A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2006. május 4.*

A C-98/04. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2004. február 26-án

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: F. Simonetti és M. Shotter, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviseli kezdetben: K. Manji, később: M. Bethell, meghatalmazotti minőségben, segítői: P. Sales és J. Maurici barristers, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

* Az eljárás nyelve: angol.

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: C. W. A. Timmermans tanácselnök, J. Makarczyk (előadó) és R. Schintgen bírák,

főtanácsnok: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
hivatalvezető: K. Sztranc tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. június 30-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2005. július 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetében az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága – mivel nem tett eleget az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi rendelettel (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. 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) 2. cikke (1) bekezdésének és 4. cikkének – nem teljesítette az említett irányelvből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A közösségi jog

2 A 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése kimondja:

„Jelen irányelv alkalmazásában:

projekt:

– 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;

engedély: a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére."

3 Ugyanezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„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."

4 Az említett irányelv 4. cikke értelmében:

„(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."

A nemzeti szabályozás

5 A területrendezésről és kártalanításról szóló 1991. évi törvénnyel (Planning and Compensation Act 1991) módosított, a városfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1990. évi törvény (Town and Country Planning Act 1990, a továbbiakban: TCPA) 171-A. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„E törvény alkalmazásában:

a) előírt engedély hiányában történő területrendezés, vagy

b) az engedélyben előírt feltételek be nem tartása

a területrendezésre vonatkozó jogszabályok megsértésének minősül."

6 A TCPA 171-B. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben a területrendezésre vonatkozó jogszabályok megsértésére építési, magas- vagy mélyépítési, bányászati munkák vagy egyéb, az adott területen, terület felett vagy alatt végrehajtott építési művelet engedély nélküli kivitelezésével kerül sor, az említett műveletek befejezését követő négy év elteltével semmilyen további kényszerítő intézkedést nem lehet hozni.

(2) Amennyiben a területrendezésre vonatkozó jogszabályok megsértése a lakóházként használt épület rendeltetésének megváltoztatásával történik, a jogsértés elkövetését követő négy év után semmilyen kényszerítő intézkedést nem lehet hozni.

(3) A területrendezésre vonatkozó jogszabályok egyéb megsértése esetén a jogsértés elkövetését követő tíz teljes év eltelte után semmilyen kényszerítő intézkedést nem lehet hozni.

[...]".

7 Ugyanezen jogszabály 172. cikkének (1) bekezdése értelmében a területrendezés terén hatáskörrel rendelkező helyi hatóságok felszólítást küldhetnek, amennyiben úgy vélik:

„a) [hogy] a területrendezésre vonatkozó jogszabályokat nem tartották be, és

b) [hogy] a területrendezési tervre vagy bármely más anyagi megfontolásra tekintettel ilyen felszólítás megküldése szükséges."

8 A TCPA 174. cikke értelmében a terület tulajdonosa vagy birtokosa az említett cikkben felsorolt indokok alapján keresetet nyújthat be a felszólítás ellen.

9 A fent hivatkozott rendelkezés (2) bekezdésében különösen a következő indok szerepel:

„d) a területrendezésre vonatkozó jogszabályok említett módon történő megsértésének megszüntetése céljából a felszólítás megküldésének időpontjában már semmilyen kényszerítő intézkedést nem lehetett hozni".

10 A TCPA 191. cikke értelmében:

„(1) Minden olyan személy, akinek célja megbizonyosodni arról:

a) hogy egy épület vagy terület hasznosítása jogszerű;

b) hogy egy területen, terület alatt vagy felett végzett műveletek jogszerűek; illetve

c) hogy az engedély megadásakor előírt feltételekkel vagy fenntartásokkal ellentétes bármely tény jogszerű;

e célból kérelmet nyújthat be a területrendezés területén hatáskörrel rendelkező helyi hatósághoz, amelyben megjelöli a szóban forgó területet, valamint a kérdéses hasznosítást, műveleteket és tényeket.

(2) A jelen törvény alkalmazásában az említett hasznosítást vagy műveleteket minden esetben jogszerűnek kell tekinteni, amennyiben

a) azzal szemben semmilyen további kényszerítő intézkedést nem lehet végrehajtani (vagy azért, mert nem minősülnek területrendezésnek, vagy mert azokhoz sem jóváhagyás, sem engedély nem szükséges, vagy mert a kényszerítő intézkedések végrehajtására rendelkezésre álló idő letelt, vagy bármely egyéb okból), és

b) azok nem ellentétesek az említett időpontban már jogerős felszólításban foglalt követelményekkel;

(3) A jelen törvény alkalmazásában az engedély megadásakor előírt feltételekkel vagy fenntartásokkal ellentétes valamennyi tény jogszerű:

a) ha a jogsértéssel kapcsolatos kényszerítő intézkedések végrehajtására előírt határidő eltelt; és

b) ha az nem ellentétes az említett időpontban már jogerős felszólításban vagy a feltételek be nem tartásáról szóló véleményben előírtakkal.

(4) Ha a kérelmet a jelen cikknek megfelelően nyújtották be, a területrendezés területén hatáskörrel rendelkezői helyi hatósággal közölt – és a kérelemben foglalt leírásnak vagy az e hatóság által módosított, illetve a hatóság által a kérelemben foglalttal helyettesített leírásnak megfelelő – információk e hatóságot meggyőzik a hasznosítás, a műveletek vagy bármely más tény jogszerűségéről, az említett hatóság e jogszerűségről igazolást állít ki; bármely más esetben a kérelmet elutasítja.

(5) A jelen cikk alkalmazásában az igazolás a következő adatokat tartalmazza:

a) a terület megnevezése, amelyre az igazolás vonatkozik;

b) a hasznosítás, a műveletek vagy a szóban forgó egyéb tények leírása [amennyiben a hasznosítás az 55. cikk (2) bekezdésének f) alpontja alapján elfogadott rendeletben felsorolt kategóriák egyikébe tartozik, e kategória alapján kerül beazonosításra];

c) a hasznosítás, a műveletek vagy a tény jogszerűségének okai; valamint

d) az igazolás hatályának időpontja.

(6) A jelen cikk alapján kiállított igazolás alapjául szolgáló hasznosítás, művelet vagy tény jogszerűségét megdönthetetlenül vélelmezni kell.

[...]".

A pert megelőző eljárás

11 A Bizottsághoz az Egyesült Királyságnak a TCPA 191. cikke alapján a területrendezési igazolások („Lawful Development Certificate", a továbbiakban: igazolás) kiállítása során alkalmazott gyakorlatára vonatkozó panaszt nyújtottak be, egy bontási területen – amellyel kapcsolatban egy kiterjedtebb területre 1993-ban és 1998-ban több igazolást is kiállítottak – engedély és jóváhagyás nélkül végzett hulladékkezeléssel összefüggésben.

12 2001. február 8-i levelében a Bizottság tájékoztatást kért az Egyesült Királyság kormányától az igazolások ebben az időpontban hatályos rendszeréről a 85/337 irányelv előírásainak fényében.

13 Az Egyesült Királyság 2001. augusztus 31-i levelében foglaltakra tekintettel a Bizottság úgy vélte, hogy az igazolások kiállítását a 85/337 irányelvben előírt engedélyezési és környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó eljárások megkerülése eszközének lehet tekinteni, és 2001. október 23-án felszólító levelet küldött az említett tagállamnak.

14 Ezt követően 2002. december 19-én a Bizottság indokolással ellátott véleményében felhívta e tagállamot, hogy e vélemény kézbesítésétől számított két hónapon belül hozza meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a fent hivatkozott irányelvből eredő kötelezettségeinek eleget tegyen.

15 Mivel a Bizottság nem találta kielégítőnek az Egyesült Királyság kormányának 2003. április 3-i levelében kifejtett álláspontját, a jelen kereset benyújtásáról határozott.

A kereset elfogadhatóságáról

16 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság hivatalból vizsgálhatja, hogy a tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset benyújtásához az EK 226. cikk által előírt feltételek fennállnak-e (lásd különösen a C-362/90. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-2353. o.] 8. pontját és a C-525/03. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. október 27-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-9405. o.] 8. pontját).

17 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EK 226. cikkben előírt indokolással ellátott véleménynek tartalmaznia kell azon okok összefüggő és részletes kifejtését, amelyek a Bizottságot arra a meggyőződésre vezették, hogy az érintett tagállam nem teljesítette valamely, az Szerződés alapján fennálló kötelezettségét (lásd különösen a C-279/94. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. szeptember 16-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-4743. o.] 15. és 19. pontját).

18 Az indokolással ellátott véleménynek, és következésképpen a keresetnek – amelynek az állandó ítélkezési gyakorlat és különösen a C-234/91. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1993. december 1-jén hozott ítélet [EBHT 1993., I-6273. o.] 16. pontja

értelmében nem lehet az említett véleményben foglaltaktól eltérő jogalapja, vagy nem alapulhat az abban foglaltaktól eltérő indokon – összefüggően és részletesen kell tartalmaznia a kifogásokat, hogy a tagállam és a Bíróság pontosan meg tudja állapítani a felrótt közösségi jogsértés mértékét, amely elengedhetetlen feltétele annak, hogy az említett tagállam hasznosan hivatkozhasson a védekezésül felhozott jogalapokra, és hogy a Bíróság vizsgálhassa az említett kötelezettségszegés fennállását.

19 Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a Bizottság a kritikáit mind a jelen eljárás pert megelőző szakaszában, mind annak peres szakaszában az igazolások kiállítására összpontosította, azt állítva, hogy azzal megkerülhetőek a 85/337 irányelvben előírt, az elsősorban jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektekre vonatkozó engedélyezési és környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos eljárások.

20 A hatályos szabályozásnak nem megfelelő területrendezésekkel és építkezésekkel szembeni kényszerítő intézkedések végrehajtására vonatkozó elévülési határidőkkel kapcsolatban a Bizottság annak ellenére sem hozott fel kifogást, hogy az igazolások bevezetése jellegénél fogva elválaszthatatlan az elévülési határidőre vonatkozó szabályozáson alapuló rendelkezésektől. A TCPA 191. cikkének alkalmazásával valójában különösen akkor állítanak ki igazolást a jogszerűségről, ha semmilyen kényszerítő intézkedést nem lehet az érintett hasznosítással vagy műveletekkel szemben végrehajtani, akár azért, mert azok nem minősülnek területrendezésnek, illetve sem jóváhagyásra, sem engedélyre nincs szükség, vagy azért, mert eltelt az elévülési határidő.

21 Következésképpen a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset – mivel a Bizottság a Bíróság előtt egy adott jogintézmény két, egymástól elválaszthatatlan részből álló aspektusa közül csak az egyiket hozza fel – nem tesz eleget az összefüggéssel és részletességgel kapcsolatos, fent hivatkozott követelményeknek.

22 E megállapítás különösen azért helytálló, mert az Egyesült Királyság által a kötelezettségszegés fennállásának cáfolatára előadott érvek alapja lényegében az az elévülési rendszer, amelyet a Bizottság nem foglalt bele a kereset tárgyába, tehát az nem lehetett a felek közötti elmélyült párbeszéd tárgya.

23 A fenti megállapítások alapján a keresetet, mint elfogadhatatlant, el kell utasítani.

A költségekről

24 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel az általa benyújtott kereset elfogadhatatlan, az Egyesült Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

1) A keresetet mint elfogadhatatlant elutasítja.

2) Az Európai Közösségek Bizottságát kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások