtettem – a KHV-irányelv 11. cikke (5) bekezdésének értelmezésére vonatkozik, nem szükséges válaszolni.

B. A negyedik és ötödik kérdés

56. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés elemzéséből következik, hogy amennyiben a Bíróság által a Namur-Est Environnement ítéletben tett megállapítások alkalmazandók, az eltérést engedő határozat jogszerűségének vitatására nyitva álló határidő az érintett nyilvánosság tekintetében nem járhat le az engedély időpontja előtt. Mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdésnek ez az előfeltevés a kiindulópontja, ha a Bíróság egyetért az elemzésemmel, e kérdésekre szintén választ kell adnia.

57. Emlékeztetőül, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azon feltételek tisztázását kéri, amelyeknek anyagi jogi szempontból teljesülniük kell az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésén alapuló, eltérést engedélyező határozat meghozatalához. Pontosabban a kérdést előterjesztő bíróság először is arra keresi a választ, hogy e rendelkezés megköveteli-e a kért eltérés alternatíváinak tényleges vizsgálatát, például az érintett faj helyét illetően, vagy pusztán azon alternatívát illetően, hogy az eltérést megtagadják. Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével ellentétes-e, ha az illetékes hatóság az eltérést engedő határozatot egy fejlesztési projekt megvalósítása érdekében azzal az indokkal fogadja el – amint azt az alapügyben az illetékes hatóság tette –, hogy e projekt a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelmének érdekét szolgálja.

58. Amint az a jelen indítvány 5. és 6. pontjából kitűnik, az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke az ezen irányelv IV. mellékletének a) pontjában felsorolt állatfajok szigorú védelmére vonatkozó rendszert vezet be. E rendelkezés célja a veszélyeztetett állatfajok fennmaradásának és védelmének biztosítása azon tevékenységek tilalma útján, amelyek károsíthatják e fajokat vagy élőhelyeiket. Konkrétan ezen irányelv tiltja ezen állatok párzási, költő- vagy pihenőhelyeinek károsítását vagy elpusztítását.

59. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése pedig meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamok az egyes állatfajok szigorú védelmére irányuló intézkedések alóli kivételeket alkalmazhatnak, és így eltérhetnek ezen irányelv 12. cikkétől. Az ilyen eltérések különleges, pontosan és kimerítő jelleggel felsorolt körülmények esetén engedélyezhetők, mint például a vadon élő állatok és növények védelme érdekében [42] vagy más kiemelkedően fontos közérdekből, beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is. [43]

60. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint bár az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy eltérjenek annak 12. cikkétől, az ezen az alapon elfogadott eltérésnek, amennyiben lehetővé teszi e tagállamok számára, hogy

[42] Lásd az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) pontját.

[43] Lásd az élőhely-irányelv 16. cikke (1) bekezdésének c) pontját.

mentesüljenek a természetes fajok szigorú védelmi rendszeréből eredő kötelezettségek alól, az a feltétele, hogy nincs más megfelelő megoldás, és ez az eltérés nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását a természetes elterjedési területükön.[44]

61. A Bíróság ezenkívül megállapította, hogy az eltérést engedő határozatot meghozó hatóságra hárul a bizonyítási teher azt illetően, hogy e feltételek minden egyes eltérés esetében teljesülnek.[45] Ezenkívül, mivel az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke az ezen irányelv által előírt védelmi rendszer alóli kivételnek minősül, azt megszorítóan kell értelmezni.[46] Ezt a rendelkezést továbbá megfelelően kell alkalmazni, pontos követelményeknek és egyedi helyzeteknek való megfelelés érdekében.[47]

62. Először is a Bíróság fenti megállapításaiból könnyen arra lehet következtetni, hogy az illetékes hatóságnak, amikor az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján eltérést kíván engedélyezni, előzetes lépésként meg kell vizsgálnia, hogy az ezen eltérés által követett cél elérhető-e más megfelelő megoldással. A Bíróság e tekintetben egyértelműen megállapította, hogy eltérés csak akkor engedélyezhető, ha az eltéréssel elérni kívánt cél nem érhető el kielégítő módon alternatív megoldással.[48] Az alternatív megoldásoknak az eltérés iránti kérelem keretében történő vizsgálatára vonatkozó kötelezettség elsődleges fontosságú, mivel az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének szövege szerint ezen eltérésnek előfeltétele az, hogy ilyen alternatív megoldások ne álljanak rendelkezésre, valamint az, hogy a javasolt projekt ne befolyásolja hátrányosan az érintett faj populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását a természetes elterjedési területükön,[49] ami azt jelenti, hogy az ilyen kérelmet el kell utasítani, ha e feltételek nem teljesülnek.[50]

63. Ezenkívül hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az illetékes hatóság vizsgálata során teljesülni kell egy másik releváns alaki kötelezettséget. Az eltérés iránti kérelemről való határozathozatal során ugyanis az illetékes hatóságnak pontos és megfelelő indokolást kell adnia, amelynek keretében hivatkoznia kell az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében előírt okokra, feltételekre és követelményekre,[51] és különösen arra, hogy nincs más kielégítő megoldás, amely lehetővé tenné a szóban forgó eltérés alátámasztása érdekében hivatkozott célok elérését.[52] Emlékeztetni kell arra, hogy e kötelezettség alapvető fontosságú többek között az igazságszolgáltatáshoz való – a jelen indítvány első részében leírt – jognak az érintett nyilvánosság általi gyakorlásához. Az indokolási kötelezettség tiszteletben tartásának ugyanis a fajok védelmére irányuló intézkedések alkalmazásának kontextusában lehetővé kell tennie az említett nyilvánosság számára, hogy megértse azokat az okokat, amelyek alapján az illetékes hatóság az eltérés engedélyezésére irányuló eljárás befejezését követően meghozta a határozatát, és hogy így a lehető legjobb feltételek mellett és a körülmények teljes

44 2024. július 11-i WWF Österreich és társai ítélet (C-601/22, EU:C:2024:595, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Uo., 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

46 Uo., 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

47 Uo., 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

48 Lásd: 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 47. és azt követő pontok).

49 Lásd e tekintetben: 2007. május 10-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-508/04, EU:C:2007:274, 115. pont).

50 Lásd ebben az értelemben: 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítélet (C-342/05, EU:C:2007:341, 31. pont).

51 Uo., 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

52 Uo., 30. pont.

ismeretében dönthesse el, hogy bírósághoz fordul-e. Ugyanakkor az indokolásnak lehetővé kell tennie e bíróság számára a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó jogkörének gyakorlását, és konkrétan annak értékelését, hogy a határozat hibás-e, vagy sem. [53]

64. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szolgáltatott információkból kitűnik, hogy nem vizsgáltak meg olyan alternatív megoldást, amelyek csekélyebb hatást gyakorolna a szigorúan védett fajokra, és nem vizsgálták meg pusztán azt az alternatívát sem, hogy a projektre nem adnak engedélyt. A kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten megjegyzi, hogy az alapügy tárgyát képező, eltérést engedő határozat annak megállapítására szorítkozott, hogy „nincs más megfelelő megoldás". Bár e tekintetben a végső vizsgálatot e bíróságnak kell elvégeznie, ezen információkból arra lehet következtetni, hogy az illetékes hatóság a jelek szerint nyilvánvalóan nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, azaz a kielégítő alternatív megoldások fennállásának vizsgálatára vonatkozó, valamint azt érintő kötelezettséget, hogy e tekintetben pontos és megfelelő indokolást adjon, amint azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata kifejezetten megköveteli. [54]

65. Másodszor, ami azt a kérdést illeti, hogy az illetékes hatóság az eltérést engedő határozatban megállapíthatja-e, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének rendelkezéseitől való eltérést a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme érdekében kell engedélyezni a projektgazda számára, megjegyzem, hogy e megállapítás többek között az ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt eltérési okokra vonatkozik.

66. A Bíróságnak eddig nem volt alkalma arra, hogy ítélkezési gyakorlatában értelmezze e rendelkezést. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdése a) pontjának szövegéből azonban az következik, hogy az eltérésnek az ezen alapon történő engedélyezéséhez bizonyítani kell, hogy a szóban forgó eltérés általánosságban elősegíti a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelmét. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) pontja lényegében olyan mechanizmust ír elő, amely lehetővé teszi az egyes fajok és élőhelyek védelme szükségességének az esetlegesen veszélyeztetett más fajok vagy élőhelyek kezelésének esetleges szükségességével való összeegyeztetését. E rendelkezés a védelem tekintetében rugalmas megközelítést tesz lehetővé, elismerve, hogy bizonyos körülmények között az ökoszisztémák hosszú távú egészségének biztosítása érdekében beavatkozás szükséges. Amint az már megállapításra került, mivel az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) pontja kivételt képez az ezen irányelvben előírt védelmi rendszer alól, azt megszorítóan, és a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően az elővigyázatosság elvének fényében kell értelmezni. [55]

67. Mindezeket figyelembe véve – a Bizottság érvelésével egyetértve – nehezen tűnik védhetőnek az az álláspont, hogy az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló fejlesztési projekt, amelynek célja olyan lakóegységek építése, amelyek egy védett faj kolóniája pihenőhelyeinek az elpusztításához vezetnek, az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt eltérési ok hatálya alá tartozhat. Ez még nehezebbnek bizonyul annak figyelembevétele mellett, hogy az illetékes hatóságokat terhelő kötelezettségekkel ellentétben, amint azt a jelen indítvány 63. pontjában már kifejtettem, nem adtak indokolást arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó

[53] Lásd e tekintetben: 2023. június 15-i Eco Advocacy ítélet (C-721/21, EU:C:2023:477, 33. pont). Ezenkívül az indokolás a projekt környezeti vizsgálatának elvégzéséért és az engedélyező határozatnak a KHV-irányelv szerinti meghozataláért felelős hatóság számára is releváns, amint azt a jelen indítvány első részében kifejtettem.

[54] Pontosan ezt a megközelítést írta le az ír kormány a „Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland" című útmutatóban, 11. és 12. oldal, elérhetőség: https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

[55] Lásd analógia útján: 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 66. és 69. pont).

projekt miért járulna hozzá a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelméhez. Következésképpen – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejti – mindezek a tényezők együttesen arra utalnak, hogy az illetékes hatóság nyilvánvaló hibát követett el az alapügy tárgyát képező projektre alkalmazott eltérés megfelelő indokának megjelölése tekintetében.

68. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az illetékes hatóságnak az e rendelkezés szerinti eltérés engedélyezéséhez el kell végeznie az alternatív megoldások tényleges vizsgálatát, és e hatóságnak meg kell jelölnie az alkalmazott eltérés alapjául szolgáló konkrét indokokat. Ezenkívül az illetékes hatóság egy fejlesztési projekt engedélyezéséhez nem hivatkozhat az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt eltérési okra, különösen ha nem fejti ki azokat az indokokat, amelyek miatt e projekt elősegíti a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelmét.

V. Végkövetkeztetés

69. A fenti elemzés alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a High Court (felsőbíróság, Írország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

(1) Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikkének (2) bekezdését

úgy kell értelmezni, hogy amennyiben a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott, eltérést engedő határozat a 2011/92 irányelvben előírt engedélyezési eljárás részét képezi, az ezen eltérés jogszerűségének vitatására nyitva álló határidő az érintett nyilvánosság tekintetében nem járhat le az engedélyre vonatkozó határozat időpontját megelőzően.

(2) A 92/43 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését

úgy kell értelmezni, hogy az illetékes hatóságnak az e rendelkezés szerinti eltérés engedélyezéséhez el kell végeznie az alternatív megoldások tényleges vizsgálatát, és e hatóságnak meg kell jelölnie az alkalmazott eltérés alapjául szolgáló konkrét indokokat. Ezenkívül az illetékes hatóság egy fejlesztési projekt engedélyezéséhez nem hivatkozhat a 92/43 irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt eltérési okra, különösen ha nem fejti ki azokat az indokokat, amelyek miatt e projekt elősegíti a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelmét.