DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2005. július 14. [1]

1. A Bizottság az EK 226. cikk alapján annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága elmulasztotta az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv 2. cikke (1) bekezdése és 4. cikke alapján fennálló kötelezettségei teljesítését. [2]

2. Az alperes tagállam elismerte, hogy az épített környezetre vonatkozó szabályai a fenti irányelvvel ellentétes helyzeteket eredményezhetnek, amely elismerés lehetővé tette volna – a vita hevessége ellenére – a jogvita megoldását a főtanácsnoki indítvány nélkül is, amivel a jogvita tárgya a Bizottság kérelmének való helyt adás szempontjából irreleváns.

I – A 85/337 irányelv

3. Az irányelv [3] célja – bármely projektnek a hatásait előzetesen felmérve – a környezet romlásának megelőzése (az első és a hatodik preambulumbekezdés, az 1. cikk (1) bekezdése).

4. Ilyennek minősül épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése, egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is. Projektgazda egy magánprojektre vonatkozó engedély kérelmezője vagy egy projektet kezdeményező állami hatóság. Végül, engedély a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére (az irányelv 1. cikkének (2) bekezdése).

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

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

3 – A jelen ügyre az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelv (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.).

5. A 2. cikk (1) bekezdése szerint:

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

6. Ez utóbbi a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 2. cikk (3) bekezdésre is figyelemmel az I. mellékletben felsorolt projekteket vizsgálatnak vetik alá az 5–10. cikkel összhangban.

(2) A 2. cikk (3) bekezdésre is figyelemmel a II. Mellékletben felsorolt projektekre, a tagállamok határozzák meg:

a) esetenkénti vizsgálattal,

vagy

b) a tagállamok által megállapított küszöbértékek vagy

szempontrendszer alapján,

hogy a projektet alá kell-e vetni az 5–10. cikknek megfelelő vizsgálatnak.

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

(3) Amikor a (2) bekezdés alkalmazásában esetenkénti vizsgálatot végeznek, vagy küszöbértékeket, illetve szempontrendszert állapítanak meg, figyelembe veszik a III. Mellékletben előírt lényeges kiválasztási szempontokat.

(4) A tagállamok biztosítják, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság a (2) bekezdés alapján hozott döntését a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi."

II – A brit szabályozás

7. A Planning and Compensation Act 1991 által módosított Town and Country Planning Act 1990 szabályozza a területrendezést.

8. Csak engedély birtokában lehet építési, mérnöki vagy bányászati munkálatokat végezni a talajban, a felszínen vagy a felszín alatt, illetve megváltoztatni az építmények és más ingatlanok használatát. Az engedélyt a helyi építésüggyel foglalkozó szervek bírálják el, és lehetőség van jogorvoslatra a Secretary of State előtt, akinek hatásköre van továbbá a közigazgatás hallgatása esetén az ügyet magához vonni és az előterjesztett kérelemről dönteni (az 55., 57., 77. és 78. cikk).

9. A hivatkozott jogszabály VII. fejezete alapján az önkormányzati szervek hatáskörébe tartozik a városfejlesztési tervvel ellentétes beavatkozások és különösen a 171/A. cikk által szabálysértésnek minősített, engedély nélkül vagy a megállapított feltételek és kikötések figyelembevétele nélkül elvégzett munkálatok esetén a jogszerű állapot visszaállítása. Ezzel a diszkrecionális jogkörrel [4] a Secretary of State is rendelkezik.

4 – Az Egyesült Királyság kormánya előadta (a keresetre adott viszonválasz 34. pontja), hogy a Parlament elutasította a Planning and Compensation Act 1991 módosítását, amely a fenti jogkört kötelezettséggé változtatta volna.

10. A 172. cikkben hivatkozott közlemény az elsődleges kényszerítő eszköz, amelyet az érdekeltek kérelmére maga a Secretary of State is felülvizsgálhat, amely érintettek hivatkozhatnak egyebek között a 174. cikk (2) bekezdésének d) pontjában foglalt okra, amely szerint a közlemény kiállításának napján semmilyen kényszerítő cselekményt nem alkalmaznak velük szemben.

11. A fenti megtámadási ok kiegészíti a 171/B. cikket, amely alapján a jogszerű állapot helyreállítására nem lehet intézkedéseket tenni, ha az engedély nélküli munkálat befejezése óta vagy az épület használatának engedély nélkül lakóépületként való használatának megváltoztatása óta négy év eltelt ((1) és (2) bekezdés), minden más jogsértés esetén pedig tíz év eltelt ((3) bekezdés).

12. A fenti összefüggésben kerül sor a Town and Country Planning Act 1990 191. cikkében szabályozott Lawful Development Certificates (jogszerű fejlesztési igazolás; a továbbiakban: LDC) használatára.

13. A fenti rendelkezés (1) bekezdése rögzíti az építmények használata, a telken, a felszínen vagy a felszín alatt folytatott bármely munkálatok jogszerűségének, illetve az ingatlant és az egyéb vonatkozó körülményeket

magában foglaló építési engedélyben meghatározott feltétele nemteljesítésének ellenőrzésére vonatkozó jogot.

14. A (2) bekezdés alapján az ilyen használat, illetve műveletek jogszerűek, amennyiben:

„a) nem lehet semmilyen kényszerítő cselekményt végezni (függetlenül attól, hogy azért-e, mert nem került sor építésre, nem volt a munkálat engedélyköteles, vagy a végrehajtási cselekményre nyitva álló határidő eltelt, illetve bármilyen más okból); és

b) nem sértik az adott időpontban hatályos végrehajtási közleményekben meghatározott követelményeket." [5]

15. Hasonlóképpen, a (3) bekezdés olyan esetekre vonatkozik, amikor az építési engedélyben meghatározott feltételeket megsértették, de a felügyeleti intézkedés megtételére nyitva álló határidő eltelt, és a hatályban lévő közleményt nem sérti az adott eset.

16. A (4) bekezdés viszont kötelezővé teszi az LDC kiállítását olyan esetben, amikor a kérelmező által adott tájékoztatás alátámasztja az érintett munkálatok „jogszerűségét", amelyet *iuris et de iure* vélelmezni kell a (6) bekezdés alapján. A (7) bekezdés szerint az igazolásnak ugyanaz a joghatása, mint bizonyos építési engedélyeknek. [6]

III – Az előzetes közigazgatási eljárás

17. A fentiekben leírt brit rendszerre egy építési engedély nélkül működő járműbontóteleppel kapcsolatosan – amelyre 1993-ban, majd egy nagyobb telep tekintetében 1998-ban adtak ki LDC-t – benyújtott panasz hívta fel a Bizottság figyelmét.

5 – Saját fordítás.

6 – A Caravan Sites and Control of Development Act 1960 3. cikkének (3) bekezdése, Control of Pollution Act 1974 5. cikkének (2) bekezdése és az Environmental Protection Act 1990 36. cikkének (2) bekezdése alapján kibocsátott engedélyekre való hivatkozás.

18. 2001. február 2-án a Bizottság írásban tájékoztatást kért az Egyesült Királyság kormányától a fenti rendszerrel kapcsolatban, amelyet az augusztus 31-én meg is adott egy írásos anyagban, amely alapján a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy egy LDC biztosítása révén kikerülhető a 85/337 irányelvben előírt engedélyezési eljárás, amelyre tekintettel 2001. október 23-án hivatalos értesítést küldött az Egyesült Királyság kormányának, és felszólította, hogy két hónapon belül nyújtson be észrevételeket.

19. Mivel nem találta megfelelőnek a 2001. december 19-i észrevételekben előadott indokolást, a Bizottság egy évvel később indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben felhívta az Egyesült Királyságot arra, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a közösségi jog követelményeinek megfelelő helyzet jöjjön létre.

20. Az Egyesült Királyság kormánya 2003. április 3-án válaszolt, elismerve, hogy a szabályozásában elvileg valóban fennáll joghézag, és ígéretet tett arra, hogy a megfelelő intézkedéseket megteszi ennek orvosolása érdekében, de fenntartotta álláspontját, miszerint a helyzetet nem az LDC-k kibocsátása, hanem a helyi hatóságok magatartása okozza, amelyek diszkrecionális jogkörükkel élve úgy is dönthetnek, hogy az építésügyi szabályozással ellentétes munkálatok esetén sem tesznek intézkedést. (17–25. pont).

IV – A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

21. Mivel a kapott választ a Bizottság nem találta kielégítőnek, és nem kapott értesítést a megígért intézkedésekről, 2004. február 26-án az EK 226. cikk (2) bekezdése alapján keresetet nyújtott be. A fenti intézmény azt kéri a Bíróságtól, hogy mondja ki, hogy az Egyesült Királyság nem teljesítette a 85/377 irányelv alapján fennálló kötelezettségeit, míg a fenti tagállam a kérelem elutasítását kéri.

22. A 2005. június 30-án tartott tárgyaláson a felek képviselői szóban is megerősítették a kérelmüket.

V – Az állítólagos tagállami kötelezettségszegés vizsgálata

23. A 85/377 irányelv célja annak biztosítása, hogy a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezését megelőzően a projekt várható hatásait két lépcsőben megvizsgálják [7]. Az első lépcsőben azt kell megvizsgálni, hogy a tervezett

7 – Erre a következtetésre jut a C-435/97. sz., World Wildlife Fund (WWF) és társai kontra Autonome Provinz Bozen ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 45. pontja; valamint a C-201/02. sz., Delena Wells kontra Secretary of State for Transport ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-723. o.) 42. pontja.

munkálatoknak lesz-e a környezetre jelentős hatása; a második lépcsőben pedig a hatásokat az irányelv 5–10. cikke szerint értékelni kell. [8]

24. Vannak olyan projektek, amelyeknél az a jogi vélelem, hogy ezek minden esetben jelentős hatást gyakorolnak az ökoszisztémára, és ezért mindig kötelező a hatásvizsgálat. Ezekre az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése utal, és az I. melléklet tartalmazza őket.

25. Másrészről, más projektek hatása nem tűnik ilyen egyértelműnek, ezért a tagállamok feladata annak elbírálása, hogy követniük kell-e az 5–10. cikkben foglalt eljárást. A II. melléklet tartalmazza ezeket a projekteket, amelyek esetében a tagállamok feladata annak esetről esetre való eldöntése, hogy mikor kell hatásvizsgálatot lefolytatni, megállapítva a fenti eldöntéséhez szükséges kritériumokat és küszöbértékeket, mindkét módszer esetében a III. mellékletben meghatározott paraméterek alkalmazása mellett (a 4. cikk (2) és (3) bekezdése); ezért a tagállamoknak van bizonyos önállóságuk annak kiválasztása tekintetében, hogy a II. mellékletben foglalt munkálatok közül melyik esetében szükséges vizsgálatot végezni a környezetre gyakorolt hatása miatt.

26. Mindenesetre, ennek a lehetőségnek a hivatkozott irányelv 2. cikkének (1) bekezdése korlátot szab, mivel annak az az alapvető célkitűzése, hogy környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében mindig végezzenek hatásvizsgálatot. [9]

27. Másképpen kifejezve, a 85/377 irányelv hatékony érvényesülése megkívánja, hogy az ilyen jellemzőkkel rendelkező projekteket ne lehessen mentesíteni a hatásvizsgálat alól, [10] amely azt eredményezi, hogy habár a nemzeti hatóságok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, a közösségi jog tiltja az ilyen projektek előzetes engedély nélküli, és adott esetben hatásvizsgálat lefolytatása nélküli megvalósítását, amennyiben idővel a megvalósítás visszafordíthatatlanná válik.

28. Pontosan ez a hatása a brit rendszernek, amely, mint a jelen eljárást elindító autó-

8 – Erre rámutattam a C-87/02. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2004. január 8-án ismertetett indítványomban (2004. június 10-én hozott ítélet, EBHT 2004., I-5989. o.), követve Geelhoed főtanácsnoknak a C-24/99. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2001. július 12-én ismertetett indítványában foglaltakat (ítélet hozatala nélkül 2002. február 18-án hozott végzéssel zárult ügy).

9 – Lásd a C-72/95. sz., Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV és társai kontra Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5403. o.) 50. pontját; a C-301/95. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1998. október 22-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6135. o.) 45. pontját; a hivatkozott WWF-ítélet 36–45. pontját; a C-392/96. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5901. o.) 64. pontját, valamint a hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 44. pontját.

10 – A hivatkozott WWF-ítélet 45. pontja és Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 44. pontja.

bontó esete is mutatja, és az alperes kormány is elismeri, megengedi az irányelvvel ellentétes intézkedések megtételét, előzetes vizsgálat vagy hatásvizsgálat lefolytatása nélkül, amelyek az idő múlásával jogszerűvé válnak, orvosolhatatlanná téve e folyamatot.

29. A kötelezettségszegés vizsgálatát ezen a ponton be is kellene fejezni, figyelemmel a fent említett elismerésre, de mivel a felek amilyen intenzív, olyan haszontalan vitába bonyolódtak, kötelességemnek érzem néhány kérdés tisztázását.

30. Kevés jelentősége van annak, hogy a kötelezettségszegés alapja ahhoz az időponthoz fűződik-e, amikor a helyi hatóságok, élve mérlegelési jogkörükkel, nem tettek intézkedést, vagy a minden jogsértést kizáró LDC kiállításának időpontjához; még kevésbé releváns az, hogy a kérdéses igazolás konstitutívnak minősül-e, vagy csupán deklaratív jellegű. Az alapvető fontosságú tény az, hogy kényelmi okokból nem történt beavatkozás, és így a 85/337 irányelvvel ellentétes helyzet alakult ki, annak ellenére, hogy a közigazgatás mérlegelési jogkörének terjedelmére tekintet nélkül nem alakulhat ki a közösségi szabályozás 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott alapvető közösségi jogi célkitűzéssel ellentétes eredmény.

31. Kétségkívül, a brit kormány a viszonválasz 89. pontjában, megismételve a Bizottság indokolással ellátott véleményére adott válaszának 20. pontját, rámutatott arra, hogy a vitatott mérlegelési jogkör nem korlátlan, hiszen akkor az önkényesség határát súrolná. Ezért az illetékes szervek kötelesek minden esetben megvizsgálni, hogy megszüntessék-e a jogsértő állapotot, mivel az tűrhetetlen mértékben sérti a közösségi érdeket, vagy éppen ellenkezőleg, a közérdek azt kívánja, hogy fenntartsák az ingatlan jogszerűtlen használatát, tekintet nélkül a környezetre gyakorolt negatív hatásra. Ugyanakkor a fenti lehetőség fennállása alátámasztja a Bizottság által állított jogsértés meglétét, mivel az teret enged olyan helyzeteknek, amelyekben a körülményeket mérlegelve „az illetékes építési hatóság gyakorolja a diszkrecionális jogkörét, és nem alkalmaz kényszerítő intézkedéseket, [ami] végső soron az irányelv megsértését [eredményezi]" (a indokolással ellátott vélemény 20. pontjának vége).

32. A vitának ezért nem arra kellene összpontosítania, hogy vajon megfelelő-e az, ha egy nemzeti rendelkezés elévülési időt szab a közösségi jog megsértése esetében kényszerítő intézkedés megtételére, akképpen, hogy a fenti idő elteltével további jogorvoslat nem áll rendelkezésre, hiszen ezt általában alátá-

masztja a jogbiztonság követelménye.[11] Inkább azt kell megvizsgálni, hogy az Egyesült Királyság szabályozása az idő múlásától függetlenül lehetővé teszi-e, hogy a 85/337 irányelv első két mellékletében foglalt tevékenységek esetlegesen engedély nélkül legyenek végezhetők; amely kérdést, mint azt fentebb egyértelműen láttuk, igenlően kell megválaszolni.

33. Amennyiben azok, akinek feladata az épített környezet jogszerűségének ellenőrzése, nem tesznek intézkedést, amennyiben a tudomásukra jut, hogy valamely létesítmény annak a környezetre gyakorolt hatásának vizsgálata nélkül működik, vagy ahol ez a hatás nyilvánvalóan nem kíván hatásvizsgálatot, a hatóságok hallgatólagosan jóváhagyják azt, és ezáltal megsértik az irányelvet. Az a körülmény, hogy az idő múlásával, a jogbiztonság követelményére tekintettel, nem lehet kényszerítő intézkedést tenni, nem teszi a korábban a jogszerűség határát súroló magatartást „jogszerűvé", csupán kizárja a múlt újraértékelését a jogviszonyok szilárdságának megőrzése érdekében, amely a társadalmi együttélés egyik alappillére. Ez a következmény nem zárja ki, hogy azok, akiket felróható magatartás folytán kár ért, kártérítést követelhessenek más alapon, mint például az állam felelőssége a tulajdonjog védelme érdekében, amely az Egyesült Királyság kormánya álláspontját védhetetlenné tenné.

34. Összegezve, a közösségi tagállamok kötelezettsége, hogy az irányelv által kitűzött célok megvalósításához szükséges szabályokat elfogadják, olyan az EK 249. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott feltétlen érvényesülést igénylő követelmény, amely minden hatóságra kiterjed, így az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi azt, hogy a közigazgatás ne tegyen intézkedést, és megengedje, hogy egy engedélyre és környezeti hatásvizsgálatra váró projektet annak elvégzése nélkül megvalósítsanak – amint azt az Egyesült Királyság is elismeri –, sérti az irányelv 2. cikkének (1) bekezdését és 4. cikkét.

VI – A költségek

35. Az eljárási szabályzat 69. cikkének (2) bekezdése értelmében az alperest kötelezni kell a költségek viselésére.

11 – Különösen a C-188/95. sz., Fantask és társai kontra Industriministeriet ügyben 1997. december 2-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-6783. o.), amelyet a felek értelmeztek, jól illusztrálja ezt.

VII – Végkövetkeztetések

36. A fenti megfontolásokra figyelemmel javasolom, hogy a Bíróság:

1) állapítsa meg, hogy azzal, hogy olyan szabályozást tartott hatályban, amely az illetékes hatóságoknak mérlegelési jogkört biztosított arra, hogy az épített környezetre vonatkozó szabályokkal ellentétes földhasználat ellen tegyen-e intézkedéseket, amely lehetővé teszi, hogy az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv I. és II. mellékletében meghatározott projekteket engedély és adott esetben környezeti hatásvizsgálat nélkül megvalósítsák, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága nem teljesítette az irányelv 2. cikkének (1) bekezdéséből és 4. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2) Kötelezze Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát a költségek viselésére.