DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2009. június 25. [1]

I – Bevezetés

1. Az osztrák Umweltsenat (környezeti ügyek tanácsa) az EK 234. cikk alapján kérdést terjesztett elő előzetes döntéshozatalra az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK irányelv [2] értelmezésével kapcsolatban, arra keresve a választ, hogy a fent említett irányelv I. mellékletében előírt nagyfeszültségű légvezetékeket az egyes tagállamok területére szorítkozva vagy tényleges hosszukat figyelembe véve kell mérni, akkor is, ha több tagállam határán átívelnek.

2. E kérdés hátterében ismét felmerül az ausztriai független közigazgatási bíróságok (Senate) bírósági jellegének problematikája. A Bíróság elé már több alkalommal terjesztettek előzetes döntéshozatalra kérdéseket az osztrák alkotmány 11. §-ának (7) és (129) bekezdésében előírt „Senat"-ok. Noha az előzetes döntéshozatali kérelmek többsége elfogadhatónak minősült, több kifogás is felmerült az EK 234. cikkel való összeegyeztethetőségük vonatkozásában. Ezúttal az Umweltsenatról van szó, egy környezetvédelmi ügyekre szakosodott, kvázi bíróságról, amelynek határozatai ellen a Verwaltungsgerichthofhoz (legfelsőbb bíróság) lehet fellebbezni.

3. A De Coster-ügyben [3] ismertetett indítványomban az EK 234. cikk olyan értelmezését javasoltam, amely a tagállami bíróságok és a Bíróság közötti európai jogi párbeszédet az igazságszolgáltatási feladatot ellátó szervekre korlátozza. Ellenzem tehát az előzetes döntéshozatali eljárás megnyitását olyan szervek számára, amelyek nem rendelkeznek bírósági hatáskörrel, hogy ne torzuljon a rendelkezés alapjául szolgáló elgondolás. Az Umweltsenat által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem lehetővé teszi, hogy részletesebben kifejtsem ezt a megközelítést, kiegészítve az említett indítványban felvonultatott érvelést. Az álláspontom nem rekeszti ki a nemzeti bírói hatáskörrel nem rendelkező valamennyi szervet az EK 234. cikk hatálya alól. A De Coster-ügyben ismertetett indítványomban rendszerezést javasoltam a rendkívül ellentmondásos ítélkezési gyakorlaton belül. Ugyanakkor tisztában vagyok azzal, hogy egyes tagállamokban léteznek bírói hatáskörrel nem rendelkező, de alapvetően igazságszolgáltatási feladatokat ellátó hatóságok. A jelen ügyben fejtem ki az ezzel

1 – Eredeti nyelv: spanyol.
2 – Az 1985. június 27-i tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.).
3 – A C-17/00. sz. ügyre vonatkozó 2001. június 28-én ismertetett indítvány (2001. november 29-én hozott ítélet, EBHT 2001., I-9445. o.).

kapcsolatos álláspontomat, tekintve, hogy az Umweltsenat olyan közigazgatási rendszer része, amely egyes szerzők szerint a bíróságok feladataival egyenértékű feladatokat lát el.

II – A tények

4. Az olasz Rete Elettrica Nazionale SpA vállalkozás és az osztrák VERBUND-Austrian Power Grid AG vállalkozás közös projektet hoztak létre egy 300 MVA névleges teljesítményű nagyfeszültségű vezeték kivitelezése, majd üzemeltetése céljából. A projekt összesen 49 km hosszú vezetékre vonatkozott, amelyből 41 km olasz, körülbelül 7 km pedig osztrák területen lenne.

5. 2007. július 12-én az Alpe Adria Energia SpA megfelelőségi nyilatkozat kiadását kérte az ausztriai környezetvédelmi hatóságoktól az Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatáról szóló 2000. évi osztrák törvény) 3. §-ának (7) bekezdése alapján. Az illetékes közigazgatási szerv a karintiai tartományi kormány volt, aki 2007. október 11-én elutasította a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatának (a továbbiakban: KHV) elvégzését, mert az osztrák államterületen tervezett hosszúság a 85/337 irányelvben meghatározott 15 km-es alsó küszöbértéket nem éri el.

6. Ezen határozattal szemben a Landesumweltanwalt von Kärnten (karintiai tartományi környezetvédelmi felügyelő) fellebbezést nyújtott be az Umweltsenathoz, azt állítva, hogy az irányelvet alkalmazni kell ebben az esetben. Az felügyelő véleménye szerint a környezetre hatást gyakorló projektek esetében a refereciahosszúság nem korlátozható az egy-egy tagállam területén található szakaszra, hanem a tervezett létesítmény egészét kell figyelembe venni. 2008. február 5-én az Alpe Adria Spa írásbeli beadványában kifogásolta az Umweltsenat előtt a felperes által kifejtett álláspontot. Az Umweltsenat felfüggesztette az alapeljárást, és az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztette a jelen, értelmezésre irányuló kérdést.

III – Jogi háttér

A – *A közösségi jog*

7. A 85/337 irányelvet a megelőzés szelleme hatja át, és a projekt egészének környezeti hatásvizsgálatának előírásával el kívánja kerülni a természetes élőhelyeknek és a tájnak

munkálatokból vagy a létesítményekből eredő bármely károsodását. Ezt a célt az 1. cikk rögzíti, amelynek értelmében:

„1. cikk

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

2. Jelen irányelv alkalmazásában:

projekt:

– épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése,

– egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is;

[…]

engedély:

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

[…]”

8. A környezetre gyakorolt hatások vizsgálatának megelőző jellegét, valamint az irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozó projekteket a 2. cikk (1) bekezdése, illetve a 4. cikk (1) bekezdése tartalmazza:

„2. cikk

(1) A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedé-

süknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek.

Ezeket a projekteket a 4. cikk határozza meg.

4. cikk

(1) A 2. cikk (3) bekezdése alapján az I. mellékletben felsorolt osztályokba tartozó projekteket vizsgálatnak vetik alá az 5–10. cikkel összhangban."

9. A környezetre gyakorolt hatások vizsgálatának eljárási követelményeinek a fent említett rendelkezésekben való meghatározása után az I. melléklet tartalmazza a hivatkozott listát, melynek 20. pontja különösen fontos a jelen ügy szempontjából:

„20. 220 kV vagy annál nagyobb feszültségű és 15 km-nél hosszabb nagyfeszültségű villamos légvezetékek."

10. Amikor egy projekt határokon átlépő jellegű, vagy amikor a hatása más tagállamot is érint, az irányelv 7. cikke határozza meg az eljárási szabályokat.

„(1) Amennyiben egy tagállam megállapítja, hogy egy projekt várhatóan jelentős hatással lesz a környezetre egy másik tagállam területén, vagy ha egy tagállam, amelyre a projekt várhatóan jelentős hatással lesz, azt kérelmezi, az a tagállam, amelynek területén a projektet meg kívánják valósítani, a lehető leghamarabb, de legkésőbb saját nyilvánosságának a tájékoztatásakor, megküldi az érintett tagállam számára többek között a következő információkat:

a) projekt leírása, annak az országhatáron esetlegesen átterjedő hatásaira vonatkozó minden hozzáférhető információval együtt;

b) a várható határozat jellegére vonatkozó információ,

és megfelelő időt biztosít a másik tagállam számára, amelyen belül az jelzi, hogy részt kíván-e venni a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban, valamint mellékelheti az e cikk (2) bekezdésében említett információkat.

(2) Ha a tagállam, amely az (1) bekezdés értelmében az információkat megkapta, jelzi, hogy részt kíván venni a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban, a tagállam, amelynek területén a projektet meg kívánják valósítani, az érintett tagállamnak megküldi a 6. cikk (2) bekezdése értelmében megküldendő és a 6. cikk (3) bekezdésének a) és b) pontja értelmében rendelkezésre bocsátott információt, amennyiben ezt még nem tette meg.

(3) Az érintett tagállamok aszerint, amilyen mértékben érintettek:

a) intézkednek arról, hogy az (1) és a (2) bekezdésben említett információt ésszerű határidőn belül a 6. cikk (1) bekezdésében említett hatóságok és azon tagállam nyilvánosságának a rendelkezésére bocsássák, amely tagállam területére valószínűleg jelentős hatással lesz a projekt; és

b) biztosítják, hogy a hatóságok és az érintettek lehetőséget kapjanak arra, hogy véleményüket még az engedély megadása előtt egy ésszerű határidőn belül eljuttassák annak a tagállamnak a hatáskörrel rendelkező hatóságához, amelynek területén a projekt megvalósítását tervezik.

(4) Az érintett tagállamok konzultációt kezdenek – többek között – a projekt lehetséges határokon átterjedő hatásairól, és az ilyen hatások csökkentését vagy megelőzését célzó tervezett intézkedésekről, továbbá megállapodnak a konzultációs szakasz ésszerű időtartamában.

(5) Az e cikk végrehajtására vonatkozó részletes intézkedéseket az érintett tagállamok határozhatják meg oly módon, hogy azok lehetővé tegyék az érintett tagállam területén az érintett nyilvánosság számára a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a projektre vonatkozó, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban történő hatékony részvételt.”

B – *A nemzeti jog*

11. Ausztriában léteznek bírósági hatáskörrel nem rendelkező, szakosodott hatóságok, amelyek határozatai ellen a Bunderverwaltungsgerichthez lehet fellebbezni. Többek

között az alkotmány 11. §-ának (7) bekezdése kifejezetten az Umweltsenat létrehozásáról rendelkezik:

„Az (1) bekezdés 7. pontja szerinti ügyekben a közigazgatás területén biztosított jogorvoslati jog kimerítését követően valamennyi tartománynak joga van a független Umweltsenat döntését kérni. A független Umweltsenat tagjai az elnök, a bírók és más jogtudó személyek, és az a hatáskörrel rendelkező szövetségi minisztérium keretében működik. A Senat létrehozásáról, feladatairól és eljárásáról szövetségi törvény rendelkezik. Döntései közigazgatási úton nem semmisíthetők meg és nem változtathatók meg; döntésével szemben a Verwaltungsgerichtshofhoz lehet fellebbezni."

12. Az Umweltsenatot 1993-ban hozták létre és a Bundesgesetz über den Umweltsenat (az Umweltsenatról szóló osztrák szövetségi törvény, a továbbiakban:. USG 2000) vonatkozik rá.

13. Az USG 2000 1. §-a értelmében:

„(1) A szövetségi mezőgazdasági, erdészeti, környezetvédelmi és vízügyi minisztérium keretében Umweltsenat működik.

(2) Az Umweltsenat tíz bíróból és további 32 jogtudó tagból áll. […]"

14. Az USG 2000 4. §-a értelmében:

„Az Umweltsenat tagjai hivataluk gyakorlása során függetlenek és nem utasíthatók."

15. Az USG 2000 5. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Az Umweltsenat dönt a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatáról szóló osztrák törvény (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000; a továbbiakban: UVP-G 2000 [4]) első és második fejezetével kapcsolatos ügyekben benyújtott fellebbezésekről […]."

4 – BGB1. 697/1993, utoljára a BGB1. I, 153/2004 módosította.

16. Az USG 2000 6. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Az Umweltsenat döntései közigazgatási úton nem semmisíthetők meg és nem változtathatók meg. Döntése ellen a Verwaltungsgerichtshofhoz lehet fellebbezni.”

17. A 85/337 irányelvet az UVP-G 2000 ülteti át az osztrák jogba. Az egyes projektekkel kapcsolatos KHV követelményeit a 3. § (1) bekezdése tartalmazza:

„Az I. mellékletben felsorolt projektek, valamint e projektek módosítása tekintetében a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatát a következő rendelkezéseknek megfelelően kell elvégezni. Az I. melléklet 2. és 3. oszlopában felsorolt projekteket egyszerűsített eljárásban kell vizsgálni. […]”

18. Az UVP-G 2000 2. §-ának (2) bekezdése határozza meg a projekt fogalmát:

„Projekt egy létesítmény kivitelezése vagy a természetes környezetbe és a tájba történő egyéb beavatkozás, ideértve az ezzel térben vagy tárgyában összefüggő valamennyi tevékenységet. Egy projekt egy vagy több létesítményre vagy beavatkozásra terjedhet ki, ha ezek egymással térbeli és tárgybeli összefüggésben állnak.”

19. A 2000. évi UVP-G I. mellékletében foglalt táblázatok tartalmazzák a KHV-köteles projekteket. Egyrészt az 1. és a 2. oszlop tünteti fel azokat a projekteket, amelyek tekintetében minden esetben el kell végezni a KHV-t, és amelyek tekintetében KHV-eljárást (1. oszlop) vagy egyszerűsített eljárást (2. oszlop) kell lefolytatni. Másrészt a 3. oszlopban szerepelnek azok a projektek, amelyek tekintetében csak különleges feltételek fennállása esetén kell elvégezni a KHV-t.

20. A táblázat 16. pontjában az 1. oszlopban az a) pont a „legalább 220 kV névleges feszültségű és legalább 15 km hosszúságú nagyfeszültségű légvezetékek”-re vonatkozik. A 16. pontban a 3. oszlop b) pontja pedig a következőket tartalmazza: „legalább 110 kV névleges feszültségű és legalább 20 km hosszúságú nagyfeszültségű légvezetékek A vagy B kategóriába tartozó védendő területeken”.

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

21. 2008. május 2-i határozatával az Umweltsenat az EK 234. cikk alapján értelmezésre irányuló kérdést terjesztett előzetes döntés-

hozatalra. Miután röviden összefoglalta azt a tényt, hogy megfelel a rendelkezés követelményeinek (különösen a kérdést előterjesztő hatóság bírósági jellege feltételének), az Umweltsenat a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK irányelv módosításáról szóló, 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.), valamint a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelvet (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.), hogy valamely tagállam egy, két vagy több tagállam területén tervezett létesítmény esetében az irányelv I. mellékletében, nevezetesen annak a 20. pontjában (220 kV vagy annál nagyobb feszültségű és 15 km-nél hosszabb nagyfeszültségű villamos légvezetékek) felsorolt projekttípusok tekintetében akkor is köteles vizsgálati kötelezettséget előírni, ha a vizsgálati kötelezettséget kiváltó küszöbértéket (jelen esetben a 15 km-es hosszúságot) nem a létesítménynek a saját államterületén fekvő része, hanem ez a rész és a létesítménynek a szomszédos államban, illetve államokban tervezett része együttesen éri el, illetve haladja meg?”

22. Az Umweltsenat végzését 2008. május 19-én vette nyilvántartásba a Bíróság. A Bíróság alapokmányának 23. cikke által meghatározott határidőn belül az Alpe Adria Energía SpA, a karintiai tartományi környezetvédelmi felügyelő és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

23. Sem a Bizottság, sem az alapügy felei nem kérték az erre rendelkezésre álló határidőn belül tárgyalás megtartását, ezért az ügy 2009. április 24-i állása szerint előterjeszthető a jelen indítvány.

V – Az elfogadhatóságról

24. Az Umweltsenat által előterjesztett kérdés ismét felveti a problémát, hogy az ausztriai független közigazgatási bíróságok az EK 234. cikk értelmében előterjeszthetnek-e előzetes döntéshozatali kérdéseket. Noha a jelen esetben egyik fél sem hivatkozott erre a problémára, a közigazgatási bíróságok osztrák jogrendszerben elfoglalt helye miatt fontos megvizsgálni a kérdést. A Bíróság már számos alkalommal ítélkezett e szervek igazságszolgáltatási jellegéről, de nem mindig ugyanabban az értelemben. Ennek fényében célszerű áttekinteni az ítélkezési gyakorlatot és pár gondolattal elősegíteni az abban való eligazodást.

A – *Az EK 234. cikk szerinti „bíróság” fogalma, illetve a tagállamok bírói hatáskörrel nem rendelkező szervei*

25. A Vaassen-Goebbels-ügyben hozott ítéletben [5] a Bíróság kimondta, hogy nem a nemzeti jog, hanem a közösségi jog fényében kell vizsgálni a bíróság azon hatáskörét, hogy előterjeszthetnek-e kérdéseket előzetes döntéshozatalra. Ezen előfeltevés alapján a Bíróság felállította a bírósági jellegű szervekre vonatkozó, jól ismert kritériumait, miszerint a bíróságot törvény hozza létre, állandó jellegű, kontradiktórius eljárás keretében határoz kötelező érvénnyel és jogszabályok alkalmazásával. Amint azt már kifejtettem a De Coster-ügyben ismertetett indítványomban, e követelmények torzultak az idők során, olyannyira, hogy a legkülönbözőbb intézmények ötvözetét fedik le, amelyek nem mindig illeszkednek az EK 234. cikk alapjául szolgáló igazságszolgáltatási szellemiségbe.

26. Az ítélkezési gyakorlat rugalmasabbá válása olyan kérdéseket vetett fel, amelyeket a Bíróság még nem oldott meg. Azzal, hogy az előzetes döntéshozatalra való utalás lehetősége a bíróságokhoz hasonló feladatokat ellátó hatóságok előtt is megnyílt, az előzetes döntéshozatalra történő utalás a tagállamok bírósági hatáskörrel nem rendelkező szervei számára is elérhetővé vált. Ez az eredmény nem feltétlenül negatív, mivel minden nemzeti rendszer a maga kultúrája és szokásai szerint ad bírósági hatáskört a különböző szerveknek, amit a közösségi jognak tiszteletben kell tartani. Ugyanakkor ez a megközelítés magában hordozza annak kockázatát, hogy az előzetes döntéshozatali párbeszédbe bírósági hatáskör nélküli, kvázi igazságszolgáltatási szervek is bekapcsolódnak. Ez a kényes egyensúly már többször felborult, mint például a Gabalfrisa és társai ügyben [6], amikor a Bíróság egy spanyol gazdasági-közigazgatási bíróság) előzetes döntéshozatali kérdését minősítette elfogadhatónak. A jelen ügy hasonló kockázatot rejt, hiszen az ausztriai Senatok sem részei a rendes bírósági szervezetnek.

27. Ezen körülmények között az Umweltsenat kérdései lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy pontosítsa az ítélkezési gyakorlatát. Én is megragadnám az alkalmat, hogy a De Coster-ügyben ismertetett indítványomban kifejtett álláspontomat továbbfejlesszem, és szigorúbb, következetesebb ítélkezési gyakorlat kialakítására hívjam fel a Bíróságot olyan esetekre, amikor az EK 234. cikkre hivatkozó szervek nem rendelkeznek bírósági hatáskörrel. Néhány olyan kritériumot szeretnék javasolni, amelyek, az EK 234. cikk által előírt bíróságok közötti párbeszéd védelmére irányulnak, fenntartva e párbeszéd hatályát, következésképpen annak elérhetőségét azon szervek számára, amelyek feladata a felek közötti jogviták eldöntése.

1. A nemzeti bíróságok intézményi jelentősége az integráció folyamatában és az előzetes döntéshozatal szerepe

28. Amint azt a De Coster-ügyben ismertetett indítványomban is állítottam, az EK 234. cikk szerinti mechanizmusnak a bíróságok

5 – A 61/65. sz. Vaassen-Goebbels-ügyben 1966. június 30-án hozott ítélet (EBHT 1966., 377. o.).

6 – A C-110/98. és C-147/98. sz. Gabalfrisa és társai egyesített ügyekben 2000. március 21-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1577. o.).

határain kívülre való kiterjesztése komoly problémákat vet fel, amelyeket szóvá kell tenni. [7] Anélkül, hogy megismételném a korábban kifejtett álláspontom, felhívnám a figyelmet egyes észrevételekre, amelyek különös jelentőséget nyernek az ítélkezési gyakorlat fejlődésének fényében.

29. Nem szükséges kiemelni a nemzeti bíróságok stratégiai jelentőségét a közösségi jog alkalmazását illetően. Az EK 234. cikk megalkotásával és több mint fél évszázadon át tartó érintetlen megőrzésével az Unió alapító atyjai és utódaik eltökélték, hogy megerősítik a tagállamok hatalomágainak egyikét: az igazságszolgáltatást. A történelem is bebizonyította, hogy ez nem volt ártatlan választás. Az Uniót *a jog segítségével elért jogi* integrációként jellemezték, amely kiemelt jelentőséget tulajdonít a bíróságoknak európai alkotmányos szinten. [8] Ezen evidencia eljárásjogi megerősítése az előzetes döntéshozatali eljárás. Mivel a függetlenségen, a joggal való kapcsolaton és a jogviták megoldásán alapuló hatalmat testesíti meg, a bíróság, elkülönülve a politikai szférától és kizárólag a jog akaratát közvetítve, önálló hanggal rendelkezik. [9] Azzal, hogy külön hatalmat ruháztak a nemzeti bíróságokra, a szerződések meg kívánták erősíteni egy fiatal, példa nélküli nemzetközi szervezet által alapított jogrendszer bírói hatalmi ágát.

30. Az eszköz sikere egyértelmű. A bíróságok közötti párbeszédnek köszönhetően az új jogrendszer genetikai jellemzői egymás után kerültek meghatározásra: a közvetlen hatály [10], az elsődlegesség [11], a felelősség [12], a hatékonyság [13], az egyenértékűség [14] és számos további, az Unió jogrendszerét formáló fogalom [15]. Ezenkívül, mivel független és az ítéleteik végrehajtását biztosító szervekről van szó, az európai jogszabályok alkalmazásának hasznára vált a pártatlanság által biztosított tekintély. [16]

31. A nemzeti bíróságok stratégiai jelentősége elvész, ha az előzetes döntéshozatali párbeszédbe közigazgatási jellegű, a végrehajtó hatalom alá rendelt és bíróság jogállásával nem rendelkező szervek is bekapcsolódnak. Igaz, hogy a végrehajtó hatalom egyes szervezetei a bíróságokhoz hasonló feladatokat látnak el, de nem helyes elrejteni a valódi, közigazgatási arculatukat csak azért, mert az eljárásuk nyomokban emlékeztet a bírósági eljárásra. E kifogást még inkább súlyosbítja, hogy az ilyen „pszeudobíróságok”

7 – A fent hivatkozott indítvány 75–79. pontja.

8 – Klasszikus tanulmányában Robert Lecourt a jogi közösség összetevőinek az egységes jogi normát, az egységes bíróságot és az egységes hatalmat tartotta. Tökéletes hármas, amelyben különleges helyet kapnak a nemzeti bíróságok („L'Europe des juges”, éd. Bruylant, Brüsszel, 1976, 221.o.).

9 – Dubos, O., *Les juridictions nationales, juge communautaire*, éd. Dalloz, Párizs, 2001, 723. o.

10 – A 26/62. sz. Van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1962., 1. o.).

11 – A 6/64. sz., Costa kontra ENEL ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (EBHT 1964., 1141. o.), valamint a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1978., 629. o.).

12 – A C-6/90. és C-9/90. sz., Francovich és társai egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5357. o.).

13 – A 8/77. sz., Salugo és társai ügyben 1977. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1495. o.).

14 – A C-231/96. sz. Edis-ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4951. o.).

15 – Egyes szerzők szerint a bíróságok közötti együttműködés története maga az európai integráció története. Martinico. G., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, 2009, 138. o. Amint Dubos, O., i.m., 74. o., remekül elmagyarázza a Van Gend & Loos és a Costa kontra ENEL ügyekre hivatkozva: „Si le Président Lecourt a pu s'interroger sur ce qu'aurait été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964, il convient encore une fois de rappeler que ces arrêts fondateurs comme tant d'autres, ont été rendus suite à une question préjudicielle, et que l'article 234 est un indice de l'immédiateté et de la primauté du droit communautaire. Dès lors qu'eût été le droit des Communautés sans l'article 234?”

16 – Dehousse, R., *The European Court of Justice*, MacMillan, London, 1998, 109–114. o.

határozatai ellen általában fellebbezni lehet a tagállam rendes bíróságai előtt. Amennyiben az EK 234. cikk az állam egyik hatalmi ágával folytatott privilegizált párbeszéd lehetőségét írja elő, akkor értelmetlen lenne bevonni a dialógusba más, olyan szerveket, melyek határozatai végül valamely bíróság elé kerülhetnek. Ezen indokok miatt a De Coster-ügyben ismertetett indítványomban kivételt javasoltam a főszabály alól az olyan helyzetekben, amikor a közigazgatási határozat ellen nincs jogorvoslati lehetőség, [17] ilyenkor ugyanis indokolt az EK 234. cikk hatályának kiterjesztése más igazságszolgáltatási szervekre is, azon kockázat elkerülése végett, hogy a közösségi jog koherenciája és egységessége, illetve egyidejűleg a hatékony bírói jogvédelem való alapvető jog sérüljön.

32. Következésképpen az európai jogrend tekintélyének meghatározó eleme az igazságszolgáltatás. Nem túlzás azt állítani, hogy a Bíróság a közösségi jog végső felelőse a nemzeti bíróságok közreműködése folytán.

33. A Bíróság hozzáállása nem volt mindig következetes a felvetett aggályokkal szemben. A De Coster-ügyben ismertetett indítványomat követően felmerült az igény az ítélkezési gyakorlaton belüli rendszerezésre, de jelenleg is érzékelhető némi bizonytalanság. Noha a Schmid [18] és Syfait [19] ügyekben a közigazgatáshoz közel álló szervek által feltett előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdést is elfogadhatatlanként elutasítottak, ez csak a szervek csekély fokú függetlenségére hivatkozva történt. Ezekben az ítéletekben nem történik utalás az EK 234. cikk által megkövetelt intézményi egyensúlyra, ennek felismeréséhez nagy képzelőerő szükséges.

34. Ugyanakkor van némi összhang a De Coster-ügyben ismertetett indítványom és az ítélkezési gyakorlat jelenlegi állása között. Megpróbálom kifejteni ezt a konvergenciát, azt kockáztatva, hogy tévesen értelmezem a Bíróság szándékát.

2. A Vaassen-Goebbels-kritériumok alkotmányos keretben

35. Az EK 234. cikk párbeszédet hoz létre a bíróságok között, amely a közösségi jog egységes alkalmazásának biztosítását szolgálja valamennyi tagállamban. [20] A Bíróság a legkülönbözőbb szerveknek tette lehetővé az e párbeszédben való részvételt, ami a Vaassen-Goebbels-ügyben hozott ítélet meglehetősen megengedő értelmezéséhez vezetett. A fent említett nehézségek ellenére ez a helyzet nem teljesen indokolatlan. A 27 tagállamból álló Unió bírósági szervezete meglehetősen különböző kritériumoknak és céloknak felel meg. Nehéz kialakítani olyan modellt, amely ennyi tagállam közös bírósági feladatkörét jellemezné, ezért értelmezték a Vaassen-Goeb-

17 – A fent hivatkozott indítvány 87–95. pontja.

18 – A C-516/99. sz. Schmid-ügyben 2002. május 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-4573. o.) 34. pontja.

19 – A C-53/03. sz. Syfait-ügyben 2005. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-4609. o.) 31–35. pontja.

20 – Amint azt Manzini, G. F., *Democracy and Constitutionalism in the EU*, Hart, Oxford-Portland, 2001, 23. o., világosan kiemelte, amikor bemutatta az előzetes döntéshozatali eljárás stratégiai szerepét az európai jogi szerkezetben: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations – and thus losing its validity or rather its nature as law – was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]".

bels-ügyben hozott ítélet kritériumait ennyire általánosan és széleskörűen. [21] Ezenkívül egyes jogrendszerekben a közigazgatási hatóság a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódik a hatalommegosztás érdekében. Senki sem vitatja, hogy a francia Conseil d'État (Államtanács), a jelenlegi közigazgatási jog fejlődése szempontjából megkerülhetetlen intézmény, az EK 234. cikk értelmében ne minősülne „bíróságnak". Ugyanakkor a Conseil d'État az egymást követő francia alkotmányok egyikében sem tartozott a hatalommegosztásban a bírósági hatalomhoz. Némileg hasonló a helyzet azokban a tagállamokban, amelyeknek nincsenek közigazgatási különbíróságaik, hanem csak a bírósági hatalmi ágba nem tartozó törvényszékeik, még akkor is, ha ezek pusztán formálisan kapcsolódnak a közigazgatáshoz. [22]

36. A közösségi ítélkezési gyakorlat nem elsősorban azért vonta be ezeket a törvényszékeket az előzetes döntéshozatali párbeszédbe, hogy növelje az előterjesztett kérdések számát, hanem inkább azért, hogy védje ezen tagállamok intézményi autonómiáját. Más szóval, a Bíróság azért nyitotta meg az EK 234. cikkhez való hozzáférést, hogy bevonja az alkotmányos hagyományokat az európai bírósági párbeszédbe. Nem értek egyet azokkal, akik szerint a Bíróság azon szándéka húzódna meg ezen ítélkezési gyakorlat mögött, hogy ellenőrizze az elé kerülő ügyek számát. Ha létezne ilyen jellegű *„docket control"*, az a visszájára is fordulhatna, elárasztva a Bíróságot ügyekkel. Ugyanakkor úgy vélem, hogy az ítélkezési gyakorlat mögött az egyes tagállamok bírósági feladatkörének tiszteletben tartására és bizonyos előzékenység kimutatására irányuló szándék húzódik meg. Következésképpen egyensúlyt kell tartani az előzetes döntéshozatali eljárás szigorúan bírósági jellege és a tagállamok hatalommegosztása között.

37. Szükségszerű tehát megismételni a De Coster-ügyben ismertetett indítvány tartalmát és azt a relevanciáját alátámasztó árnyalatokkal kiegészíteni.

3. Az ítélkezési gyakorlattal összhangban álló javaslat

38. Először is igyekszem világosan kifejteni a több mint fél évszázada létező EK 234. cikk

21 – Már kiemeltem a szükségességét, hogy a rendszer működése összeegyeztethető legyen az EK 234. cikkben előírt párbeszéd jogi jellegével: Ruiz-Jarabo Colomer, D., *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid, 1993, 71–72. o., lásd még Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G. és Tomkins, A., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2006, 293. o.

22 – Többek között a brit Immigration Adjudicators (a C-416/96. sz. Eddline El-Yassini ügyben, 1999. március 2-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-1209. o.), a szakmai fegyelmi szervek (a 246/80. sz. Broekmeulen-ügyben 1981. október 6-án hozott ítélet (EBHT 1981., 2311. o.), a német szövetségi közbeszerzési odaítélési tanács (a C-54/96. sz. Dorsch Consult ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4961. o.) vagy az adóügyi tanácsok (a fent hivatkozott De Coster-ügyben hozott ítélet).

szerepét. A De Coster-ügyben ismertetett indítványom bizonyos következményeit [23] kívánom árnyalni, hogy a Bíróság által választott iránnyal jobban összhangban álljanak.

a) A főszabály: párbeszéd a bíróságok között, a Vaassen-Goebbels-ügyben hozott ítélet kritériumaival összhangban

39. Az elemzés kiindulópontja az előzetes döntéshozatali kapcsolat bírósági jellege. Mielőtt kitérnénk a Vaassen-Goebbels-ügyben hozott ítéletben megfogalmazott kritériumokra, meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő szerv rendelkezik-e bírósági hatáskörrel a tagállamában. Ezt követően a Bíróság megvizsgálja azon követelményeket, hogy a szervet törvény hozta-e létre, állandó jellegű-e, kontradiktórius eljárás keretében határoz-e, kötelező érvénnyel és jogszabályok alkalmazásával. A jelen indítvány 35–36. pontjában kifejtett indokok miatt úgy vélem, hogy ezek a kritériumok nem lettek kellő szigorúsággal meghatározva. Amint azt a Roda Golf & Beach Resort ügyben ismertetett indítványomban állítottam, az előzetes döntéshozatal a bíróságok közötti együttműködésként működik. [24] *Bíróságok,* és nem *ügyek közötti* konstruktív kapcsolatról van szó, ami magyarázatot ad arra, hogy az ezen együttműködés résztvevői meghatározását követően a megközelítés miért lett egyre rugalmasabb. [25]

40. Azok a szervek tehát, amelyek nem rendelkeznek bírósági hatáskörrel valamely tagállamban, nem jogosultak előzetes döntéshozatali kérdést előterjeszteni. E szabály alól azonban két rendkívül lényeges kivétel van, amelyeket az alábbiakban ismertetek.

b) Az első kivétel: nincs jogorvoslati lehetőség a bíróságok előtt

41. A De Coster-ügyben ismertetett indítványom értelmében, ha egy kvázi bíróság határozatai ellen nincs jogorvoslati lehetőség a rendes bíróságok előtt, az sérti hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jogot, illetve a közösségi jog egységes alkalmazásának követelményét. [26] E körülményekre figyelemmel a Bíróságnak válaszolnia kell az ügyben a további jogorvoslat lehetősége nélkül határozó szervnek, hogy az ezen szerv által elfogadott határozat összhangban álljon az európai jogrenddel.

42. A bíróságok közötti párbeszéd esetével ellentétben itt hozzá kell tenni, hogy a Vaassen-Goebbels-ügyben megfogalmazott kritériumokat ebben az esetben szigorúan kell alkalmazni. Ez a szigor nagyban különbözik a bírósági hatáskörrel rendelkező igazságszolgáltatási szervek esetében alkalmazottól. Indokolt, hogy az EK 234. cikk alóli ilyen világos kivételt nagyobb szigor ellensúlyozzon a bíróságok fogalma meghatározására vonatkozó kritériumoknak való megfelelés terén. Az ítélkezési gyakorlat megerősíti ezt a megközelítést, mivel a Bíróság kimondta,

23 – A C-195/06. sz Österreicher Rundfunk ügyben 2007. május 24-én ismertetett indítványom (2007. október 18-án hozott ítélet, EBHT 2007., I-8817. o.), valamint a C-393/06. sz. Ing. Aigner ügyben 2007. november 22-én ismertetett indítványom (2008. április 10-én hozott ítélet, EBHT 2008., I-2339. o.).

24 – A C-14/08. sz. Roda Golf & Beach Resort ügyben 2009. március 5-én ismertetett indítvány (az eljárás még folyamatban).

25 – Ugyanott, 51–53. pont.

26 – A fent hivatkozott indítvány 83–86. pontja.

akkor is, amikor nem volt jogorvoslati lehetőség valamely bíróság határozata ellen, hogy azok a nem bírósági szervek, amelyek nem tesznek eleget a függetlenség minimális követelményének, nem terjeszthetnek elő kérdéseket előzetes döntéshozatalra az EK 234. cikk alapján. [27]

c) Második kivétel: a kvázi bíróságoknak alaki vagy anyagi szempontból alkotmányos jogszabály alapján juttatott bírói feladatok

43. A főszabály alól egy második kivétel is van, amely kétségkívül szorosabban követi az ítélkezési gyakorlat alakulását. Nyilvánvaló, hogy a Bíróság hagyományosan és különösebb aggályok nélkül válaszol a tagállamok bírósági rendszerén kívül álló szervek előzetes döntéshozatali kérdéseire is. Ez a helyzet különösen a közigazgatási rendszerek esetében jellemző, amelyeknél a bírói jogorvoslat lehetősége nagyban eltérő.

44. A jelenlegi európai közigazgatási jog a XVIII. században Franciaországban végbement forradalmi folyamat eredménye, amikor a közigazgatás jogi felügyelete a hatalommegosztás meglehetősen rugalmatlan értelmezésén alapult. [28] Az, hogy a közigazgatási ügyekben történő bíráskodás is a közigazgatás egyik formájává válhatott, azt eredményezte, hogy Európában a bírósági hatalommal párhuzamosan kialakult a közigazgatási bíráskodás (ez az ág ugyanis egyébként a végrehajtó hatalommá vált volna), de nem épült be a közigazgatásba a függetlenség elvének megőrzése érdekében. García de Enterría professzor tökéletesen jellemezte ezt a jelenséget, amikor a következőket írta: „a hatalommegosztás kezdeti alkalmazását követően végül megjelent a közigazgatási bíráskodás külön rendszere […], amely kezdetben a közigazgatáson belüli szakosodott szervek – és nem külső és független bíróságok – által gyakorolt felülvizsgálatként szerveződött […]. E mechanizmus megtestesülését, amit később közigazgatási bírósági rendszernek neveztek el, maga Napóleon hozta létre, aki nagyobb jogalkotónak bizonyult, mint hadvezérnek” [29].

45. Ebből a koncepcióból egy egész külön, független igazságszolgáltatási rendszer fejlődött ki, amelynek az a célja, hogy a közigazgatás jogszerű működését biztosítsa, és amely máig megőrizte főbb eredeti jellemzőit. [30]

27 – A C-109/07. sz. Pilato-ügyben 2008. május 14-én hozott végzés (EBHT 2008., I-3503. o.), amelyben az volt a kérdés, hogy a prud'homie de pêche de Martigues bíróság, illetve igazságszolgáltatási szerv-e annak ellenére, hogy nem része a francia bírói szervezetnek. A Bíróság helyesen elvégezte a Vaassen-Goebbels-kritériumok gondos elemzését, és elfogadhatatlannak minősítette a kérdést.

28 – A forradalmi folyamatról és a francia közigazgatásra gyakorolt hatásáról lásd de Seligman, E., klasszikus művét, *La Justice en France pendant la Révolution, 1789–1792*, Plon, Párizs, 1913.

29 – García de Enterría, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, 37. és 38. o.

30 – E jelenség történelmi fejlődéséről Európában az aktuális fejleményekig lásd Bouineau, J., *Traité d'histoire européenne des institutions. XVI–XX^e siècle*, II. kötet, Litec, Párizs, 2009.

46. Nem ez a közigazgatási bíróságok egyetlen európai modellje, de fontos példa és egyben a modern kor közigazgatási jogának előjele, amely széles körű elfogadottságra talált számos tagállamban: Franciaországban, Hollandiában, Belgiumban, Olaszországban és Görögországban tisztán elkülönített modell valósult meg, míg Németországban, Ausztriában, Csehországban, Lengyelországban és Litvániában külön, autonóm igazságszolgáltatási rendszert hoztak létre, amely elkülönül a lényegében polgári jogi és büntetőjogi ügyekkel foglalkozó hagyományos bíróságoktól. [31] Ennek következtében érthető, hogy a Bíróság, amikor ilyen szervektől érkezett előzetes döntéshozatali kérdés, ellenvetés nélkül elfogadta azokat.

47. Ezen értékelés alapjául olyan elgondolás szolgál, amely az EK 234. cikk értelmezésének a mozgatórugója. Az előzetes döntéshozatali eljárás rugalmasabbá tételével a Bíróság megerősíti a tagállamok alkotmányos határozatainak értékét. A párbeszéd megnyitásával azon szervek felé, amelyek a szó szoros értelmében nem rendelkeznek bírósági hatáskörrel, a Bíróság elismeri, hogy a tagállamok alkotmányuk alapján maguk határozhatják meg a hatalom összetételét és megosztását. Ha a tagállam igazságszolgáltatási feladatokat bíz egy kvázi bíróságra, és ezt megerősíti a szerv létrehozásakor, akkor az a nemzeti identitáshoz és alkotmányos autonómiához kapcsolódó akarat kifejezése, amelyet a Bíróság tiszteletben tart. [32] Következésképpen az EK 234. cikk az azon nemzeti hatóságokkal folytatott kommunikáció eszköze, *amelyeknek alkotmányos hatásköre az igazságszolgáltatás*. Egyes tagállamokban ez a feladatkör kizárólag a bíróságokat illeti, míg más tagállamokban több hatóság között oszlik meg az intézményi szervezet legitim felépítése szerint, amelyet a közösségi jog nem kérdőjelez meg.

48. A közigazgatási igazságszolgáltatási szervek eredetéről szóló rövid értekezés után a főszabály alóli második kivételre összpontosítok, amely szerint valamely kvázi bíróság akkor terjeszthet elő kérdést előzetes döntéshozatalra, ha alaki vagy anyagi szempontból alkotmányos jogszabály alapján lát el bírósági feladatokat.

49. Amint azt már említettem a jelen indítvány 42. pontjában, a főszabálytól való ilyen jellegű eltérést a Vaassen-Goebbels-kritériumok szigorúbb alkalmazásával kell ellensúlyozni. Mivel nem rendelkezik bírósági hatás-

31 – Fromont, M., *Droit administratif des États européens*, PUF, Párizs, 2006, 120–135. o.

32 – Az EU 6. cikkének (3) bekezdésével összhangban a Bíróság ítélkezési gyakorlatában már számos alkalommal lerótta tiszteletét a tagállamok alkotmányos hagyományai előtt. Többek között a C-473/93. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1996. július 2-án hozott ítéletben (EBHT 1996., I-3207. o.) és a C-36/02. sz. Omega-ügyben 2004. október 14-én hozott ítéletben (EBHT 2004., I-9609. o.). Lásd még Poiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07. sz. Michaniki-ügyben ismertetett indítványát (2008. december 16-án hozott ítélet, EBHT 2008., I-9999. o.), valamint Berranger, T., *Constitutions nationales et construction communautaire*, LGDJ, Párizs, 1995, 249–492. o.

körrel és más eljárásjogi szabályok szerint működik, a kérdést előterjesztő szerv lehet, hogy nem ismeri kellően a peres eljárás általános jellemzőit. Ezért a Bíróságnak szigorúbban kell vizsgálnia a fent hivatkozott kritériumokat, különösen a függetlenségre vonatkozót, hogy ne torzuljon az EK 234. cikk alapvető célját, amint az már megállapításra került a Bíróság újabb ítélkezési gyakorlatában, és ami megmagyarázza a Schmid-, illetve a Syfait és társai ügyek kimenetelét.

4. Következtetések

50. Az EK 234. cikk olyan párbeszédet vezet be a bíróságok között, amely csak nagyon pontosan körülhatárolt esetekben enged kivételt. Elsősorban, amikor nemzeti bíróság előtt már nincs jogorvoslati lehetőség, illetve másodsorban, amikor a kérdést előterjesztő szerv, annak ellenére, hogy csak kvázi bíróság, alaki vagy anyagi szempontból alkotmányos jogszabály alapján rendelkezik bírói feladatkörrel. Mindkét esetben szigorúan teljesülni kell a Vaassen-Goebbels-kritériumoknak, hogy ne sérüljenek az előzetes döntéshozatali eljárásnak – a közösségi jog fejlődésének alapvető fontosságú mechanizmusa – az alapjai.

51. Az EK 234. cikk ilyen értelmezése, amely kifejezetten a Bíróság ítélkezési gyakorlatában gyökerezik, más jogterületeken is előnyös, így érdemes újra megvizsgálni. A közösségi jogrend elsődlegessége megköveteli, hogy jogösszeütközés esetén nem a nemzeti jogot kell alkalmazni. A Fratelli Costanzo ügyben hozott ítélet [33] megerősítette ezen alapelv kiterjesztését a közigazgatási szervekre is, amelyek szintén nem alkalmazhatnak a közösségi joggal ellentétes nemzeti szabályokat. [34] A kritikák ellenére ez az ítélkezési gyakorlat megerősítésre került és állandóvá vált más ügyekben is, mint például CIF- [35] vagy a Ciola [36]-ügyekben. Az ellene felhozott fő kifogás éppen az EK 234. cikkben meghatározott előzetes döntéshozatali mechanizmusból ered, mivel az a közigazgatási hatóság, amely nem jogosult előzetes döntéshozatalra kérdést előterjeszteni, ennek ellenére köteles mellőzni a nemzeti jogszabályok alkalmazását. A nemzeti bíróság mindig számíthat a Bíróság segítségére értelmezési kérdésekben az előzetes döntéshozatali párbeszéd keretében, míg a közigazgatási szerv kénytelen e segítség nélkül működni. [37]

52. Feloldaná ezt a feszültséget, ha a Bíróság a Fratelli Costanzo ügyben hozott ítélet hatályát azoknak a szerveknek a körére korlá-

33 – A 103/88. sz. Fratelli Costanzo ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1839. o.).

34 – „Ellentmondásos […] lenne kimondani, hogy valaki a nemzeti bíróságok előtt a közigazgatósági hatóságok ellen hagyatkozhat a fent említett feltételeknek megfelelő irányelv rendelkezéseire, és ennek ellenére nem elvárni, hogy ezek a hatóságok is alkalmazzák az irányelv rendelkezéseit, és ne alkalmazzák az azzal ellentétes nemzeti jogot. Ebből következően, ha teljesülnek a Bíróság ítélkezési gyakorlata által elvárt feltételek, hogy magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt hagyatkozhassanak valamely irányelv rendelkezéseire, valamennyi közigazgatási szervnek, beleértve a decentralizált szerveket is, mint a helyi önkormányzatok, kötelessége alkalmazni ezeket a szabályokat.” (a fent hivatkozott Fratelli Costanzo ügyben hozott ítélet 31. pontja).

35 – A C-198/01 sz. CIF-ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8055. o.) 49. pontja.

36 – A C-224/97. sz. Ciola-ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2517. o.) 26. pontja.

37 – Alonso García, R., kritikával illeti ezt az elméletet itt: *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, 332–333. o. Bobek, M. is megkérdőjelezi a Fratelli Costanzo doktrína létjogosultságát az új tagállamokban: „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member Status”, *Review of European Administrative Law*, 1. kötet, 1. szám, 2008, 62 és 63. o.

tozná, amelyek előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére jogosultak. Az EK 234. cikk, amint azt értelmezték, lehetővé teszi a kvázi bíróságok számára a részvételt az előzetes döntéshozatali párbeszédben. Ha a közösségi joggal ellentétes rendelkezések alkalmazása mellőzésének joga csak azokra a szervekre vonatkozna, amelyek jogosultak előzetes döntéshozatalra kérdést előterjeszteni, a Fratelli Costanzo ügyben hozott ítéletben rejlő kockázatok eltűnnének. Az ezen ítélet által okozott bizonytalanság, nem is beszélve az abból adódó gyakorlati problémákról, hogy a közigazgatási hierarchia elve alá tartozó szervekre is kiterjeszti az alkalmazás mellőzésének jogát, megfelelő mértékűre csökkenne. A közösségi jog elsődlegessége így csak a bírói szférára korlátozódna az alkotmány vagy a törvények elsődlegességéhez hasonlóan, ezzel elkerülve, hogy valamely köztisztviselő figyelmen kívül hagyhassa a kapott utasításokat vagy a határozathozatali hatáskörére vonatkozó közigazgatási jogszabályokat. [38]

53. A Bíróságnak az EK 234. cikkel kapcsolatos értelmezési irányvonala, valamint az annak új alapokra helyezésével járó előnyök bemutatása után a következőkben megvizsgálom, hogy a kérdést előterjesztő szerv eleget tesz-e a fent említett kritériumoknak.

38 – Bobek, M., i.m., szerint a Fratelli Constanzo ítélkezési gyakorlat hatalommegosztásra vonatkozó álláspontjában van valami „mélységesen zavaró".

B – *A „bíróság" meghatározásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat az Umweltsenatra alkalmazva*

54. Az Umweltsenat egyike az osztrák alkotmány 133. §-ának (4) bekezdésében meghatározott választottbíróságoknak. Ez a rendelkezés kivételt fogalmaz meg a főszabályhoz képest, amennyiben hatáskört ruház a Verwaltungsgerichtshofra (közigazgatási bíróság), amely lehetővé teszi független hatóságok számára, hogy fellebbezéseket fogadjanak a közigazgatás határozatai ellen. Hasonlóképpen, az alkotmány 11. §-ának (7) bekezdése egyedileg ismeri el az Umweltsenatot, bár ez nem vonja ki a fent hivatkozott 133. cikk (4) bekezdésének osztályozásából.

55. A Verfassungsgerichtshof (osztrák alkotmánybíróság) megszorítóan értelmezte a közigazgatási területen független szervek létrehozásának lehetőségét, mivel ez eltérést jelent a főszabályhoz képest, miszerint a közigazgatási szervek ellen benyújtott keresetek ügyében a Verwaltungsgerichtshof illetékes, [39] lényeges feltételeket rótt azonban ezekre a hatóságokra, hogy feladatkörük jobban hasonlítson egy bíróságéra, mintsem egy felülvizsgálatot végző közigazgatási szervére. Ennek fényes bizonyítéka, hogy további követelmények mellett a 133. § (4) bekezdése által létrehozott szerveknek meg kell felelniük

39 – A B267/86. sz. 1987. október 14-i ítélet (VfSlg. 11500); a B1625/98-32. sz. 1999. február 24-i ítélet (VfSlg. 15427); a G175/95. sz. 2000. június 29-i ítélet (VfSlg 15886) és a G 141/00. sz. 2001. június 13-i ítélet (VfSlg 16.189).

az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkének, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága e rendelkezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának.

56. Az Umweltsenatot 1993-ban alapították független hatóságként az osztrák alkotmány 133. §-ának (4) bekezdése alapján, a célból, hogy elbírálja a környezetvédelmi ügyekkel megbízott közigazgatási szerveknek az UVP-G 2000 első és második része értelmében hozott határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket. Az Umweltsenat 42 tagból áll, közülük 10 bíró és 32 jogvégzett szakértő; megbízatásuk visszavonhatatlan és a pártatlanság minden garanciájával együtt jár.

57. Az Umweltsenat belső működése hasonló egy hagyományos bíróságéhoz annyiban, hogy az ügyek elosztása objektív szabályok alapján történik, az elnöknek külön hatásköre az előadók kijelölése és a tanácsok harmadik tagjának megnevezése. [40] A tanácskozások titkosak, és a tagokat teljes titoktartási kötelezettség terheli. [41]

58. Az Umweltsenat előtti eljárásra a közigazgatási jog általános szabályai (Verwaltungsverfahrensgesetz, a továbbiakban: AVG) az irányadók az USG 2000 által bevezetett külön szabályokkal együtt. Fellebbezést a határozat közlésétől számított négy héten belül lehet benyújtani a határozatot meghozó közigazgatási szervnél, [42] amely kifejezett ellenkező rendelkezés hiányában *ex lege* felfüggesztő hatállyal bír a határozat jogkövetkezményeire. [43] Fellebbezés benyújtására a közigazgatási eljárás résztvevői, valamint az UVP-G 2000-ben felsorolt intézmények jogosultak. [44] Az elsősorban írásbeli eljárás biztosítja a kontradiktórius jelleg tiszteletben tartását, a hatóság hivatalból vagy a felek kezdeményezésére elrendelheti tárgyalás tartását. [45] Noha nem kötelező, bármely érintettet képviselheti ügyvéd. [46]

59. Az Umweltsenat korlátlan felülvizsgálati jogkörrel rendelkezik. Noha határozatainak közigazgatási aktus jellege van, mégis *res judicata* erővel bírnak, azokat indokolni kell, nyilvános tárgyaláson kerülnek kihirdetésre, végrehajthatóak és csak a Verwarltungsgericht előtt támadhatók meg. [47]

60. A jelen indítvány 54–59. pontjában meghatározott kritériumok alapján az Umweltsenat olyan szerv, amely nem része az osztrák bírói hatalomágnak, noha kifejezetten az alkotmány rendelkezik létéről. Az osztrák alkotmány 133. §-ának (4) bekezdése és a 11. §-ának (7) bekezdése igazságszolgáltatási feladatokat ruház a bírósági szervezeten kívül álló bizonyos intézményekre, jóllehet feladataik ellátásának lényeges jellemzői hasonlóak a hagyományos bírósá-

40 – Az USG 2000 9–10. §-a.

41 – Az AVG 67f. §-ának (2) bekezdése.

42 – Az UVP-G 2000 40. §-ának (2) bekezdése.

43 – Az AVG 64. §-ának (1) bekezdése.

44 – Az UVP-G 2000 19. §-ának (1) bekezdése.

45 – Az AVG 67d. §-ának (1) bekezdése.

46 – Az AVG 10. §-a.

47 – Az egyetlen kivétel a Verfassungsgerichtshofhoz benyújtott fellebbezés, de azt kizárólag alkotmányos rendelkezés megsértése miatt lehet kezdeményezni.

gokéhoz. Amint a jelen indítvány 49. pontjában kifejtettem, amikor a kvázi bíróságokra bírósági feladatokat ruháznak, a Vaassen-Goebbels-ügyben felvázolt kritériumokat szigorúbban be kell tartani. Ebből a szempontból az Umweltsenat a következő feltételeknek felel meg: törvény hozta létre, állandó jellegű, kontradiktórius eljárás keretében határoz, kötelező érvénnyel és jogszabályok alkalmazásával. Rendkívül fontos, bár nem mindent eldöntő megkülönböztető jegy, hogy az Umweltsenat tiszteletben tartja az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkének eljárásjogi garanciáit.

61. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy az Umweltsenat, mint az osztrák alkotmány által hivatalosan elismert, a Vaassen-Goebbels-ügyben megfogalmazott kritériumoknak szigorúan eleget tevő bírói feladatokat ellátó kvázi bíróság, teljes mértékben jogosult az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatalra kérdést előterjeszteni.

VI – Az ügy érdeméről

62. Az ebben az ügyben felmerült probléma egyszerű és közvetlen választ igényel. Lényegében az Umweltsenat arra keresi a választ, hogy a 95/337 irányelv hatálya alá tartozó, határokon átlépő projekt mérésénél csak az egyes tagállamokra vonatkozó hosszúságot kell figyelembe venni, vagy a létesítmény teljes hosszát. A Bíróság határozatának gyakorlati következményei jelentősek, hiszen ha a Bíróság az első lehetőség mellett dönt, akkor a több tagállamot érintő KHV-ot fel kell osztani a felek között, mintha külön projektekről lenne szó, míg a második lehetőségnél a környezetvédelmi hatásvizsgálatot az egész projektre vonatkozóan kellene elvégezni a határok figyelembevétele nélkül, a nemzeti hatóságok együttműködésével.

63. Amint azt a Bizottság helyesen kiemelte észrevételeinek 20. pontjában, a jelen ügy csak a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatának kötelezettségére vonatkozik és nem magára a vizsgálatra, illetve annak tartalmára. Egyszerűbben fogalmazva a jogvita tárgya hatáskörre vonatkozó kérdés, amely annak eldöntésére irányul, hogy szükség van-e közigazgatási ellenőrzésre. Meg kell ezért állapítani a 85/337 irányelv szerinti „projektek" korlátait, valamint az irányelv által előírt megelőző jellegű közigazgatási feladatokkal megbízott hatóságot.

A – *A „környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek" fogalma a 85/337 irányelv alkalmazásában*

64. Az Európai Közösség környezetvédelmi politikájának kiindulópontjaként azt emelte ki, hogy ebben az ágazatban a legjobb közös fellépés a „környezetszennyezés és környezet-

terhelés keletkezésének a forrásnál történő megelőzését jelenti, és nem azt, hogy az okozott hatásokat utólag próbálják megszüntetni” [48]. Ezzel a céllal fogadták el a 85/337 irányelvet, amely összehangolja az egyes környezetvédelmi projektek környezeti hatásvizsgálatára vonatkozó közigazgatási eljárásokat. Ezen eszköz filozófiájának megfogalmazása a 2–4. cikkben található, amelyek előírják, hogy a projektek végrehajtása előtt vizsgálatot kell végezni, és két csoportba sorolja azokat: projektek, amelyek hatása vitathatatlan (az I. mellékletben felsoroltak) és minden esetben vizsgálatkötelesek, illetve amelyek enyhébb hatásúak (a II. mellékletben felsoroltak) és az egyes tagállamok által előírt mértékben vizsgálatkötelesek, de a III. mellékletben meghatározottak fényében. [49]

65. A KHV-k költségei miatt a 85/337 irányelv részletesen meghatározza az I. mellékletben felsorolt projekteket. A II. mellékletben az egyes kategóriák jellemzői általánosabban vannak körülírva, azonban a tagállamoknak pontosan le kell írniuk a körülményeket, melyek fennállása esetén KHV szükséges. [50] Nem meglepő, hogy a Bíróság megszorítóan értelmezte a nemzeti jogalkotóknak hagyott mozgásteret, hogy a II. mellékletet ne torzítsák túlságosan homályos vagy felesleges nemzeti kritériumok. Következésképpen a 85/337 irányelvben az egyes projekttípusokkal kapcsolatos leírás különösen pontos, hogy a hatóságok a rendelkezés kétértelműségre hivatkozva ne mulaszthassák el vizsgálati kötelezettségeiket.

66. E pontosságot azonban kiegészíti a „projektek” szélesebb körű leírása a 85/337 irányelvben. Ily módon az 1. cikk (2) bekezdése és a 2. cikk (1) bekezdése szerint projekt az „épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése”, illetve „az egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is.” A teljes képhez hozzájárul a követelmény, hogy KHV-t kell végezni, amikor a projektek „többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást” gyakorolnak. Végezetül a IV. melléklet tartalmazza azon információkat, amelyeket a projektgazdának vagy az illetékes hatóságnak be kell nyújtania, hogy a vizsgálatot elvégezhessék. [51]

67. A követelmények e kombinációjának három következménye van:

48 – A 85/337 irányelv első francia bekezdése. Az európai környezetvédelmi politika megelőzési céljairól lásd Jans, H. L. és Vedder, H. H. B., *European Environmental Law*, 3. kiadás, European Law Publishing, Groningen, 2008, 40–42. o.

49 – Ez a melléklet „a projekt jellemzésére”, az „elhelyezkedésére” és a „feltehető hatásokra” vonatkozik, minden szakasz tartalmaz kritériumokat, amelyek csökkentik a tagállamok mérlegelési jogkörét új feltételek kialakítására.

50 – Ebben a tekintetben lásd a C-72/95. sz., Kraaijeveld és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5403. o.) 50. pontját, a C–435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 36. pontját, a C-392/96. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5901. o.) 65. pontját, a C-474/99. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2002. június 13-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5293. o.) 31. pontját, a C-332/04. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-40. o.) 76. pontját és a C-486/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11025. o.) 53. pontját.

51 – A IV. melléklet alapján szükség van a projekt jellemzésére, a megvizsgált főbb alternatívák áttekintésére, az érintett környezeti tényezők leírására, valamint a főbb hatások leírására. A melléklet előírja még a projekt kedvezőtlen hatásainak csökkentésére tervezett intézkedések listájának összeállítását, valamint a szükséges információk összeállítása során a projektgazda által tapasztalt nehézségek megjelölését.

68. Egyrészt az I. és II. mellékletben hivatkozott projekteket a fent említett 1. cikk (2) bekezdés és a 2. cikk (1) bekezdés fényében kell értelmezni, mivel a projektek részletes listája egy nagyobb jogi keretrendszer részét képezi, és a speciális rendelkezéseket az általánosabbakhoz képest következetesen kell alkalmazni. [52] Következésképpen, amikor az I. melléklet 20. pontjában „220 kV vagy annál nagyobb feszültségű és 15 km-nél hosszabb nagyfeszültségű villamos légvezetékekre" hivatkoznak, az az ilyen „többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektekre" vonatkozik.

69. Másrészt, az eddigiek összefüggésében az általános meghatározás rendkívül hasznos a projektekre vonatkozó korlátok pontos kijelölésében, ami a mellékletben szereplő projektek termelési szintjére [53], tárolási kapacitására [54] és hosszára [55] vonatkozik, amely feltételeket együttesen „környezetvédelmi hatásküszöbnek" [56] nevezzük. Az egyes projektek jellemzői azok a küszöbértékek, amelyek alapján megállapítható, hogy fennáll-e a 85/337 irányelv 5–10. cikke szerinti KHV elvégzésének kötelezettsége. Amennyiben a jellemzők csökkentik a szabály alkalmazási körét, akkor a két feltétel fényében értelmezendők: egyrészt azon követelmény fényében, hogy a kivételeket megszorítóan kell értelmezni, [57] másrészt a projekt általános következményeinek fényében, különös tekintettel az irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében említett a projekt „jellege", „mérete" és „elhelyezkedése" kritériumokra. Ezek a kritériumok a projekt környezetre gyakorolt általános hatása tekintetében értendők. Következésképpen, ha az I. és II. melléklet e kritériumok valamelyike alapján határozza meg a korlátokat, akkor a 85/337 irányelv összességében következetes és ugyanarra a helyzetre utal, mint a 2. cikk (1) bekezdése.

70. Harmadrészt és végezetül kerülendők az olyan értelmezések, amelyek megfosztják értelmüktől a 85/337 irányelv más rendelkezéseit. E szabállyal összhangban a IV. melléklet hatékony érvényesülését akadályozza egy területileg korlátozott és szűk értelmezés. Amint az már kifejtésre került a jelen indítvány 66. pontjában, a mellékletben került részletesen meghatározásra, hogy a projektgazdának mely információkat kell szolgáltatnia. Ezen adatokon kívül meg kell adni „az egész projekt fizikai jellemzőinek leírását" [58], illetve „a tervezett projekt működtetése során keletkező hulladékok és kibocsátások típusára és mennyiségére vonatkozó becslést" [59], valamint „a javasolt projekt által várhatóan jelentősen érintett környezeti tényezők leírását" [60]. Nehéz elképzelni, hogy eleget lehetne tenni e kötelezettségeknek, ha csak a KHV elvégzéséért felelős hatóság nemzeti területének részét vennék figyelembe. „Az

52 – E megközelítés egy következetességi elvárást tartalmaz valamely normatív szöveg tartalmát illetően, amint azt a Bíróság kimondta többek között a C-164/98. sz., DIR International Film és társai kontra Bizottság ügyben 2000. január 27-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-447. o.) 21–30. pontjában és a C-225/91. sz., MATRA kontra Bizottság ügyben 1993. június 15-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-3203. o.) 41. pontjában.

53 – (1), (2), (5) és (18b) bekezdés.

54 – (10), (12), (13), (15), (18b) és (21) bekezdés.

55 – (7), (8), (16), (19) és (20) bekezdés.

56 – Moreno Molina, A. M., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006, 201. o.

57 – A 7/68. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1968. december 10-én hozott ítélet (EBHT 1968., 617. o.); a C-6/98. sz. ARD-ügyben 1999. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-7599. o.) 9–31. pontja, a C-321/96. sz. Mecklenburg-ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3809. o.) 25. pontja.

58 – A IV. melléklet (1) bekezdésének első francia bekezdése.

59 – A IV. melléklet (1) bekezdésének harmadik francia bekezdése.

60 – A IV. melléklet (3) bekezdése.

egész projekt fizikai jellemzői" a projekt egészét, és nem csak a nemzeti szakaszt illetően vizsgálhatók. A lehetséges szennyezést csak az egész fennmaradó rész, és nem csak az egy államot érintő szennyezés figyelembevételével lehet megfelelően vizsgálni.

71. A „projekt" fogalom tágabb értelmezését más elemek is alátámasztják, amelyek nem csak a 85/337 irányelvből, hanem a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is levezethetők.

B – *A KHV-köteles projektek felosztása az ítélkezési gyakorlatban*

72. Noha a jelen ügyben merül fel először, hogy valamely, a 85/337 irányelv szerinti „projektnek" a nemzeti határ-e a korlátja, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában már ismertek olyan ügyek, ahol a tagállamok a projektek felosztására hivatkoztak a közösségi jog kikerülése végett. A jelen ügyben felmerült jogvitára nincs precedens, a projektek kiterjesztéséről, a közlekedési hálózatok keretében való részleges végrehajtásról, vagy a meghatározott idő alatt végrehajtott egymást követő munkálatokról szóló ítéletekben találhatunk iránymutatást. A 85/337 irányelvet valamennyi esetben tágan értelmezték, és a Bíróság elutasította a szűkíteni igyekvő próbálkozásokat.

73. A Bizottság kontra Spanyolország ügyben [61] a jogvita a Las Palmas és Oropesa városokat összekötő 13 kilométeres vasútvonal esetében a KHV hiányára vonatkozott. A program egy nagyobb „Földközi-tengeri folyosó" elnevezésű, 251 km hosszú, a spanyol partvonal mentén Tarragonától Valenciáig húzódó vasútvonalprojekt részét képezte. A spanyol kormány úgy vélte, hogy csak az érintett szakasz képezte vizsgálat tárgyát, és a projektet hosszúsága alapján nem lehetett a 85/337 irányelv I. mellékletének 7. cikke értelmében „távolsági vasútvonalnak" nevezni. A Bíróság teljes mértékben elutasította ezt az érvelést, mivel az irányelv hatékony érvényesülése komoly veszélynek lenne kitéve, ugyanis „az érintett nemzeti hatóságoknak elegendő lenne a távolsági vasútvonalprojektet csupán kevéssé jelentős, egymás utáni szakaszokra osztani ahhoz, hogy mind a teljes projekt, mind az egyes útszakaszok tekintetében megkerüljék a szóban forgó irányelv rendelkezéseit" [62]. Ráadásul Poiares Maduro főtanácsnok az ebben az ügyben ismertetett indítványában hangsúlyozta, hogy a szóban forgóhoz hasonló nagy szabású projektek megvalósítása általában több szakaszból áll. [63] Ha a Bíróság elfogadta

61 – A C-227/01. sz. ügyben 2004. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-8253. o.).

62 – A fent hivatkozott ítélet 53. pontja.

63 – A 2004. március 24-i indítvány 48. pontjában a főtanácsnok kifejtette, hogy „egy 251 km hosszú vasútvonal szakaszonként történő megépítése esetén soha nem lehetne a projektről megállapítani, hogy az távolsági vasúti pálya építésére vonatkozik, mivel az egymás után épülő szakaszok mindegyike rövid távolságot ölelne fel, és mindegyik szakasz szomszédos településeket kötne össze. Az irányelv ilyen értelmezésének elfogadása esetén jelentősen csökkenne az irányelv alkalmazási területe, ami veszélyeztetné az általa kitűzött cél megvalósítását".

volna a spanyol elméletet, azzal nem csak a jogvita tárgyául szolgáló vasútvonal, de a tagállamok által végzett építési beruházások nagyon nagy része kikerülne a 85/337 irányelv hatálya alól.

74. Az időben külön szakaszokra osztott projektekkel kapcsolatban felmerült problémákra a Wells- [64], a Bizottság kontra Egyesült Királyság [65] és a Barker- [66] ügyekben hozott ítéletek világítottak rá, amelyekben a Bíróság megismételte az egészében való vizsgálat szükségességét. Annak elkerülése végett, hogy a projekt több igazgatási szakaszra osztása eltorzítsa a projekt tartalmát és kikerülje a 85/337 irányelv alkalmazását, a Bíróság megerősítette, hogy a KHV-nak „teljes körűnek kell lennie, hogy a projekt minden olyan szempontjára vonatkozzon, amelyet még nem vizsgáltak, vagy amely új vizsgálatot igényel" [67]. Összegezve, a 85/337 irányelv által előírt vizsgálati kötelezettség teljes körű, és valamely projekt különböző igazgatási szakaszai nem áshatják alá a céljainak érvényesülését.

75. Némileg hasonló a helyzet akkor, amikor azért nem végeztek KHV-t, mert a főszabály szerint nem környezeti hatásvizsgálat-köteles projekt egy másik, a 85/337 irányelv mellékleteiben szereplő projekt módosítása vagy kiterjesztése. Ez történt az Abraham és társai ügyben [68], amelyben a Liège-Bierset repülőtér szomszédságában lakó magánszemélyek nyújtottak be keresetet a hatóságok ellen, amelyek évi 365 napos és napi 24 órás működtetésűre kívánták bővíteni a repülőteret. Az I. melléklet 7. pontja kimondja, hogy „2100 m vagy azt meghaladó hosszúságú fő kifutópályával rendelkező repülőterek építése" esetében kötelező a KHV. Az irányelv azonban nem tartalmazott repülőterek bővítésével kapcsolatos rendelkezést, különösen, ha a módosítás nem is érintette a kifutópálya méretét. A projekt munkálatai a repülőtér infrastruktúrájának módosítására irányultak; új irányítótornyot, új gurulóutakat és parkolóhelyeket építettek, valamint meghosszabbították és kiszélesítették a fel- és leszálló sávokat, a kifutópálya hosszát azonban változatlanul hagyták. A Bíróság tudatában volt, hogy egy ilyen projekt jelentős hatással van a környezetre, és a kifutópályák hosszának változatlanul hagyásával szándékosan próbálták elkerülni a KHV-t. Ítéletében a Bíróság átfogó értékelési kritériumot alkalmazott a 85/337 irányelv hatékony érvényesülésének biztosítására, és kimondta, hogy „legalább 2100 méter hosszú kifutópályával rendelkező repülőtér módosításához kapcsolódó munkálatok így nem csak azok a munkálatok, amelyeknek a kifutópálya meghosszabbítása a céljuk, hanem minden olyan munkálat is, amely e repülőtér épületeit, létesítményeit vagy felszereléseit érinti, amennyiben azok – különösen jellegükből, jelentőségükből és jellegzetességeikből adódóan – magának a repülőtérnek a módosítását érintik" [69].

76. A fent hivatkozott ítéletek világosan tükrözik az annak megakadályozására irányuló szándékot, hogy valamely projekt felosztása hatással legyen a KHV elvégzésére. A projektek *egésze* vizsgálatának követelményével a Bíróság levonta a következtetést,

64 – A C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-723. o.).

65 – A C-508/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3969. o.).

66 – A C-290/03. sz. Barker-ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3949. o.).

67 – A fent hivatkozott Barker-ügyben hozott ítélet 48. pontja.

68 – A C-2/07. sz., Abraham és társai ügyben 2008. február 28-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-1197. o.).

69 – 36. pont.

hogy a környezeti hatás olyan jelenség, amelynek nincs mérete, termelési szintje vagy tárolási kapacitása. Az Ecologistas en Acción-CODA ügyben hozott ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a „módosított [85/337] irányelv célja nem kerülhető meg a projekt felosztása által, és hogy a több projekt halmozott hatása figyelembevételének elmulasztása nem járhat azzal a következménnyel, hogy projekteket összességükben kivonják a hatásvizsgálat kötelezettsége alól, miközben azok együtt a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorolnak” [70].

77. Ezen aggodalom kifejezésre juttatása számos alkalommal megjelent az ítélkezési gyakorlatban ezzel az irányelvvel kapcsolatos minden ügyben. A Bíróság tehát hangsúlyozza, hogy az irányelv „alkalmazási köre kiterjedt és célkitűzései széleskörűek” [71]. Pontosan ezért következetlen lenne körülhatárolni az irányelv által kiszabott kötelezettségeket, különösen, amikor a KHV elmulasztásának következtében a környezetre ártalmas projekteket hagyhatnak jóvá.

78. Következésképpen, ha a 85/337 irányelv I. mellékletében szereplő projekt – akár több szakaszban végrehajtandó projektről van szó, akár az igazgatási eljárás áll több eljárásból, vagy a projektet módosítják – az irányelv rendelkezései alapján kerül végrehajtásra, akkor a több nemzeti területre kiterjedő projektre is az irányelv rendelkezései irányadók. Mindenesetre, a végkövetkeztetések előtt érdemes megvizsgálni a 85/337 irányelv alkalmazásának területi hatályát.

C – *A nemzeti határok, mint a KHV korlátai*

79. Európa falai drámai közös múlt tanúi. Az Európai Közösségek kifejezetten a határok és falak lebontására jöttek létre, abban a hitben, hogy a határok a gyarapodás, a fejlődés, a kommunikáció és a népek együttélésének akadályai. „Embereket egyesítünk, nem államokat” – mondta Jean Monnet, amikor a terve mögött húzódó integrációs mozgatórugót jellemezte. E közös vívmánnyal az országok közötti fizikai határok fokozatosan eltűntek, míg végül a Schengeni Egyezmény [72] hatálybalépésével létrejött az összeolvadás.

80. Ha a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabadon mozognak az Európai Unióban, akkor paradox helyzet lenne új falat felállítani egy olyan jelenségnek, amely termé-

70 – A C-142/07. sz., Ecologistas en Acción-CODA ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6097. o.) 44. pontja.

71 – Lásd a fent hivatkozott Kraaijeveld és társai ügyben hozott ítélet 31. pontját; a WWF és társai ügyben hozott ítélet 40. pontját; a 2004. szeptember 16-án hozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 46. pontját és az Abraham és társai ügyben hozott ítélet 32. pontját.

72 – A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, Schengenben (Luxemburg), 1990. június 19-én kelt egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.).

szeténél fogva nem ismer ország- vagy kontinenshatárokat: a szennyezésnek. Ennek megfelelően, mivel a közösségi környezetpolitika velejárója a szennyezés elleni, több tagállamot érintő küzdelem, és mivel ez a küzdelem nem helyhez kötött, következetlenség lenne a KHV-köteles projekteket aszerint felosztani, hogy mely területre vonatkoznak.

81. Ezt az állítást támasztja alá maga a 85/337 irányelv is, amelynek 7. cikke államok közötti együttműködést ír elő, amennyiben valamely projekt az Unió több tagállamát is érinti. Ez a gondolat az 1991. február 25-i espooi egyezményben is megjelent az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatával kapcsolatban. [73] A 85/337 irányelv hivatkozott 7. cikke megfelel az egyezmény rendelkezéseinek és (1)–(2) bekezdésében lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy együttműködjenek az egyik tagállamban végzett KHV eljárásában, ha az intézkedés a másik tagállamot is érinti. [74] A rendelkezés szövege többféle együttműködést is lehetővé tesz. Ha ugyanis több tagállam közösen hajt végre egy projektet, mindegyiknek kell KHV-t végeznie, és kölcsönösen segíteniük kell egymást az eljárásokban. Európai szintű vizsgálat hiányában a tagállamoknak együtt kell működniük. [75]

82. Az ilyen közös fellépés mindenesetre olyan közös kritériumok alkalmazását teszi szükségessé, mint a „projekt" fogalom egységes és átfogó értelmezése; ha ugyanis nem ez a helyzet, akkor az együttműködés csak komédiázássá silányul, a 85/337 irányelv által előírt kötelezettségeket pedig megkerülik. A jelen ügyben feltételezni kell, hogy Olaszországban végeztek KHV-t, hiszen a projekt több mint 15 kilométernyi szakasza ottani területre esik. Aggodalmamra az ad okot, hogy ha elképzelünk a jelen esethez hasonlót, amelyben összesen 29 kilométernyi határon átnyúló projektről van szó és mindkét tagállamra 14,5 km jut; az I. melléklet alapján egyik országban sem lenne kötelező KHV-t végezni, ami magával vonná annak kockázatát, hogy az egész projekttel kapcsolatban semmiféle hatásvizsgálat nem készülne, ami azt bizonyítja, hogy az Alpe Adria Energia SpA által előterjesztett érvelés aggasztó következményekkel járna.

83. Úgy vélem továbbá, hogy a nemzeti határ a 85/337 irányelv által meghatározott „projekt" fogalom értelmében nem jelent

73 – Az Európai Közösség az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló egyezménynek a Közösség nevében történő megkötéséről szóló 1996. október 15-i tanácsi határozattal (nem tették közzé) csatlakozott az egyezményhez.

74 – Ez az eset az irányelv 7. cikkének (2) bekezdéséből következik: „Amennyiben egy tagállam megállapítja, hogy egy projekt várhatóan jelentős hatással lesz a környezetre egy másik tagállam területén, vagy ha egy tagállam, amelyre a projekt várhatóan jelentős hatással lesz, azt kérelmezi, az a tagállam, amelynek területén a projektet meg kívánják valósítani, a lehető leghamarabb […] megküldi az érintett tagállam számára az 5. cikknek megfelelően gyűjtött információkat". Világos, hogy a 7. cikk olyan helyzetre vonatkozik, amikor a projektet az egyik tagállamban hajtják végre, de hatásait a szomszédos országban/országokban is érezteti.

75 – Egyébként nem sok értelme lenne a közös környezeti politika kialakításának. A szövetségi államok ezirányú tapasztalatai alapján a Közösség elkészített egy ütemtervet erre a területre, hogy elkerülje az eltérő nemzeti jogrendszerek nehézségeit, illetve biztosítsa a területi szintű alkalmazást. Az Amerikai Egyesült Államok példája rendkívül jelentős, hiszen a Közösséghez hasonlóan harmonizált jogi eszközöket fogad el az egyes államok együttműködésre való felhívásával. Hall, N. D., „Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy", *Harvard Environmental Law Review* 32. szám, 2008, és Revesz, R. L., „Environmental Regulation in Federal Systems", *Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2000, 10–14. o.

korlátot. Ennek megfelelően valamely tagállamnak elő kell írnia a vizsgálati kötelezettséget az I. mellékletben szereplő projektek esetében, különösen a 20. pontban említett esetben, amikor a javasolt létesítmény legalább két tagállam területét érinti, még akkor is, ha a vizsgálati kötelezettséget kiváltó küszöbértéket nem a létesítménynek a saját államterületén fekvő része, hanem ez a rész és a létesítménynek a szomszédos államban, illetve államokban tervezett része együttesen éri el, illetve haladja meg.

VII – Végkövetkeztetések

84. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság az Umweltsenat által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

„Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy a tagállamnak elő kell írnia a vizsgálati kötelezettséget az I. mellékletben szereplő projektek esetében, különösen a 20. pontban említett esetben, amikor a javasolt létesítmény legalább két tagállam területét érinti, még akkor is, ha a vizsgálati kötelezettséget kiváltó küszöbértéket nem a létesítménynek a saját államterületén fekvő része, hanem ez a rész és a létesítménynek a szomszédos államban, illetve államokban tervezett része együttesen éri el, illetve haladja meg.”