A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2011. május 12.*

A C-115/09. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Németország) a Bírósághoz 2009. március 27-én érkezett, 2009. március 5-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV**

és

a **Bezirksregierung Arnsberg**

között,

a **Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: német.

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök (előadó), K. Schiemann, A. Arabadjiev, L. Bay Larsen és C. Toader bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,
hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. június 10-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen eV képviseletében D. Teßmer és B. W. Wegener Rechtsanwälte,

– a Bezirksregierung Arnsberg képviseletében D. Bremecker, meghatalmazotti minőségben,

– a Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG képviseletében Ch. Riese és U. Karpenstein Rechtsanwälte,

– a német kormány képviseletében M. Lumma és B. Klein, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében G. Karipsiadis, meghatalmazotti minőségben,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Russo avvocato dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében J.-B. Laignelot és G. Wilms, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. december 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 466. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.; a továbbiakban: 85/337 irányelv) értelmezésére vonatkozik.

2 A kérdést a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (a Föld Barátai Németország észak-rajna-vesztfáliai szervezete; a továbbiakban: Bund) és a Bezirksregierung Arnsberg között az ez utóbbi által

a Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG (a továbbiakban: Trianel) számára kibocsátott, szénerőmű Lünenben való építésére és üzemeltetésére vonatkozó engedély tárgyában indult jogvitában terjesztették elő.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

3 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, ún. Aarhusi Egyezményt 1998. június 25-én írták alá, és azt az Európai Közösség nevében a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL L 124., 1. o.) hagyta jóvá.

4 Ezen egyezmény 9. cikke előírja:

„[…]

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

a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy alternatívan,

b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja,

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

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

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

(3) A fenti (1) és (2) bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik

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

(4) Az (1) bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, [helyesen: Ezenfelül az (1) cikk sérelme 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 eljárást követve. Ezen cikk értelmében hozott döntéseket írásban kell megadni vagy rögzíteni. A bírósági határozatokat, és amikor lehetséges, egyéb testületek határozatait a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

[…]”

Az uniós jog

A 2003/35 irányelv

5 A 2003/35 irányelv (5) preambulumbekezdése előírja, hogy ahhoz, hogy a Közösség ratifikálni tudja az Aarhusi egyezményt, a közösségi jogot megfelelően össze kell hangolni ez utóbbival.

6 A 2003/35 irányelv (9) preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

7 A 2003/35 irányelv (11) preambulumbekezdése előírja, hogy a 85/337 irányelv módosítása szükséges annak biztosítása érdekében, hogy az teljes mértékben összeegyeztethető legyen az Århusi Egyezmény rendelkezéseivel, különösen annak 6. cikkével és 9. cikke (2) és (4) bekezdésével.

8 A 2003/35 irányelv 1. cikke kimondja:

„Ezen irányelv célja az Århusi Egyezmény alapján fennálló kötelezettségek végrehajtásához való hozzájárulás, különösen a következők révén:

[…]

b) a nyilvánosság részvételének javítása által és a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv keretein belül az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezésekkel."

A 85/337 irányelv

9 A 85/337 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése előírja:

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

10 A 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a „nyilvánosságnak" és az „érintett nyilvánosságnak" a 2003/35 irányelv által beillesztett fogalmát:

„Jelen irányelv alkalmazásában:

[…]

»nyilvánosság«: egy vagy több természetes vagy jogi személy, valamint a nemzeti jogszabályokkal, illetve gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei, illetve csoportjai;

»érintett nyilvánosság«: a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban érintett vagy valószínűleg érintett, illetve abban érdekelt nyilvánosság; e meghatározás alkalmazásában a környezetvédelmet előmozdító

és a nemzeti jog szerinti követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezeteket érdekeltnek kell tekinteni.

[…]”

11 A 85/337 irányelvnek a szintén a 2003/35 irányelv által beillesztett 10a. cikke értelmében:

„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 [helyesen: jogorvoslati] eljáráshoz legyen joguk a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából ezen irányelvnek a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel.

[…]

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

[…]”

A 92/43/EGK irányelv

12 A 2006. november 20-i 2006/105/EK tanácsi irányelvvel (HL L 363., 368. o.) módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; a továbbiakban: az élőhelyirányelv) 6. cikkének (3) bekezdése a következő rendelkezéseket írja elő:

„Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.”

A nemzeti jog

13 A közigazgatási bírósági rendtartás (Verwaltungsgerichtsordnung; BGBl. 1991. I., 686. o.; a továbbiakban: VwGO) 42. §-a a következőképpen határozza meg a keresetek elfogadhatóságának feltételeit:

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

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

14 A VwGO 113. §-ának (1) bekezdése egyébiránt előírja:

„(1) Ha a közigazgatási aktus jogsértő, és ezáltal sérti a felperes jogait, a bíróság a közigazgatási aktust és az esetleges másodfokú határozatot megsemmisíti."

15 A környezetre gyakorolt hatás vizsgálatáról szóló törvény (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, BGBl. 2005 I. 1757. o.; a továbbiakban: UVPG) 2. §-a (1) bekezdésének első mondata értelmében a környezeti hatásvizsgálat a projektek megengedhetőségére vonatkozó határozat meghozatalára szolgáló közigazgatási hatósági eljárás szerves részét képezi.

16 Az UVPG 2. §-a (3) bekezdésének 1. pontja értelmében az engedély, az építési tervet jóváhagyó határozat és a projektek megengedhetőségére vonatkozó, – a bejelentési eljárások kivételével – közigazgatási eljárás keretében hozott egyéb hatósági határozatok az (1) bekezdés első mondata szerinti „határozatoknak" minősülnek.

17 A 2003/35/EK irányelv szerinti környezetvédelmi ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokkal összefüggő kiegészítő rendelkezésekről szóló törvény (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BGBl. 2006 I, 2816. o.; a továbbiakban: UmwRG) 1. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontja akként rendelkezik, hogy e törvényt az UVPG 2. §-ának (3) bekezdése szerinti, az UVPG alapján környezeti hatásvizsgálatra kötelezhető projektek megengedhetőségére vonatkozó „határozatokkal" szembeni jogorvoslatokra kell alkalmazni.]

18 Az UmwRG 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontja előírja, hogy az UmwRG 3. §-a szerint elismert belföldi vagy külföldi egyesület – a saját jogainak megsértésére való hivatkozás kötelezettsége nélkül – a VwGO jogcímén jogosult az ilyen határozattal vagy az ilyen határozat meghozatalának elmulasztásával szemben jogorvoslattal élni, ha arra hivatkozik, hogy az „a környezetvédelmet szolgáló, egyének számára jogokat keletkeztető és a határozat szempontjából releváns jogszabályokba" ütközik.

19 Egyébiránt az UmwRG 2. §-a (5) bekezdése első mondatának 1. pontja kimondja, hogy az ilyen jogorvoslati kérelmek akkor megalapozottak, ha a megtámadott határozat „a környezetvédelmet szolgáló, egyének számára jogokat keletkeztető és a határozat szempontjából releváns jogszabályok" rendelkezéseibe ütközik, és a jogszabálysértés „az egyesület alapszabálya szerint az egyesület által támogatott célok körébe tartozó környezetvédelmi érdekeket érint".

20 A levegőszennyezések, a zajok, a rezgések és hasonló események okozta káros környezeti hatások elleni védelemről szóló törvény (Bundes-Immissionsschutzgesetz,

BGBl. 2002 I, 3830. o.; a továbbiakban: BImSchG) 5. §-a (1) bekezdése első mondatának 2. pontja többek között akképpen rendelkezik, hogy az engedélyköteles létesítményeket úgy kell kivitelezni és üzemeltetni, hogy a „környezet egésze" magas szintű védelmének biztosítása érdekében megelőzzék a káros környezeti hatásokat és egyéb veszélyeket, jelentős hátrányokat és jelentős terheléseket.

21 A BImSchG 8. §-a (1) bekezdésének első mondata előírja, hogy kérelemre engedélyezhető valamely létesítménynek vagy a létesítmény egy részének a kivitelezése, vagy a létesítmény egy részének a kivitelezése és üzemeltetése, ha a részengedély kiadásához jogos érdek fűződik, a részengedély tárgya tekintetében fennállnak az engedélyezés feltételei, és ha az előzetes értékelés szerint a létesítmény egészének kivitelezésével és üzemeltetésével szemben az engedélyezés feltételeinek teljesülése tekintetében nem állnak fenn eleve elháríthatatlan akadályok.

22 A BImSchG 9. §-ának (1) bekezdése akképpen rendelkezik, hogy kérelemre előzetes állásfoglalás útján egyes engedélyezési feltételekre, valamint a létesítmény helyére vonatkozóan határozat hozható, ha a tervezett létesítmény hatásai kielégítően megítélhetők, és az előzetes állásfoglalás kiadásához jogos érdek fűződik.

23 A természet védelméről és a tájvédelemről szóló törvény (Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. 2002 I., 1193. o.) 61. §-a előírja:

„(1) Egy [...] elismert egyesület – jogainak megsértésére való tekintet nélkül – a [VwGO] rendelkezéseinek megfelelően jogorvoslattal élhet

1) a természetvédelmi területek, nemzeti parkok és a 33. § (2) bekezdése keretében egyéb védett területek védelmét szolgáló tilalmak és kötelezettségek alóli mentesítéssel, valamint

2) – ha a nyilvánosság részvétele kötelező – a természetes környezetbe és tájba való beavatkozással járó projektekre vonatkozó építési tervet jóváhagyó határozattal, valamint építési tervengedéllyel szemben.

[…]

(2) Az (1) bekezdés szerinti jogorvoslatok csak akkor elfogadhatók, ha az egyesület

1) arra hivatkozik, hogy az (1) bekezdés első mondata szerinti közigazgatási aktus meghozatala e törvény rendelkezéseivel, az e törvény alapján vagy keretében megalkotott vagy hatályukban fenntartott jogszabályokkal vagy a közigazgatási aktus meghozatala során figyelembe veendő, valamint természetvédelmi és tájvédelmi érdekeket is szolgáló más jogszabályokkal ellentétes,

2) érintett az alapszabályban meghatározott – elismert – feladatkörében [...]”

A jogvita előzményei és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

24 A Trianel, beavatkozó a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásban, egy szénerőművet szándékozik létesíteni és üzemeltetni Lünenben. Ezen erőmű üzembe helyezését, amely 1705 MW-ot elérő bemenő hőteljesítménnyel és 750 MW nettó energiateljesítménnyel rendelkezik, 2012-re tűzték ki. A helyszíntől mért 8 km-es távolságon belül öt, az élőhelyirányelv szerinti természetvédelmi terület található.

25 E projekt környezeti hatásvizsgálatának keretében 2008. május 6-án a Bezirksregierung Arnsberg, az alapeljárás alperese a projektre vonatkozó előzetes állásfoglalást és részengedélyt adott ki a Trianel számára. Az előzetes állásfoglalás megállapította, hogy nem állnak fenn jogi kétségek a projekttel kapcsolatban.

26 2008. június 16-án a Bund keresetet nyújtott be az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenhez, amelyben ezen aktusok megsemmisítését kérte. A Bund többek között az élőhelyirányelvet, különösen pedig ennek 6. cikkét átültető rendelkezéseknek a megsértésére hivatkozott.

27 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy ezeket az aktusokat az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének megsértésével fogadták el, mivel a szóban forgó projekt környezeti hatásvizsgálata nem tette lehetővé annak bizonyítását, hogy e projekt nincs jelentős hatással a közelben található természetvédelmi területekre.

28 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a nemzeti jogi szabályozás alapján valamely környezetvédelmi szervezet nem kifogásolhatja a vízjogi és természetvédelmi jogi előírásoknak, valamint az elővigyázatosság BImSchG 5. §-a (1) bekezdése első

mondatának 2. pontja szerinti elvének a megsértését, mivel e rendelkezések nem keletkeztetnek jogokat az egyének számára az UmwRG 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontja és 2. §-a (5) bekezdése első mondatának 1. pontja szerinti értelemben véve.

29 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a nem kormányzati szervezeteket megillető keresetindítási jog a megsemmisítés iránti keresettel kapcsolatos – a VwGO 42. §-ának (2) bekezdése és 113. §-a (1) bekezdésének első mondata szerinti – általános közigazgatási peres szabályozásnak felel meg, amely előírja, hogy egy közigazgatási aktussal szembeni kereset csak akkor elfogadható, ha a szóban forgó aktus sérti a felperes jogait, tehát közjogi alanyi jogait.

30 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg továbbá, hogy annak megállapításához, hogy egy nemzeti jogi rendelkezés az egyéni érdekek védelmét szolgálja-e, a döntő kritérium az, hogy az érintett rendelkezésben mennyiben tisztázott és kielégítően körülhatárolt a védett érdek, illetve jog, a sérelem fajtája és a védett személyek köre.

31 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben úgy ítéli meg, hogy a szennyezések elleni védelmet szabályozó jog területén a BImSchG 5. §-a (1) bekezdése első mondatának 2. pontja, egyébiránt ugyanúgy, mint a vízjogi és a természetvédelmi jogi rendelkezések, elsősorban a közösségre vonatkoznak, és nem az egyéni jogok védelmére irányulnak.

32 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja továbbá, hogy a szóban forgó projekt nem tartozik a természet védelméről és a tájvédelemről szóló törvény 61. §-ának hatálya alá, amely bizonyos esetekben lehetővé teszi a környezetvédelem területén az elismert egyesületek által benyújtott keresetek elfogadhatóságának e feltételétől való eltérést.

33 Mivel úgy ítélte meg, hogy a bírósághoz fordulás jogának korlátozása sértheti a 85/337 irányelv hatékony érvényesülését, a kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy a Bund keresete nem elfogadható-e ezen irányelv 10.a cikke alapján.

34 E körülmények között az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Megköveteli-e a […] 85/337 irányelv 10a. cikke, hogy az olyan tagállam bíróságához fordulni kívánó nem kormányzati szervezetek, amelynek a közigazgatási eljárásjoga jogsérelemre való hivatkozást ír elő, a projekt engedélyezése szempontjából irányadó valamennyi környezetvédelmi előírás megsértésére hivatkozhassanak, tehát olyan előírások megsértésére is, amelyek kizárólag a közérdek szolgálatára, nem pedig legalább részben egyének jogilag védett érdekeinek a védelmére is hivatottak?

2) Ha az első kérdésre nem adható fenntartás nélkül igenlő válasz:

Megköveteli-e a […] 85/337 irányelv 10a. cikke, hogy az olyan tagállam bíróságához fordulni kívánó nem kormányzati szervezetek, amelynek a közigazgatási eljárásjoga jogsérelemre való hivatkozást ír elő, a projekt engedélyezése szempontjából irányadó olyan környezetvédelmi előírások megsértésére hivatkozhassanak, amelyek közvetlenül a közösségi jogban gyökereznek, vagy amelyek a közösségi környezetvédelmi előírásokat ültetik át a nemzeti jogba, tehát olyan előírások megsértésére is, amelyek kizárólag a közérdek szolgálatára, nem pedig legalább részben egyének jogilag védett érdekeinek a védelmére is hivatottak?

a) Ha a második kérdésre alapvetően igenlő válasz adandó:

a közösségi környezetvédelmi előírásoknak meg kell-e felelniük bizonyos tartalmi követelményeknek ahhoz, hogy megsértésükre hivatkozni lehessen?

b) Ha a második kérdés a) pontjára igenlő válasz adandó:

mely tartalmi követelményekről (például közvetlen hatály, védelmi cél, célkitűzés) van szó?

3) Ha az első vagy a második kérdésre igenlő válasz adandó:

megilleti-e a nem kormányzati szervezeteket közvetlenül az irányelv alapján a bírósághoz fordulás ilyen, a nemzeti jog előírásain túlmenő joga?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első és a második kérdésről

35 Első két kérdésével, amelyeket célszerű együtt vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 85/337 irányelv 10a. cikkével ellentétes-e az

a szabályozás, amely a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő, a környezetvédelmet előmozdító nem kormányzati szervezetek (a továbbiakban: környezetvédelmi egyesületek) tekintetében nem ismeri el annak lehetőségét, hogy a 85/337 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projekteket engedélyező határozatokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében a bíróság előtt egy olyan szabály megsértésére hivatkozzanak, amely kizárólag a közösség, és nem az egyén érdekeit védi. A kérdést előterjesztő bíróság arra is keresi a választ, hogy a 85/337 irányelv hivatkozott 10a. cikkével általánosságban vagy kizárólag akkor ellentétes az ilyen szabályozás, ha ez nem teszi lehetővé a szóban forgó szervezet számára, hogy a bíróság előtt közösségi vagy pusztán nemzeti eredetű, környezetvédelmi jogi különös rendelkezésekre hivatkozhasson.

36 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből az következik, hogy a kérdést az a körülmény igazolja, hogy az alkalmazandó nemzeti szabályozás az olyan kereset elfogadhatóságát, mint amelyet az alapeljárás felperese benyújtott, annak a körülménynek rendeli alá, hogy a felperes arra hivatkozzon, hogy a megtámadott közigazgatási határozat olyan egyéni jogot sért, amely a nemzeti jog értelmében alanyi közjogi jognak minősíthető.

37 Előzetesen meg kell állapítani, hogy a 85/337 irányelv 10.a cikkének első bekezdése előírja, hogy a szóban forgó cikkben szereplő határozatok, jogi aktusok és mulasztások „anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából" jogorvoslati kérelmek tárgyát alkothatják, az ilyen kérelem alátámasztására hivatkozott jogalapok bármely korlátozása nélkül.

38 A kereset elfogadhatóságát illetően e rendelkezés két feltételt tartalmaz: a kereset elfogadhatósága „kellő mértékű érdekeltséghez" vagy „jogsérelemhez" köthető aszerint, hogy a nemzeti jog e feltételek közül melyikre utal.

39 A 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének első mondata előírja továbbá, hogy a tagállamok határozzák meg, mi minősül jogsérelemnek, összhangban azzal a célkitűzéssel, amely szerint biztosítják az érintett nyilvánosságnak a bírósághoz fordulás széles körű jogát.

40 A környezetvédelmi egyesületek által benyújtott keresetek tekintetében a 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének második és harmadik mondata előírja, hogy ezeket e tekintetben kellő mértékben érdekelteknek kell minősíteni, jogaikat pedig olyan jogoknak, amelyek sérülhetnek, aszerint, hogy a nemzeti szabályozás melyikre utal ezen elfogadhatósági feltételek közül.

41 Ezeket a különböző rendelkezéseket az Aarhusi Egyezmény fényében és céljaira figyelemmel kell értelmezni, amellyel – amint az a 2003/35 irányelv (5) preambulumbekezdéséből is következik – az uniós jogot „megfelelően össze kell hangolni."

42 Ebből következik, hogy a tagállam bármely feltételt választja is a kereset elfogadhatósága tekintetében a 85/337 irányelv 10a. cikke értelmében, a környezetvédelmi egyesületeknek joguk van a bíróság, vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtt jogorvoslati eljáráshoz a szóban forgó cikkben szereplő határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából.

43 Végül arra is emlékeztetni kell, hogy az ilyen tárgyú uniós jogszabályok hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét, ezen eljárási szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső jellegű keresetekre vonatkozóak (az egyenértékűség elve), valamint nem lehetnek olyanok,

hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).

44 Ily módon, jóllehet a tagállamok feladata annak meghatározása, amennyiben ilyen jogrenddel rendelkeznek, hogy melyek azok a jogok, amelyek megsértése környezetvédelmi jogi keresethez vezethet, a 85/337 irányelv 10a. cikkében rögzített határokon belül, a tagállamok e meghatározás során nem foszthatják meg az ezen irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében előírt követelményeknek megfelelő környezetvédelmi egyesületeket annak lehetőségétől, hogy a 85/337 irányelv és az Aarhusi Egyezmény által egyaránt elismert szerepüket betöltsék.

45 Az olyan szabályozást illetően, mint az alapeljárásban szereplő, ha a nemzeti jogalkotónak lehetősége is van arra, hogy azokat a jogokat, amelyek megsértésére valamely magánszemély hivatkozhat a 85/337 irányelv 10a. cikkében szereplő határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében, kizárólag a alanyi közjogi jogokra korlátozza, az ilyen a korlátozás mint olyan nem alkalmazható a környezetvédelmi egyesületekre anélkül, hogy ne sérülnének a 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének utolsó mondatában előírt célkitűzések.

46 Ha ugyanis, amint az e rendelkezésből következik, ezen egyesületek ugyanazokra a jogokra hivatkozhatnak, mint a magánszemélyek, ellentétes lenne egyfelől azzal a célkitűzéssel, hogy a nyilvánosságot széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog, másfelől pedig a tényleges érvényesülés elvével az, hogy a szóban forgó egyesületek, kizárólag azon okból, hogy közösségi érdekeket védenek, ne hivatkozhassanak az uniós környezetvédelmi jogból származó jogszabályok megsértésére is. Ugyanis, amint azt az alapeljárás is bizonyítja, ez széleskörűen megfosztaná őket annak lehetőségétől, hogy az e jogból származó szabályok tiszteletben tartásának ellenőrzését kérjék, amely szabályok leginkább a közérdek felé irányulnak, és nem kizárólag az egyéni értelemben vett magánszemélyek érdekeinek védelmére.

47 Ebből először is az következik, hogy a „jogsértés” fogalma nem függhet olyan feltételektől, amelyeket kizárólag más természetes vagy jogi személyek tudnak teljesíteni, mint például valamely üzem közelebbi vagy távolabbi szomszédságának feltétele, vagy annak feltétele, hogy valamilyen módon el kell szenvedni az üzem működésének hatásait.

48 Ebből nagyobb általánosságban az következik, hogy a 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének utolsó mondatát úgy kell értelmezni, hogy az „olyan jogok [sorában], amelyek sérülhetnek”, és amelyekkel a környezetvédelmi egyesületek rendelkeznek, szükségszerűen szerepelniük kell az uniós környezetvédelmi jogot végrehajtó nemzeti jogi jogszabályoknak, valamint a közvetlenül hatályos uniós környezetvédelmi jogi jogszabályoknak.

49 E tekintetben a célból, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak a leghasznosabb választ lehessen adni, meg kell állapítani, hogy valamely környezetvédelmi egyesület hivatkozhat a megtámadott határozattal szemben felhozott, az élőhelyirányelv 6. cikkéből eredő nemzeti jogi rendelkezések megsértésére alapított jogalapra.

50 Következésképpen az együtt vizsgált első két kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 85/337 irányelv 10a. cikkével ellentétes az a szabályozás, amely a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő, a környezetvédelmet előmozdító nem kormányzati szervezetek tekintetében azon okból nem ismeri el annak lehetőségét, hogy a 85/337 irányelv 1. cikkének (1) bekezdésének értelmében vett „környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló” projekteket engedélyező határozatokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében a bíróság előtt egy, az uniós jogból eredő, környezetvédelmi célú szabály megsértésére hivatkozzanak, hogy e szabály kizárólag a közösség, és nem az egyén érdekeit védi.

A harmadik kérdésről

51 Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy egy környezetvédelmi egyesület a 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének utolsó mondatára alapíthatja-e azt a jogot, hogy a 85/337 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a „környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló" projekteket engedélyező határozatokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében a bíróság előtt az élőhelyirányelv 6. cikkéből eredő nemzeti jogi rendelkezések megsértésére hivatkozzon, jóllehet a nemzeti eljárási jog ezt azon okból nem teszi számára lehetővé, hogy a hivatkozott rendelkezések a közösség, és nem az egyén érdekeit védik.

52 E kérdésre abban az esetben kell választ adni, ha nem lehetséges a nemzeti jogi bíróság számára, hogy a nemzeti eljárási jognak az uniós jog követelményeivel összhangban álló értelmezést adjon.

53 E tekintetben először is arra kell emlékeztetni, hogy a tagállamok valamely irányelvből eredő kötelezettsége az abban írt eredmény elérésére, valamint azon feladatuk, hogy megtegyék a megfelelő általános és különös intézkedéseket e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, ezen államok minden hatóságára vonatkozik, beleértve hatáskörük keretén belül az igazságszolgáltatás szerveit is (lásd ebben az értelemben a C-555/07. sz. Kücükdeveci-ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-365. o.] 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

54 A Bíróság megállapította, hogy minden esetben, amikor valamely irányelv rendelkezései tartalmi szempontból feltétlenek és kellően pontosak, arra a magánszemélyek a tagállami bíróságok előtt az állammal szemben hivatkozhatnak, ha az irányelvet az állam az irányelvben meghatározott határidőn belül elmulasztotta átültetni a nemzeti jogba, vagy ha azt nem megfelelően ültette át (lásd többek között a C-138/07. sz. Cobelfret-ügyben 2009. február 12-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-731. o.] 58. pontját).

55 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 85/337 irányelv 10a. cikke – a maga egészében – széles mozgásteret hagy a tagállamok számára mind annak meghatározása tekintetében, hogy mi minősül jogsértésnek, mind pedig különösen annak tekintetében, hogy meghatározzák a keresetek elfogadhatóságának feltételeit, illetve azon szerveket, amelyekhez ezek benyújthatók.

56 Ez, ugyanakkor, nem érvényes e cikk harmadik bekezdésének utolsó két mondatára.

57 Ezek, annak előírásával, hogy egyfelől a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében említett követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek érdekeltségét kellő mértékűnek kell tekinteni, másfelől pedig, hogy e szervezetek jogait olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek, pontos szabályokat rögzítenek, amelyek nincsenek egyéb feltételekhez kötve.

58 Továbbá, amint az már fentebb megállapításra került, azon jogok között, amelyekre a 85/337 irányelv 10a. cikke értelmében a környezetvédelmi egyesületek hivatkozhatnak a bíróság előtt, szerepelnek az uniós környezetvédelmi jogból eredő szabályok, és különösen az élőhelyirányelv 6. cikkéből eredő nemzeti jogi rendelkezések.

59 A harmadik kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy egy, a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerinti, a környezetvédelmet előmozdító nem kormányzati szervezet a 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének utolsó mondatára alapíthatja azt a jogot, hogy a 85/337 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a „környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló” projekteket engedélyező határozatokkal

szembeni jogorvoslati eljárás keretében a bíróság előtt az élőhelyirányelv 6. cikkéből eredő nemzeti jogi rendelkezések megsértésére hivatkozzon, jóllehet a nemzeti eljárási jog ezt azon okból nem teszi számára lehetővé, hogy a hivatkozott rendelkezések a közösség, és nem az egyén érdekeit védik.

A költségekről

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

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) A 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv 10a. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a szabályozás, amely a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő, a környezetvédelmet előmozdító nem kormányzati szervezet tekintetében azon okból nem ismeri el annak lehetőségét, hogy a 2003/35 irányelvvel módosított 85/337 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a „környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló" projekteket engedélyező határozatokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében a bíróság előtt egy, az uniós jogból eredő,

környezetvédelmi célú szabály megsértésére hivatkozzon, hogy e szabály kizárólag a közösség, és nem az egyén érdekeit védi.

2) **Az ilyen szervezet a 2003/35 irányelvvel módosított 85/337 irányelv 10a. cikke harmadik bekezdésének utolsó mondatára alapíthatja azt a jogot, hogy a módosított 85/337 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a „környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló" projekteket engedélyező határozatokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében a bíróság előtt a 2006. november 20-i 2006/105/EK tanácsi irányelvvel módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkéből eredő nemzeti jogi rendelkezések megsértésére hivatkozzon, jóllehet a nemzeti eljárási jog ezt azon okból nem teszi számára lehetővé, hogy a hivatkozott rendelkezések a közösség, és nem az egyén érdekeit védik.**

Aláírások