LAILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. július 13. [1]

C-252/22. sz. ügy

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
kontra
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliul Local al Comunei Pojorâta;
QP
részvételével

(a Curtea de Apel Târgu Mureș [marosvásárhelyi ítélőtábla, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – Aarhusi Egyezmény – A 2. cikk (4) bekezdése – A »nyilvánosság« fogalma – Az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása – A 9. cikk (3) bekezdése – Ügyvédi iroda – A perbeli legitimáció megállapítása a szakmai tevékenység gyakorlásából eredő jogviták esetében – A hulladéklerakó építésével kapcsolatos közigazgatási intézkedéseket megtámadó ügyvédi iroda – A jogok vagy jogos érdekek sérelmének hiánya – A nem megfizethetetlenül költséges eljárás fogalma”

1. Az Aarhusi Egyezményt [2] Kofi Annan, az ENSZ korábbi főtitkára úgy jellemezte, mint „az ENSZ égisze alatt a környezeti demokrácia terén megvalósított legambiciózusabb vállalkozás”. [3] A szerzői szerint ez az egyezmény „több mint egy környezetvédelmi megállapodás”, mivel „az emberi jogok és a demokrácia alapvető szempontjaival foglalkozik, beleértve a kormányok átláthatóságát, érzékenységét és a társadalom felé való elszámoltathatóságát”. [4] Ez a kijelentés – amint arra a tudományos szakirodalomban rámutattak – hozzájárul „az egyezmény értelmezésének átfogó megközelítéséhez”. [5]

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezményt 1998. június 25-én írták alá Aarhusban, és 2001. október 30-án lépett hatályba. Az egyezménynek valamennyi tagállam szerződő fele. Az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.) hagyta jóvá (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény).

[3] Az ENSZ korábbi főtitkárának, Kofi Annannak a felek 2002. október 21–23. között az olaszországi Luccában tartott első találkozóján tett nyilatkozata (a továbbiakban: a felek első találkozója).

[4] A felek első találkozóján elfogadott luccai nyilatkozat, kiegészítés, ECE/MP.PP/2/Add.1, 2004. április 2.

[5] Barritt, E., *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, London, 12. o.

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Curtea de Apel Târgu Mureș (marosvásárhelyi ítélőtábla, Románia; a továbbiakban: a kérdést előterjesztő bíróság) egy olyan ügyvédi iroda jogképességével és perbeli legitimációjával kapcsolatban kér iránymutatást, amely tagjai érdekének és a közérdeknek a védelme céljából környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést kér. A feltett kérdések révén arra kéri a Bíróságot, hogy – a hatékony környezetvédelem biztosítására irányuló tagállami kötelezettség fényében – ismét vizsgálja meg azokat az eljárási szabályokat, amelyeket a tagállamok a „nyilvánosság" tagjai számára az uniós környezetvédelmi jogban történő keresetindítás érdekében megállapíthatnak.

I. Jogi keret

Az Aarhusi Egyezmény

3. Az Aarhusi Egyezmény „Meghatározások" című 2. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy a „nyilvánosság" jelentése „egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai".

4. Az Aarhusi Egyezmény „Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz" című 9. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése a következőket írja elő:

„(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.

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz. E célból a 2. cikk (5) bekezdésben írt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezet kellő érdekkel rendelkezőnek minősül a fenti a) albekezdés céljára. Ugyanezen szervezetek a fenti b) albekezdésben megfogalmazott jogokkal rendelkező szervezeteknek minősülnek [helyesen: E szervezetek jogait a fenti b) pont alkalmazásában olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek].

[…]

(3) A fenti (1) és (2) bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

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

Uniós jog

5. Az 1999/31/EK tanácsi irányelvnek[6] „Az engedély megadásának feltételei” című 8. cikke a) pontjának i. alpontja kimondja:

„A tagállamok intézkedéseket tesznek annak elérésére, hogy:

a) az illetékes hatóság csak akkor adjon ki engedélyt hulladéklerakó létesítésére, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

   i. A 3. cikk (4) és (5) bekezdésének sérelme nélkül a hulladéklerakó projekt megfelel az ezen irányelvben foglalt, rá vonatkozó követelményeknek, beleértve a mellékletekben foglalt követelményeket is”.

A román jog

Az ügyvédi hivatás szervezetéről és gyakorlásáról szóló 51/1995. sz. törvény

6. A Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (az ügyvédi hivatás szervezetéről és gyakorlásáról szóló 51/1995. sz. törvény, a továbbiakban: 51/1995. sz. törvény) 5. cikkének (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A polgári jog szabályai szerint létesült, szakmai célú társulást két vagy több állandó ügyvéd alkotja. A polgári jog szabályai szerint létesült, szakmai célú társulás keretében az együttműködő ügyvédek vagy az alkalmazott ügyvédek is gyakorolhatják hivatásukat […].”

Az ügyvédi hivatásról szóló szabályzat

7. Az Uniunea Națională a Barourilor din România (országos ügyvédi kamara, Románia) által elfogadott Statutul profesiei avocat din 3 decembrie 2011 (az ügyvédi hivatásról szóló, 2011. december 3-i szabályzat, a továbbiakban: az ügyvédi hivatásról szóló szabályzat) 196. cikkének (3) bekezdése kimondja:

„(3) A szakmai tevékenység gyakorlásából eredő jogviták esetében az ügyvédi iroda felperesként vagy alperesként akkor is eljárhat a perben, ha nem rendelkezik jogi személyiséggel.”

[6] A hulladéklerakókról szóló, 1999. április 26-i irányelv (HL 1999. L 182., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 228. o.).

A közigazgatási peres eljárásról szóló 554/2004. sz. törvény

8. A Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (a közigazgatási peres eljárásról szóló 554/2004. sz. törvény) 1. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja:

„(1) Bármely személy, aki úgy ítéli meg, hogy jogait vagy jogos érdekeit valamely hatóság közigazgatási aktus vagy valamely kérelemnek a törvény által előírt határidőn belüli kezelésének elmulasztása által megsértette, az illetékes közigazgatási bírósághoz fordulhat az aktus hatályon kívül helyezése, a hivatkozott jog vagy jogos érdek elismerése és az elszenvedett kár megtérítése céljából. A jogos érdek lehet magán- és közérdek is.

(2) Az a személy, akinek valamely jogát vagy jogos érdekét egyedi hatályú, más jogalanyok részére címzett közigazgatási aktussal megsértették, keresetet nyújthat be a közigazgatási bírósághoz.”

9. A közigazgatási peres eljárásról szóló 554/2004. sz. törvény 2. cikke (1) bekezdésének p), r) és s) pontja szerint:

„(1) A jelen törvény alkalmazásában a következő meghatározások és kifejezések alatt az alábbiakat kell érteni:

p) jogos magánérdek – egy bizonyos magatartás megkövetelésének lehetősége egy előreláthető jövőbeli alanyi jog érvényesítése érdekében;

r) jogos közérdek – a jogrendszert és az alkotmányos demokráciát, a polgárok alapvető jogainak, szabadságainak és kötelezettségeinek biztosítását, a közösség szükségleteinek kielégítését, a hatóságok hatáskörének gyakorlását érintő érdek;

s) érintett társadalmi szervezetek – azon nem kormányzati szervezetek, szakszervezetek, szövetségek, alapítványok és hasonlók, amelyek célja a polgárok különböző kategóriái jogainak védelme vagy adott esetben a közszolgáltatások megfelelő működése.”

10. A közigazgatási peres eljárásról szóló 554/2004. sz. törvény 8. cikkének (1a) bekezdése kimondja:

„A természetes személyek és a magánjog hatálya alá tartozó jogi személyek csak másodlagosan indíthatnak keresetet jogos közérdek védelme érdekében, amennyiben a jogos közérdek sérelme logikusan kapcsolódik az alanyi jog vagy a jogos magánérdek sérelméhez.”

A környezetvédelemről szóló 195/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet

11. Az Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (a környezetvédelemről szóló 195/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet, a továbbiakban: 195/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet) 5. cikkének d) pontja kimondja:

„Az állam »az egészséges és ökológiailag kiegyensúlyozott környezethez« való jogot minden ember számára elismeri, garantálva:

d) azt a jogot, hogy közvetlenül vagy környezetvédelmi szervezeteken keresztül esettől függően a közigazgatási hatóságokhoz és/vagy bíróságokhoz forduljanak környezetvédelmi ügyekben, attól függetlenül, hogy bekövetkezett-e kár vagy sem.”

12. A 195/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet 20. cikkének (5) és (6) bekezdése kimondja:

„(5) A nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése a hatályos jogszabályok alapján történik.

(6) A környezet védelmét elősegítő nem kormányzati szervezetek jogosultak környezetvédelmi ügyekben bírósághoz fordulni és a környezetvédelmi jogvitákban eljárni."

II. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. A felperes ügyvédi iroda. A felperes keresetet indított az alperes helyi hatóságokkal szemben a Tribunalul Cluj (kolozsvári törvényszék, Románia) előtt, amelyben egyrészt a pojorâtai hulladéklerakóra (a továbbiakban: hulladéklerakó) vonatkozó szabályozási terv és építési engedély jóváhagyása tárgyában hozott közigazgatási határozatok (a továbbiakban: vitatott közigazgatási aktusok) megsemmisítését, másrészt pedig e hulladéklerakó lebontását kérte.

14. A felperes a perbeli legitimációjának megalapozására a társulást alkotó három ügyvéd érdekeire hivatkozott. Ez az érdek lényegében abban állt, hogy a felperes szerint a hulladéklerakó az iroda tagjaira – a bennük keltett felháborodás miatt – „erős hatást" gyakorolt. A felperes azt is állította, hogy a Bukovina régió általános érdekeinek és lakosságának védelme érdekében jár el. Jelezte, hogy az iroda tagjai a környezet és az emberi egészség védelme érdekében igénybe veszik a foglalkozásuk révén rendelkezésükre álló jogi eszközöket. A kereset érdemét illetően a felperes több érvet terjesztett elő a vitatott közigazgatási aktusok jogellenességére vonatkozóan.

15. Az alperesek ezzel szemben azt állították, hogy a felperes nem jogosult keresetet indítani, és kereshetőségi joggal sem rendelkezik. Érdemben azzal érveltek, hogy a hulladéklerakó építése megfelel az 1999/31 irányelvben előírt valamennyi műszaki követelménynek.

16. 2019. február 7-i ítéletével a Tribunalul Cluj (kolozsvári törvényszék) megállapította, hogy mivel az ügyvédi iroda a nemzeti jog szerint jogképes, jogosultnak kell lennie arra is, hogy keresetet indítson. Ennélfogva elutasította az ügyvédi iroda perbeli cselevőképességének hiányára vonatkozó kifogást. Ugyanakkor a Tribunalul Cluj (kolozsvári törvényszék) helyt adott az ügyvédi iroda perbeli legitimációjának és jogi érdekének hiányára vonatkozó kifogásnak. A törvényszék külön megállapította, hogy a közigazgatási peres eljárásról szóló 554/2004. sz. törvény 8. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint a felperes csak másodlagosan hivatkozhat a közérdekre, amennyiben a közérdek sérelme kapcsolódik valamely jog vagy jogos magánérdek sérelméhez. Megállapította, hogy a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést szabályozó 195/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet keretében különbséget kell tenni a környezetvédelmi nem kormányzati szervezetek és minden más személy között. A környezetvédelmi jogvitákban perbeli legitimációval rendelkező környezetvédelmi nem kormányzati szervezetekkel ellentétben ugyanis minden más személynek, így az alapeljárás felperesének is be kell tartania a perbeli legitimáció általános szabályait, amelyek valamely jog vagy jogos érdek megsértésének bizonyításától függnek. Mivel a felperes „objektív" peres eljárásra hivatkozott, azaz keresetének célja a közérdek védelme, anélkül, hogy valamely jog vagy jogos magánérdek megsértésére hivatkozott volna, a Tribunalul Cluj (kolozsvári törvényszék) megállapította, hogy a felperes nem rendelkezik perbeli legitimációval.

17. A felperes és a Consiliul Județean Suceava (szucsávai megyei tanács, Románia) megtámadta a Tribunalul Cluj (kolozsvári törvényszék) ítéletét a Curtea de Apel Cluj (kolozsvári ítélőtábla, Románia) előtt. E bíróság 2019. szeptember 26-i 1195. sz. határozatával, miután elutasította a szucsávai megyei tanács által benyújtott csatlakozó fellebbezést, és helyt adott a fellebbező által benyújtott fellebbezésnek, hatályon kívül helyezte a megtámadott ítéletet, és az ügyet visszautalta a Tribunalul Cluj (kolozsvári törvényszék) elé.

18. A fellebbezési eljárás során a szucsávai megyei tanács kérelmet terjesztett az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) elé, amelyben kérte az ügy más bíróságra való áttételét. Az említett kérelemnek helyt adtak. Az ügyet ezt követően áttették a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Curtea de Apel Târgu Mureșhez (marosvásárhelyi ítélőtábla). A Curtea de Apel Cluj (kolozsvári ítélőtábla) ítéletét az áttétel iránti kérelemnek helyt adva automatikusan hatályon kívül helyezték.

19. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a közigazgatási eljárásban a perbeli legitimációra vonatkozó általános szabály „szubjektív jellegű peres eljáráson” alapul, vagyis azon, amelyben egy magánszemély jogaira vagy érdekeire hivatkoznak. Kifejti, hogy annak a személynek, akinek a jogait vagy jogos érdekeit megsértették, saját érdekére kell hivatkoznia, amelyet a jogalkotó „jogos magánérdeknek” nevez. Valamely természetes vagy jogi személy, illetve valamely érdekelt szervezet csak másodlagosan, jogos magánérdekre hivatkozva indíthat „objektív peres eljárást” jogos közérdek védelmében.

20. A kérdést előterjesztő bíróság különösen a környezetvédelem területén állapítja meg, hogy a 195/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet elismeri az objektív peres eljárás lehetőségét. Azon személyek kategóriája azonban, akik elsősorban és közvetlenül jogos közérdekre hivatkozhatnak, a környezetvédelmi nem kormányzati szervezetekre korlátozódik. A nyilvánosság minden más tagja számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés a közigazgatási eljárásokra vonatkozó általános szabályok szerint történik.

21. Az alapügyben a felperes egy ügyvédi iroda, amely a törvény szerint korlátozottan jogosult a szakmai tevékenység gyakorlásából eredő jogvitákkal kapcsolatban keresetet indítani.

22. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a felperes a saját nevében indított keresetet az őt alkotó három ügyvéd érdekeinek védelme érdekében. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy első kérdése két szempontot foglal magában. Az első szempont az, hogy a felperes részére elismerhető-e az egyezmény 2. cikkének (4) bekezdése és 9. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „nyilvánosság” jogállás. A második szempont az, hogy a felperes ugyanezen célból hivatkozhat-e az őt alkotó természetes személyek jogaira és érdekeire.

23. Abban az esetben, ha a Bíróság az első kérdés egyik vagy mindkét szempontjára igenlő választ ad, a kérdést előterjesztő bíróság felteszi a második kérdést, nevezetesen azt, hogy az Aarhusi Egyezmény – az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkében foglalt hatékony bírói jogvédelemhez való joggal összefüggésben értelmezett – 9. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti jogi rendelkezés, amely ügyvédi irodának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését a saját érdek igazolásához vagy ahhoz a körülményhez köti, hogy az a kereset benyújtásával azon jogi helyzet védelmére törekszik, amely közvetlenül összefügg azzal a céllal, amelynek érdekében e társulást létrehozták.

24. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés arra a szabályra vonatkozik, amely szerint a bírósági eljárás az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (4) bekezdésének megfelelően nem lehet megfizethetetlenül költséges. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a Codul de proecudură civilă (polgári perrendtartásról szóló törvény) 451–453. cikke részletesen meghatározza, hogy az eljárás költségei miből állnak (nevezetesen az államot megillető bírósági illetékek, az ügyvédi díjak, a szakértői díjak, a tanúknak járó összegek stb.), és hogy az eljárásban részt vevő melyik felet (nevezetesen a pervesztes felet a pernyertes fél kérelmére) kötelezhetik a költségek viselésére, valamint azon szempontokat, amelyek alapján a bíróság – indokolt határozatban – csökkentheti az ügyvédi díjakat. Az ügyvédi díjak csökkentésének lehetősége különösen akkor áll fenn, ha az ilyen díjak nyilvánvalóan aránytalanok az ügy értékéhez vagy összetettségéhez, illetve az ügyvéd által végzett munkához képest, figyelembe véve az adott ügy körülményeit.

25. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor azt kérdezi, hogy a nemzeti jog fent említett rendelkezései elegendő szempontot tartalmaznak-e ahhoz, hogy a magánjog hatálya alá tartozó jogalanyok felmérhessék és előre lássák a környezetvédelmi szabályok be nem tartásából eredő jogviták magas perköltségeit. Hangsúlyozza, hogy az ilyen költségek visszatarthatják a jogalanyokat az e területen történő perindítástól.

26. E ténybeli és jogi körülmények között határozott úgy a Curtea de Apel Târgu Mureș (marosvásárhelyi ítélőtábla, Románia), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az [EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével] összefüggésben úgy kell-e értelmezni a [Charta 47. cikkének első bekezdését], valamint az [Aarhusi Egyezmény] 9. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben ezen Egyezmény 2. cikkének (4) bekezdését, hogy a »nyilvánosság« fogalmába tartozik az ügyvédi irodához hasonló azon jogalany, amely nem a jogalany jogainak vagy érdekeinek, hanem természetes személyek – azaz az e szakmai szervezeti formába tartozó ügyvédek – jogainak és érdekeinek sérelmére hivatkozik, [valamint] hogy e jogalany az Egyezmény 2. cikkének (4) bekezdése értelmében a természetes személyek szövetség vagy szervezet útján eljáró csoportjához hasonlítható?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén, tekintettel az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt célokra és az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmének céljára, úgy kell-e értelmezni az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését és – [az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével] összefüggésben – a [Charta 47. cikkének első és második bekezdését], hogy azokkal ellentétes az a nemzeti jogi rendelkezés, amely az ügyvédi irodának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését a saját érdek igazolásához vagy ahhoz a körülményhez köti, hogy az a kereset benyújtásával azon jogi helyzet védelmére törekszik, amely közvetlenül összefügg azzal a céllal, amelynek érdekében e szervezeti formát – a jelen esetben az ügyvédi irodát – létrehozták?

3) Az első és a második kérdésre adott igenlő válasz esetén vagy az e két kérdésre adott választól függetlenül, úgy kell-e értelmezni az Egyezmény 9. cikkének (3), (4) [és] [(5)] bekezdését, valamint – [az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével] összefüggésben – a [Charta 47. cikkének első és második bekezdését], hogy az a kifejezés, hogy az elégséges és hatékony jogorvoslat, így a bírósági határozat meghozatala is, »nem megfizethetetlenül költséges«, a pervesztes felet terhelő költségek korlátozására vonatkozó szabályokat és/vagy kritériumokat feltételez, abban az értelemben, hogy a nemzeti bíróságnak biztosítania kell

annak a követelménynek a tiszteletben tartását, hogy az eljárás nem lehet megfizethetetlenül költséges, figyelembe véve mind a saját jogait megvédeni kívánó személy érdekeit, mind a környezetvédelemhez fűződő általános érdeket?"

27. A szucsávai megyei tanács, Írország, a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. Az alapeljárás felperese, a szucsávai megyei tanács, Írország és a Bizottság a 2023. május 4-i tárgyaláson szóbeli észrevételeket terjesztett elő.

III. Értékelés

Előzetes észrevételek

A felperest az uniós jog alapján megillető jogok

28. Írásbeli észrevételeiben a Bizottság hangsúlyozta, hogy az alapügy az uniós környezetvédelmi jog hatálya alá tartozik. E tekintetben megjegyzi, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megemlíti az 1999/31 irányelvet és a 2011/92/EU irányelvet,[7] és hogy a vitatott közigazgatási aktusok az uniós jog hatálya alá tartoznak.

29. A Bizottság ugyanakkor kétségeit fejezte ki az előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyértelműségét illetően. Konkrétan arra hivatkozott, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem fejtette ki, hogy melyek azok a jogok, amelyek a felperest az uniós jog alapján megilletik, sem pedig azt, hogy a „jelentős hatás" – amelyet a felperes állítása szerint a hulladéklerakó a tagjaira gyakorolt – hogyan lehet releváns az uniós jog szempontjából.[8] Mindemellett a Bizottság, azon állandó ítélkezési gyakorlatra hivatkozva, amely szerint az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell,[9] arra a következtetésre jut, hogy a kérdések elfogadhatóak.

30. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy az alapügy az uniós jog hatálya alá tartozik. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a Közösség által aláírt, majd pedig a 2005/370 határozattal jóváhagyott Aarhusi Egyezmény értelmezésére, amelynek rendelkezései szerves részét képezik az Unió jogrendjének.[10] Továbbá az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az érintett hulladéklerakót az 1999/31 irányelv követelményeinek megfelelően építették meg, és azt a 2011/92 irányelvnek megfelelően környezeti hatásvizsgálatnak vetették alá.

31. Kétségtelen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem fejtette ki, hogy melyek azok a jogok, amelyek a felperest az uniós jog alapján megilletik. A felperes a tárgyaláson e kérdésre válaszolva előadta, hogy az eljárási jogokat az 1999/31 irányelvből, a 2001/42/EK irányelvből[11] és a 2011/92 irányelvből fakadó uniós jogból eredezteti. A 2001/42 irányelvvel kapcsolatban a felperes azt állította, hogy a hulladéklerakóval kapcsolatos szabályozási terv elfogadását nem

7 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.).

8 A Bizottság e tekintetben a 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie ítéletre (C-240/09, EU:C:2011:125, 47. pont) hivatkozik.

9 A Bizottság a 2022. július 7-i Coca-Cola European Partners Deutschland ítéletre (C-257/21 és C-258/21, EU:C:2022:529, 35. pont) hivatkozik.

10 Lásd ebben az értelemben: 2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe (Gépjárművek típusjóváhagyása) ítélet (C-873/19, EU:C:2022:857, 48. pont).

11 A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2001. L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.).

előzte meg környezeti hatásvizsgálat, és hogy a nyilvánosság tájékoztatáshoz való joga sérült. A 2011/92 irányelvet illetően a felperes jelezte, hogy elvégezték a környezeti hatásvizsgálatot, de az alkalmazott eljárás hibás volt, és megsértették a nyilvánosságnak a 2011/92 irányelv 11. cikke szerinti tájékoztatáshoz való jogát. A felperes az 1999/31 irányelvre vonatkozóan nem fejtette ki álláspontját.

32. E tekintetben meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések csak az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) és (4) bekezdésére vonatkoznak. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik továbbá, hogy a felperes az ügy érdemét illetően több érvet is előterjesztett a vitatott közigazgatási intézkedések jogellenességére vonatkozóan, míg az alperesek arra hivatkoztak, hogy a hulladéklerakó megfelel az 1999/31 irányelv valamennyi műszaki követelményének.

33. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1999/31 irányelv 8. cikke értelmében az illetékes hatóságok csak akkor adnak engedélyt egy hulladéklerakó létesítésére, ha meggyőződtek arról, hogy az összes szükséges követelmény teljesül. Amennyiben a kereset az ezen irányelvben előírt kötelezettségek esetleges megsértésére vonatkozik,[12] egyetértek a lengyel kormány azon állításával, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adandó válasz azon a feltételezésen alapulhat, hogy a felperes többek között az 1999/31 irányelvből eredő kötelezettségek megsértésére kíván hivatkozni. Ennek elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a Bíróság más uniós környezetvédelmi jogi irányelvek releváns voltának további vizsgálata nélkül megválaszolja a feltett kérdéseket.

34. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések az uniós jog szempontjából annyiban relevánsak, amennyiben a vitatott közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata az 1999/31 irányelvben foglalt kötelezettségek esetleges megsértésére vonatkozik. Ezeket a kérdéseket ennek megfelelően újra kell fogalmazni.[13]

Az EUSZ 19. cikkről és a Charta 47. cikkéről

35. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság – az EUSZ 19. cikkel és a Charta 47. cikkével összefüggésben – az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (4) bekezdésének és 9. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmezését kéri. Amint azonban a Bizottság írásbeli észrevételeiben rámutatott, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglalt, a tagállamoknak az uniós jog hatálya alá tartozó területeken a hatékony jogvédelem biztosításához elegendő jogorvoslat biztosítására vonatkozó kötelezettsége az Alapjogi Charta 47. cikkéből is következik. Ilyen körülmények között az előterjesztett második és harmadik kérdés elemzése kizárólag a Charta 47. cikkén alapul, mivel az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének külön vizsgálata nem tűnik szükségesnek a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseinek megválaszolásához és az előtte folyamatban lévő jogvita megoldásához.[14] Az előterjesztett első kérdést illetően, az e kérdéssel összefüggésben általam kifejtett okok miatt nincs szükség az említett rendelkezések egyikének elemzésére sem.

[12] Lásd ebben az értelemben: 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 34. pont).

[13] E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ennek érdekében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia a feltett kérdést (2022. november 17-i Porr Bau ítélet, C-238/21, EU:C:2022:885, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[14] Lásd ebben az értelemben: 2019. november 19-i A. K. and Others (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 169. pont).

Az első kérdésről

36. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban egy ügyvédi iroda az Aarhusi Egyezmény – az ezen Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett – 2. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „nyilvánosság" tagjának tekinthető-e, amennyiben ez az ügyvédi iroda nem a saját jogának vagy érdekének megsértésére hivatkozik, hanem az őt alkotó tagok jogainak és érdekeinek megsértésére. A felperes azt is kérdezi, hogy az említett ügyvédi irodát alkotó természetes személyek, nevezetesen az ügyvédek, az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének (4) bekezdése értelmében a természetes személyek szövetség vagy szervezet útján eljáró „csoportjának" tekinthetők-e.

Előzetes megfontolások arról, hogy ki lehet a „nyilvánosság" tagja

37. Először is emlékeztetni kell arra, hogy a „nyilvánosság" fogalmát az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének (4) bekezdése úgy határozza meg, mint „egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai". E fogalom meghatározása olyan tágan került megfogalmazásra, hogy – amint azt a Bizottság és Írország megállapította – lényegében *mindenkit* magában foglal, feltéve, hogy a jogi követelmények teljesülnek. Ezt az értelmezést az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója is megerősíti, amely szerint a „nyilvánosságot" úgy kell értelmezni, hogy a „*bármely személy*" elvét kell alkalmazni.[15]

38. Konkrétabban a természetes vagy jogi személyek „szövetségei, szervezetei és csoportjai" fogalmát illetően – amelyek az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének (4) bekezdése szerinti „nyilvánosság" részét képezik – meg kell jegyezni, hogy amennyiben ezek a „szövetségek, szervezetek és csoportok" jogi személyiséggel rendelkeznek, mindenképpen a jogi személy fogalma alá tartoznak. Az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója szerint „a megfogalmazás tehát csak úgy értelmezhető, hogy a *jogi személyiséggel nem rendelkező* szövetségek, szervezetek és csoportok az Egyezmény értelmében szintén a nyilvánosság tagjának tekinthetők".[16] A jogi személyiséggel nem rendelkező „szövetségek, szervezetek és csoportok" bevonása a „nyilvánosság" fogalmába azonban a *nemzeti jogra vagy gyakorlatra* való hivatkozással történik. Így, amint azt az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója megállapítja, „az *ad hoc* formációk csak akkor tekinthetők a nyilvánosság tagjának, ha teljesülnek a nemzeti jogban vagy gyakorlatban meghatározott követelmények, ha vannak ilyenek", de „ezeknek a követelményeknek, ha vannak ilyenek, meg kell felelniük az Egyezmény azon célkitűzésének, hogy biztosítsák a nyilvánosság jogaihoz való széles körű hozzáférést".[17] Ezen túlmenően, e követelmények végrehajtásakor figyelembe kell venni az Aarhusi Egyezmény 3. cikkének

[15] Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága, *Aarhusi Egyezmény: végrehajtási útmutató*, 2. kiadás, 2014 („az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója"), 55. o. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ezen útmutató olyan magyarázó jellegű dokumentumnak tekinthető, amely adott esetben más releváns elemekkel együttesen figyelembe vehető ezen egyezmény értelmezése céljából, az abban szereplő elemzéseknek egyáltalán nincs kötelező erejük, és nem rendelkeznek olyan normatív jelleggel, mint amellyel az említett egyezmény rendelkezései bírnak (2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe [Gépjárművek típusjóváhagyása] ítélet, C-873/19, EU:C:2022:857, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[16] Az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója, 55. o. (kiemelés tőlem). Lásd Jendroska, J., „Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), 372–408. o., 386. o., amely megjegyzi, hogy a 2. cikk (4) bekezdésének „kompromisszumos megfogalmazása" arra irányult, hogy „minden olyan formára kiterjedjen, amelyben természetes vagy jogi személyek adott jogi keretek között jogszerűen összejöhetnek, tehát nem feltétlenül követeli meg a nem kormányzati szervezetektől, hogy jogi személyiséggel rendelkezzenek".

[17] Az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója, 55. o.

(4) bekezdését, amely előírja, hogy minden egyes Fél „gondoskodik a környezetvédelem célját elősegítő szövetségek, szervezetek és csoportok megfelelő elismeréséről és támogatásáról, és biztosítja, hogy jogrendszere összhangban legyen ezen kötelezettséggel”.

39. Ebből következik, hogy a nemzeti jog által előírt feltételeknek megfelelő „szövetség, szervezet és csoport” a nyilvánosság tagja, és jogosult az egyezmény által a nyilvánosságnak biztosított jogok gyakorlására.

40. Másodszor, emlékeztetni kell arra, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése feljogosítja a nyilvánosság azon tagjait, akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, hogy a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezésekbe ütköző intézkedéseket és mulasztásokat megtámadják. A 9. cikk (3) bekezdése ezt a jogot a nyilvánosság tagjaira ruházza, „anélkül, hogy kifejezetten további feltételeket állapítana meg arra vonatkozóan, hogy a nyilvánosság mely tagjai”[18] élvezhetik ezt a jogot. E rendelkezés személyi hatálya tehát a „nyilvánosság” *minden* olyan „tagjára” kiterjed, aki megfelel „a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek”.

41. Ennyiben a nemzeti jog követelményeinek megfelelő szövetség, szervezet és csoport a 9. cikk (3) bekezdése alapján keresetet indíthat az e rendelkezés hatálya alá tartozó intézkedések vagy mulasztások megtámadása érdekében. Az, hogy a nyilvánosság ilyen tagja megfelel-e a nemzeti jog által meghatározott kritériumoknak ahhoz, hogy jogosult legyen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez, a perbeli legitimációval kapcsolatos kérdés, és a második kérdés keretében kerül megvitatásra.

42. Következésképpen – amint azt a lengyel kormány állította – a nyilvánosság tagjaként a keresetindítás jogának meghatározása szempontjából a „szövetség, szervezet vagy csoport” formája vagy célja nem releváns, amennyiben az megfelel a nemzeti jog által előírt követelményeknek. Ugyanezen célból – amint arra a Bizottság hivatkozott – nem releváns az a kérdés, hogy e tag a saját érdekeit, tagjai érdekeit vagy a közérdekeket védi-e.

A jogi személyiséggel nem rendelkező ügyvédi iroda mint a „nyilvánosság” tagja

43. Az alapügyben szereplő körülmények között AB&CD egy jogi személyiséggel nem rendelkező ügyvédi irodának minősül. A jogi személyiség hiánya ellenére az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből az derül ki, hogy az ügyvédi iroda az ügyvédi hivatásról szóló szabályzat 196. cikkének (3) bekezdése értelmében keresetet indíthat a szakmai tevékenységének gyakorlásából eredő jogvitákban.

44. Tekintettel a „nyilvánosság” fogalmának a fentiekben ismertetett tág hatályára, az ügyvédi iroda jogképességének a szakmai tevékenységének gyakorlásával kapcsolatos ügyekre történő korlátozása nem zárja ki a 2. cikk (4) bekezdése szerinti „nyilvánosság” tagjaként való jogképességét. A fenti korlátozás a nemzeti jog által az ilyen irodának a 9. cikk (3) bekezdése szerinti keresetindítási jogosultsága tekintetében megállapított kritériumokra vonatkozik. Ezenfelül az a tény, hogy ez az ügyvédi iroda nem az e jogalanyra jellemző valamely jog vagy érdek megsértésére, hanem az őt alkotó tagok jogainak és érdekeinek megsértésére hivatkozik, szintén nem zárja ki a „nyilvánosság” tagjaként való jogképességét.

[18] Az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója, 55. o.

Az ügyvédi iroda tagjai mint természetes személyek „csoportja”

45. Ami az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés második szempontját illeti, úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az ügyvédi irodát alkotó természetes személyek az alkalmazott jogi formától függetlenül tekinthetők-e a 2. cikk (4) bekezdése értelmében vett szövetség vagy szervezet keretében eljáró természetes személyek „csoportjának”. A fentiekben kifejtett előzetes megfontolások fényében ezek a személyek a nemzeti jogban meghatározott követelmények teljesülése esetén szövetség vagy szervezet keretében eljáró természetes személyek „csoportjának” tekinthetők. Ez azt jelenti, hogy ha e személyek *ad hoc* formációként vagy csoportként lépnek fel a környezet védelme érdekében, akkor a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy az ilyen csoport megfelel-e a nemzeti jog által a „nyilvánosság” tagjának minősítéshez előírt követelményeknek, amennyiben vannak ilyenek.

Az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosításának célkitűzésével kapcsolatos értelmezés

46. A kérdést előterjesztő bíróság az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (4) bekezdésének értelmezését kérte a Charta 47. cikkével összefüggésben. Mindazonáltal a Charta 47. cikke nem a nyilvánosság meghatározása szempontjából releváns, hanem a nemzeti jog által a 9. cikk (3) bekezdése szerinti keresetindításhoz előírt kritériumok értékelése szempontjából, ami a második kérdés tárgyát képezi. Mindemellett a „nyilvánosság” tagjának minősülő „szövetségek, szervezetek vagy csoportok” tekintetében a nemzeti jog vagy gyakorlat által meghatározott kritériumoknak meg kell felelniük az Aarhusi Egyezménynek az *igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés* biztosítására irányuló általános célkitűzésének. Az „igazságszolgáltatás széles körben biztosított igénybevételét” ugyan a 9. cikk (2) bekezdésében és az irányelvek megfelelő rendelkezéseiben kifejezetten csak a kellő érdekeltségre, illetve jogsértésre vonatkozó keresetindítási feltételek fennállásával összefüggésben említik, széles körben elismert, hogy ez a megfontolás az Aarhusi Egyezmény „általános célkitűzésének” minősül, és nem korlátozódik annak 9. cikkének (2) bekezdésére.[19]

47. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban egy ügyvédi iroda az Aarhusi Egyezmény – ezen Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 2. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „nyilvánosság” tagjának tekinthető, amennyiben ez az ügyvédi iroda nem a saját jogának vagy érdekének megsértésére hivatkozik, hanem természetes személyek, azaz az ügyvédi irodát alkotó tagok jogainak és érdekeinek megsértésére. Az ezen ügyvédi irodát alkotó természetes személyek ugyanezen rendelkezések értelmében szövetség vagy szervezet keretében eljáró természetes személyek „csoportjának” tekinthetők, feltéve, hogy teljesülnek a nemzeti jogban vagy gyakorlatban előírt követelmények. E követelményeknek biztosítaniuk kell az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférést.

[19] Kokott főtanácsnok Edwards ügyre vonatkozó indítványa (C-260/11, EU:C:2012:645, 48. pont). Lásd még Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, 281. o.

A második kérdésről

48. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban az Aarhusi Egyezmény – Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett – 9. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a nemzeti jog olyan rendelkezése, amely az ügyvédi iroda perbeli legitimációját a saját érdek igazolásához vagy ahhoz a körülményhez köti, hogy az a kereset benyújtásával azon jogi helyzet védelmére törekszik, amely közvetlenül összefügg azzal a céllal, amelynek érdekében e szervezeti formát létrehozták.

49. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a kérdést az indokolja, hogy az alkalmazandó nemzeti szabályozás a közigazgatási aktus elleni kereset elfogadhatóságát attól teszi függővé, hogy a felperes bizonyítsa, hogy a vitatott aktus sérti e felperes valamely jogát vagy jogos érdekét, amelyet a jogalkotó „jogos magánérdeknek” nevez. E szabályozás szerint valamely természetes vagy jogi személy, illetve valamely érdekelt szervezet csak másodlagosan, jogos magánérdekre hivatkozva indíthat „objektív peres eljárást”, amely a jogos közérdek védelme érdekében történő keresetindításból áll. A környezetvédelmi jogviták területén a 195/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet elismeri az ilyen objektív peres eljárás lehetőségét. Azon személyek kategóriája azonban, akik elsősorban és közvetlenül jogos közérdekre hivatkozhatnak, a környezetvédelmi nem kormányzati szervezetekre korlátozódik. Más személyeknek, köztük az alapeljárás felperesének is tiszteletben kell tartaniuk a perbeli legitimáció általános szabályait. Pontosabban, a felperes mint ügyvédi iroda, a létrehozásának konkrét céljával összefüggő jogi helyzet védelme érdekében indíthat keresetet. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megvizsgálni, hogy a 9. cikk (3) bekezdésével ellentétesek-e a nemzeti jog által a perbeli legitimáció megállapításához előírt ilyen feltételek.

A perbeli legitimációra vonatkozó követelmények és a hatékony környezetvédelem az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében

50. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 9. cikk (3) bekezdése elismeri a nyilvánosság tagjainak azt jogát, hogy megtámadják a magánszemélyek és hatóságok olyan intézkedéseit vagy mulasztásait, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket. E rendelkezésből következik, hogy ahhoz, hogy a felperes az e rendelkezésben foglalt jogok jogosultja legyen, többek között „a nyilvánosság tagjának” kell lennie, és meg kell felelnie „a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek”. [20]

51. A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó „kritériumok” tekintetében a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok, az e tekintetben számukra fenntartott mérlegelési jogkör keretében, eljárásjogi szabályokat határozhatnak meg azon feltételeket illetően, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a nyilvánosság tagjai jogosultak legyenek az ilyen jogorvoslati eljárások lefolytatására. [21]

[20] 2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe (Gépjárművek típusjóváhagyása) ítélet (C-873/19, EU:C:2022:857, 59. pont).

[21] Lásd ebben az értelemben: 2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe (Gépjárművek típusjóváhagyása) ítélet (C-873/19, EU:C:2022:857, 63. pont).

52. A Bíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy bár az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése önmagában nem rendelkezik közvetlen hatállyal az uniós jogban, tény, hogy e rendelkezés, a Charta 47. cikkével együttesen értelmezve, azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy biztosítaniuk kell az uniós jog, és különösen a környezeti jogi rendelkezések által nyújtott jogok hatékony bírói védelmét. [22]

53. Az Aarhusi Egyezmény – amelynek célja, hogy lehetővé tegye a környezet hatékony védelmét – 9. cikkének (3) bekezdésében előírt jogorvoslati jogot hatékony érvényesülésétől, sőt lényegétől fosztaná meg, ha a belső jogban ilyen kritériumok felállításával azt kellene elismerni, hogy a „nyilvánosság tagjainak" bizonyos kategóriáitól, *a fortiori* az „érintett nyilvánosság tagjaitól", mint amilyenek az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (5) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelő környezetvédelmi szervezetek, meg lehet tagadni a keresetindítás *jogát* magánszemélyek vagy hatóságok olyan cselekményeivel vagy mulasztásaival szemben, amelyek ellentétesek a környezetre vonatkozó uniós jog rendelkezéseinek bizonyos kategóriáival. [23]

54. A 9. cikk (3) bekezdésének végrehajtására vonatkozó mérlegelési jogkör nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy olyan szigorú kritériumokat határozzanak meg, többek között a perbeli legitimációval kapcsolatban, hogy a környezetvédelmi szervezetek számára gyakorlatilag lehetetlen lenne ellenőrizni az uniós környezetvédelmi jog szabályainak betartását. [24] E tekintetben figyelembe kell venni, hogy e szabályok azok, amelyek leginkább a közérdeket és nem csupán a különálló, egyéni érdekek védelmét jelenítik meg, az említett szervezeteknek pedig az a fő feladata, hogy a közérdeket védjék. [25]

55. Bár a Bíróság ítélkezési gyakorlata a 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelő környezetvédelmi szervezetek perbeli legitimációjára vonatkozó követelményekre összpontosít, a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 9. cikk (3) bekezdésének célja, hogy hatékony bírói jogvédelmet biztosítson a nyilvánosság valamennyi tagja számára környezetvédelmi ügyekben. Ez az általános elv a nyilvánosság tagjainak más kategóriáira is vonatkozik, különösen a környezetvédelmet valóban elősegítő szövetségekre, szervezetekre vagy csoportokra, még akkor is, ha azok (még) nem minősülnek hivatalosan a 2. cikk (5) bekezdése értelmében vett környezetvédelmi szervezetnek.

56. E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy – amint arra a jogi szakirodalom is helyesen rámutatott – a 9. cikk (3) bekezdése „nem mondja ki, hogy a nem kormányzati szervezeteket előnyben kellene részesíteni a magánszemélyekkel szemben". [26] Az egyezmény (18) preambulumbekezdése azt hangsúlyozza, hogy „a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmusnak kell rendelkezésre állnia érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében". A 3. cikk (4) bekezdése továbbá kötelezi a feleket, hogy gondoskodjanak „a környezetvédelem célját elősegítő szövetségek, szervezetek és csoportok megfelelő elismeréséről és támogatásáról".

[22] Lásd ebben az értelemben: 2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe (Gépjárművek típusjóváhagyása) ítélet (C-873/19, EU:C:2022:857, 66. pont).

[23] Lásd ebben az értelemben: 2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe (Gépjárművek típusjóváhagyása) ítélet (C-873/19, EU:C:2022:857, 67. pont) (kiemelés tőlem).

[24] Lásd ebben az értelemben: 2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe (Gépjárművek típusjóváhagyása) ítélet (C-873/19, EU:C:2022:857, 69. pont).

[25] Lásd ebben az értelemben: 2022. november 8-i Deutsche Umwelthilfe (Gépjárművek típusjóváhagyása) ítélet (C-873/19, EU:C:2022:857, 68. pont).

[26] Sobotta, C., „New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, 241–258. o. és 244. o. Ezzel szemben a 9. cikk (2) bekezdése, amely az „érintett nyilvánosság" igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését szabályozza, különbséget tesz a környezetvédelmi szervezetek és az „érintett nyilvánosság" minden más tagja között.

57. Másodszor, bár az említett 9. cikk (3) bekezdése – a (18) preambulumbekezdéssel összefüggésben értelmezve – nem tesz különbséget a perbeli legitimációra vonatkozó követelmények között a nyilvánosság tagjainak kategóriái szerint, tény, hogy e rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára a kritériumok bevezetését. Mindazonáltal, amint az már korábban említésre került, e kritériumoknak a Charta 47. cikkének megfelelően tiszteletben kell tartaniuk a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot. Ezen túlmenően a tagállamok e kritériumok megállapítása során nem áshatják alá az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosítására irányuló célkitűzést.

58. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosítására irányuló célkitűzés „szélesebb körben az uniós jogalkotónak a környezet minősége megőrzésére, védelmére és javítására, illetve e téren a nyilvánosság aktív szerepének biztosítására irányuló akaratának részét képezi”.[27] Ez annak elismerése, hogy a környezeti ügyekkel kapcsolatos igazságszolgáltatás terén „szerves kapcsolat”[28] áll fenn a környezetnek az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése és a Charta 37. cikke szerinti magas szintű védelme és a nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése között.[29]

59. Kokott főtanácsnok az Edwards ügyre[30] vonatkozó indítványában felvetette, hogy az Aarhusi Egyezmény szerinti jogi védelem tovább megy, mint a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogvédelem. Míg ugyanis az utóbbi rendelkezés „kifejezetten a *saját* jogokra vonatkozik”, addig a környezetvédelmi ügyekben felmerülő jogorvoslat „főszabály szerint nem csak a felperes egyedi érdekeit, hanem – akár kizárólag – a közérdeket is szolgálja”.[31] A főtanácsnok azt is helyesen hangsúlyozta, hogy „a környezetvédelemben fennálló közérdek elismerése különösen fontos, mivel sok olyan eset fordulhat elő, amelyek bizonyos magánszemélyek jog által védett érdekeit nem vagy csak csekély mértékben érintik”.[32] Ilyen esetekben „[mivel a] környezet […] nem tudja önmaga bíróság előtti védelmét ellátni, […] egy elkötelezett polgár vagy egy nem kormányzati szerv általi képviselete szükséges”.[33]

60. Figyelembe véve az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosításának célkitűzését, a Bíróság ítélkezési gyakorlata továbbra is nyitott marad a környezetvédelmi jogviták *változó dinamikájára*. A Bíróság elismeri azt a szerepet, amelyet az aktív polgárok játszhatnak a környezet védelmében, miután megállapította, hogy „a magánszemélyek és a szervezetek természetes módon hivatottak arra, hogy a környezet védelmében aktívan szerepet játsszanak”.[34]

61. Ez azonban senki számára nem jelent korlátlan perbeli legitimációt. A Jogkövetési Bizottság ugyanis úgy ítélte meg, hogy „a felek nem kötelesek arra, hogy az *actio popularis* rendszerét vezessék be a nemzeti jogukba, és így bárki vitathasson a környezethez kapcsolódó bármely határozatot, aktust vagy mulasztást”.[35] A tagállamok továbbra is mérlegelési jogkörükben

[27] 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221, 32. pont).

[28] Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, 2020, 280. o.

[29] Ezt a gondolatot egy lépéssel továbbvíve, a szakirodalomban felvetették, hogy az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférést a magas szintű környezetvédelem „*eljárási dimenziójának*” lehetne tekinteni, és a környezetvédelmi peres eljárások „átfogó alapelvévé” lehetne emelni. Sikora, A., i.m. 29. lábjegyzet, 282. o.

[30] Kokott főtanácsnok Edwards ügyre vonatkozó indítványa (C-260/11, EU:C:2012:645).

[31] Kokott főtanácsnok Edwards ügyre vonatkozó indítványa (C-260/11, EU:C:2012:645, 39. és 40. pont).

[32] Uo., 42. pont.

[33] Uo.

[34] 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221, 40. pont).

[35] Az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója, 198. o. Amint azt a szakirodalomban megfigyelték, a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdése „általában szinte a tárgyalások végéig heves viták tárgyát képezte”, míg a kérdéssel kapcsolatos végleges szöveg „a nagyon eltérő nézetek és célkitűzések közötti számos kompromisszum eredménye, és ezért inkább azt tükrözi, ami lehetséges volt, mint azt, ami szükséges vagy kívánatos lett volna”. Jendroska, J., i. m. 16. lábjegyzet, 398. és 407. o.

dönthetnek arról, hogy milyen feltételek mellett léphetnek fel a nyilvánosság tagjai a környezet védelme érdekében. Amint arra lényegében a Bizottság és Írország is rámutatott, a környezetvédelmi peres eljárások egyszerűsítése jogos cél, hogy elkerülhető legyen egy olyan helyzet, amely a bíróságok számára nehezen kezelhető. Mindazonáltal, ahogyan arra már fentebb rámutattam, ha a perbeli legitimációra vonatkozó kritériumok miatt a „nyilvánosság tagjainak" bizonyos kategóriái nem lennének jogosultak a 9. cikk (3) bekezdése szerint keresetet indítani, az túl szigorú lenne ahhoz, hogy az Egyezménynek megfelelően az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítani lehessen.

62. Annak megítéléséhez, hogy a perbeli legitimációra vonatkozó követelmények ténylegesen lehetetlenné teszik-e a „nyilvánosság tagjai" bizonyos kategóriái számára a keresetindítást, fontos figyelembe venni a jogrendszer egészét, és felmérni, hogy a nemzeti jognak milyen mértékben vannak ilyen „blokkoló hatásai". [36]

63. A kérdést előterjesztő bíróság magyarázata szerint az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás a környezetvédelmi peres eljárásokban a környezetvédelmi nem kormányzati szervezeteknek biztosít perbeli legitimációt. A nyilvánosság többi tagjának meg kell felelnie a hatályos jogszabályokban a perbeli legitimációra vonatkozóan előírt követelményeknek. Pontosabban, jogos magánérdekre kell hivatkozniuk, és csak másodlagosan jogos közérdekre. A fenti megfontolásokra tekintettel a szubjektív jellegű peres eljáráson alapuló eljárási modell elfogadása önmagában nem összeegyeztethetetlen a 9. cikk (3) bekezdésével. Mindazonáltal, figyelembe véve a környezetvédelmi peres eljárásokban a közérdek meghatározó jellegét, a nemzeti bíróság feladata, hogy amennyire csak lehetséges a 9. cikk (3) bekezdésében foglalt, illetve az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosítására vonatkozó célkitűzésekkel összhangban értelmezze a keresetindítás feltételeire vonatkozó eljárási szabályokat. Ezek a szabályok nem tehetik ténylegesen lehetetlenné a „nyilvánosság tagjainak" bizonyos kategóriái, köztük különösen a környezet védelme érdekében ténylegesen tevékenykedő és a nemzeti jog szerinti követelményeknek megfelelő szervezetek, szövetségek és csoportok számára, hogy megtámadják az olyan közigazgatási eljárásban hozott határozatokat, amely ellentétes lehet az uniós környezetvédelmi joggal. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság mérlegelheti a nemzeti jogban a „biztonságos és ökológiailag kiegyensúlyozott környezethez" való jog elismerésének jelentőségét a perbeli legitimációra vonatkozó szabályok értelmezése szempontjából.

Az ügyvédi iroda 9. cikk (3) bekezdése szerinti perbeli legitimációjáról

64. Ami konkrétan a felperes ügyvédi iroda perbeli legitimációját illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a felperes a tagjai nevében és közérdekből kívánt keresetet indítani. Meg kell azonban állapítani, hogy a perbeli legitimációt a felperes tekintetében kell meghatározni. Amint azt Írország, valamint lényegében a lengyel kormány és a Bizottság is megállapította, a nemzeti bíróságot nem lehet arra kérni, hogy a perbeli legitimáció megállapítása érdekében a szervezet „mögött" álló természetes személyeket vizsgálja. A jog általában előírhatja azokat a feltételeket, amelyek alapján a peres felek jogosultak keresetet indítani más személyek érdekeinek vagy jogainak, illetve a közérdek védelmében (társuláshoz vagy képviselethez kapcsolódó perbeli

[36] A Jogkövetési Bizottság jelentése, ACCC/C/2006/18 (Dánia), 30. pont.

legitimáció).[37] Úgy tűnik azonban, hogy az alapeljárás felperese esetében ez nem áll fenn. Ezenkívül az ügy irataiból nem tűnik úgy, hogy a felperest a tagjai vagy az érintett régió lakosai felhatalmazták volna arra, hogy a nevükben keresetet indítson.

65. A kérdést előterjesztő bíróság arra is választ vár, hogy az ügyvédi irodát alkotó tagok „csoportként” rendelkezhetnek-e perbeli legitimációval. Ebben az összefüggésben úgy tűnik, hogy a felperes az ügyvédi irodát eszközként használja fel arra, hogy *ad hoc* formációként lépjen fel a környezetvédelem elősegítése érdekében. Ha e személyek „csoportként” kívánnak keresetet indítani, e minőségükben kell eljárniuk. Ha a nemzeti jog másként nem rendelkezik, a bíróság csak a „csoportként” indított kereset benyújtásakor tudja értékelni, hogy az ilyen „csoport” megfelel-e a nemzeti követelményeknek ahhoz, hogy a nyilvánosság tagja legyen, és hogy – figyelemmel az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jog biztosítására irányuló célkitűzésre – megfelelhet-e a perbeli legitimációra vonatkozó kritériumoknak.

66. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban az Aarhusi Egyezmény – a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett – 9. cikkének (3) bekezdésével nem ellentétes a nemzeti jog olyan rendelkezése, amely az ügyvédi iroda keresetének elfogadhatóságát a saját érdek igazolásához vagy ahhoz a körülményhez köti, hogy az a kereset benyújtásával azon jogi helyzet védelmére törekszik, amely közvetlenül összefügg azzal a céllal, amelynek érdekében e szervezeti formát létrehozták. Mindazonáltal, figyelembe véve a környezetvédelmi peres eljárásokban a közérdek meghatározó jellegét, a nemzeti bíróság feladata, hogy amennyire csak lehetséges a 9. cikk (3) bekezdésében foglalt, illetve az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosítására vonatkozó célkitűzésekkel összhangban értelmezze a keresetindítás feltételeire vonatkozó eljárási szabályokat. Az ilyen szabályok nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné, hogy a „nyilvánosság” bizonyos kategóriái – ideértve különösen a környezetvédelmet valóban elősegítő és a nemzeti jog szerinti követelményeknek megfelelő szervezeteket, szövetségeket és csoportokat – megtámadhassanak egy olyan közigazgatási eljárásban hozott határozatot, amely ellentétes lehet az uniós környezetvédelmi joggal.

A harmadik kérdésről

67. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban az Aarhusi Egyezmény – a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett – 9. cikkének (3), (4) és (5) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az a követelmény, hogy bizonyos bírósági eljárások „elégséges és hatékony jogorvoslatot” biztosítsanak és ne legyenek „megfizethetetlenül költségesek”, a pervesztes felet terhelő költségek korlátozására vonatkozó konkrét szabályokat és/vagy kritériumokat tesz szükségessé, abban az értelemben, hogy a nemzeti bíróságnak biztosítania kell annak a követelménynek a tiszteletben tartását, hogy az eljárás nem lehet megfizethetetlenül költséges, figyelembe véve mind a saját jogait megvédeni kívánó személy érdekeit, mind a környezetvédelemhez fűződő általános érdeket.

68. E tekintetben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a román szabályozás, vagyis a polgári perrendtartásról szóló törvény 451–453. cikke részletesen meghatározza az eljárási költségeket és azon szempontokat, amelyek alapján a bíróság – indokolt határozatban – csökkentheti az ügyvédi díjakat. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság kétségeit fejezi ki

[37] Lásd általánosságban: Cane, P., *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 285. és azt követő oldalak, valamint Cadiet, L., Normand, J., és Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, PUF, 3. kiadás, 2020, 171. és azt követő pontok.

azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti jogban meghatározott általános kritériumok kellően pontos szabályokat és feltételeket tartalmaznak-e ahhoz, hogy fel lehessen mérni és előre lehessen látni a környezetvédelmi jogviták jelentős költségeit. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez még inkább így van olyan körülmények között, amikor a keresetet elfogadhatatlanként elutasíthatják a keresetindítási jog hiánya vagy a perbeli legitimáció és a jogi érdek követelményeinek nem teljesülése miatt. A kérdést előterjesztő bíróság végül annak tisztázását kéri, hogy a Bíróságnak a nyilvánosság részvételével foglalkozó 2011/92 irányelv 11. cikkének (4) bekezdésével kapcsolatban a North East Pylon Pressure Campaign és Sheehy ítéletben [38] kifejtett ítélkezési gyakorlata alkalmazható-e az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésére.

69. Ami először is az ítélkezési gyakorlatnak az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében foglalt, a nem megfizethetetlenül költséges eljárásra vonatkozó szabály értelmezésére való alkalmazásával kapcsolatos kérdést illeti, a North East Pylon Pressure Campaign és Sheehy ítélet ad erre választ. Ebben az ítéletben a Bíróság kimondta, hogy 9. cikk (4) bekezdése, amely azokat a jellemzőket – és különösen azt a jellemzőt, hogy e keresetek nem lehetnek megfizethetetlenül költségesek – határozza meg pontosan, amelyekkel a kérdéses kereseteknek rendelkezniük kell, mind a (3) bekezdésben, mind a (2) bekezdésben említett keresetekre kifejezetten alkalmazandó. [39]

70. Következésképpen a nem megfizethetetlenül költséges eljárásra vonatkozó szabályt úgy kell tekinteni, hogy az alkalmazandó az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan eljárásra, amely az említett 9. cikk (3) bekezdésének alkalmazását vonja maga után.

71. Másodszor, ami a költségek felmérésének kritériumait, valamint a magánérdek és a környezet védelméhez fűződő általános érdek figyelembevételét illeti, elöljáróban meg kell állapítani, hogy az Aarhusi Egyezmény 3. cikkének (8) bekezdése kifejezetten észszerű költségviselést engedélyez. A 9. cikk (4) bekezdésével mindaddig nem ellentétes a költségviselés elrendelése, amíg az eljárás nem megfizethetetlenül költséges. [40] Mivel e rendelkezés nem tartalmaz semmilyen konkrét kritériumot, a költségek értékelése nem előre meghatározott, hanem az egyes ügyek körülményeitől és a nemzeti jogrendszertől függ. [41]

72. Az Edwards és Pallikaropoulos ítéletben [42] a Bíróság releváns szempontokat állapított meg a nem megfizethetetlenül költséges eljárásra vonatkozó szabály értelmezéséhez. E kritériumok a túlzott költségek kérdésének *globális* és átfogó értékeléséről tanúskodnak. Pontosabban ebből az ítéletből az következik, hogy a nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie a nemzeti jog valamennyi releváns rendelkezését, szem előtt kell tartania mind a jogait védeni kívánó személy érdekét, mind pedig a környezet védelméhez fűződő közérdeket, illetve hogy az eljárási költség nem haladhatja meg az érdekelt fél anyagi lehetőségeit, és semmi esetre sem tűnhet objektíve észszerűtlennek. [43] Ami az érdekelt fél anyagi helyzetének elemzését illeti, a nemzeti bíróság figyelembe veheti az adott felek helyzetét, a kérelmező pernyertességének észszerű esélyét, az ügy tétjének e kérelmező, illetve a környezet védelme számára képviselt fontosságát, a jogi kérdés és az alkalmazott eljárás bonyolultságát, valamint a különböző szakaszokban való jogorvoslat esetlegesen vakmerő jellegét. [44]

[38] 2018. március 15-i ítélet (C-470/16, EU:C:2018:185).

[39] 2018. március 15-i North East Pylon Pressure Campaign és Sheehy ítélet (C-470/16, EU:C:2018:185, 48. pont).

[40] 2009. július 16-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-427/07, EU:C:2009:457, 92. pont); Kokott főtanácsnok Edwards ügyre vonatkozó indítványa (C-260/11, EU:C:2012:645, 34. pont).

[41] Lásd ebben az értelemben Kokott főtanácsnok Edwards ügyre vonatkozó indítványát (C-260/11, EU:C:2012:645, 36. pont) a Jogkövetési Bizottság különböző megállapításaira és ajánlásaira való hivatkozással.

[42] 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221).

[43] Lásd ebben az értelemben: 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221, 38–40. pont).

[44] Uo., 41. és 42. pont.

73. Egyébiránt a Bíróság megállapította, hogy a nem megfizethetetlenül költséges eljárásra vonatkozó szabály a környezetvédelem terén a Charta 47. cikke értelmében vett hatékony jogorvoslat elvének és a tényleges érvényesülés azon elvének részét képezi, amely szerint az azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályok, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok védelmét, nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását. [45]

74. Tekintettel a Charta 47. cikkére, az Aarhusi Egyezmény alapján való vagy az uniós környezetvédelmi jog alkalmazása iránti valamely eljárás költsége nem lehet olyan magas, hogy megakadályozza a nyilvánosság tagjait abban, hogy keresetet indítsanak, ha ezt szükségesnek vélik. [46]

75. Az alapüggyel összefüggésben a nemzeti szabályozás nem ír elő pontos, kifejezetten a környezetvédelmi peres eljárásokra alkalmazandó kritériumokat. Tekintettel arra, hogy a tagállamok a 9. cikk (4) bekezdésével összefüggésben széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, a környezetvédelmi peres eljárásokban felmerülő költségek részletes meghatározásának hiánya önmagában nem tekinthető összeegyeztethetetlennek a nem megfizethetetlenül költséges eljárásra vonatkozó szabállyal.

76. Az Aarhusi Egyezmény 3. cikkének (1) bekezdéséből ugyanakkor következik, hogy az egyezmény részes feleinek „egyértelmű, átlátható és következetes keretet” kell létrehozniuk és fenntartaniuk az egyezmény rendelkezéseinek megvalósításához. Ezen túlmenően a 9. cikk (5) bekezdéséből következik, hogy a felek kötelesek megvizsgálni olyan megfelelő mechanizmusok létesítésének lehetőségét, amelyeknek keretében segítséget nyújtanának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és egyéb korlátok elmozdításához vagy csökkentéséhez. A nemzeti bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy a nemzeti jogban meglévő mechanizmusok megfelelnek-e e követelményeknek, és hogy a belső eljárásjogot úgy értelmezze, hogy az amennyire csak lehetséges, megfeleljen a 9. cikk (3) és (4) bekezdésében meghatározott céloknak, és így a bírósági eljárások összességükben ne legyenek megfizethetetlenül költségesek, figyelembe véve a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott kritériumokat. [47]

77. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a nemzeti bíróság által az Edwards és Pallikaropoulos ítéletben meghatározott kritériumok alapján elvégzendő globális és átfogó értékelés fényében a felperes perbeli legitimációjának esetleges hiánya önmagában nem zárja ki a nem megfizethetetlenül költséges eljárásra vonatkozó szabály alkalmazását.

78. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban az Aarhusi Egyezmény – Charta 47. cikke első és második bekezdésével összefüggésben értelmezett – 9. cikkének (3), (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az a követelmény, hogy bizonyos bírósági eljárások „elégséges és hatékony jogorvoslatot” biztosítsanak és ne legyenek „megfizethetetlenül költségesek”, nem tesz szükségessé a pervesztes felet terhelő költségek korlátozására vonatkozó konkrét szabályokat és/vagy kritériumokat. Mindazonáltal a nemzeti bíróság feladata, hogy a belső eljárásjogot úgy értelmezze, hogy az amennyire csak lehetséges, megfeleljen az Arhusi Egyezmény 9. cikkének (3) és (4) bekezdésében meghatározott céloknak, és így a bírósági eljárások összességükben ne legyenek megfizethetetlenül költségesek.

[45] 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221, 33. pont).

[46] Lásd ebben az értelemben: 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221, 34. pont).

[47] Lásd ebben az értelemben: 2018. március 15-i North East Pylon Pressure Campaign és Sheehy ítélet (C-470/16, EU:C:2018:185, 57. pont).

IV. Végkövetkeztetés

79. A fenti megfontolások összeségére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1) Az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban egy ügyvédi iroda az Aarhusi Egyezmény – ezen Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 2. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „nyilvánosság” tagjának tekinthető, amennyiben ez az ügyvédi iroda nem a saját jogának vagy érdekének megsértésére hivatkozik, hanem természetes személyek, azaz az ügyvédi irodát alkotó tagok jogának és érdekének megsértésére. Az ezen ügyvédi irodát alkotó természetes személyek ugyanezen rendelkezések értelmében szövetség vagy szervezet keretében eljáró természetes személyek „csoportjának” tekinthetők, feltéve, hogy teljesülnek a nemzeti jogban vagy gyakorlatban előírt követelmények. E követelményeknek ugyanakkor biztosítaniuk kell az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférést.

2) Az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban az Aarhusi Egyezmény – Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett – 9. cikkének (3) bekezdésével nem ellentétes a nemzeti jog olyan rendelkezése, amely az ügyvédi iroda keresetének elfogadhatóságát a saját érdek igazolásához vagy ahhoz a körülményhez köti, hogy az a kereset benyújtásával azon jogi helyzet védelmére törekszik, amely közvetlenül összefügg azzal a céllal, amelynek érdekében e szervezeti formát létrehozták. Mindazonáltal, figyelembe véve a környezetvédelmi peres eljárásokban a közérdek meghatározó jellegét, a nemzeti bíróság feladata, hogy amennyire csak lehetséges a 9. cikk (3) bekezdésében foglalt, illetve az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés biztosítására vonatkozó célkitűzésekkel összhangban értelmezze a keresetindítás feltételeire vonatkozó eljárási szabályokat. Ezek a szabályok nem tehetik ténylegesen lehetetlenné a „nyilvánosság tagjainak” bizonyos kategóriái, köztük különösen a környezet védelme érdekében ténylegesen tevékenykedő és a nemzeti jog szerinti követelményeknek megfelelő szervezetek, szövetségek és csoportok számára, hogy megtámadják az olyan közigazgatási eljárásban hozott határozatot, amely ellentétes lehet az uniós környezetvédelmi joggal.

3) Az uniós környezetvédelmi jog megsértésével kapcsolatos eljárásokban az Aarhusi Egyezmény – Charta 47. cikke első és második bekezdésével összefüggésben értelmezett – 9. cikkének (3), (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az a követelmény, hogy bizonyos bírósági eljárások „elégséges és hatékony jogorvoslatot” biztosítsanak és ne legyenek „megfizethetetlenül költségesek”, nem tesz szükségessé a pervesztes felet terhelő költségek korlátozására vonatkozó konkrét szabályokat és/vagy kritériumokat. Mindazonáltal a nemzeti bíróság feladata, hogy a belső eljárásjogot úgy értelmezze, hogy az amennyire csak lehetséges, megfeleljen az Arhusi Egyezmény 9. cikkének (3) és (4) bekezdésében meghatározott céloknak, és így a bírósági eljárások összességükben ne legyenek megfizethetetlenül költségesek.