ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. május 19.[1]

1. A környezetre várhatóan hatást gyakorló projektekre vonatkozó döntések meghozhatók olyan közigazgatási eljárásban, amelyben a nyilvánosság (közvetlen) részvétele a környezeti hatásvizsgálat (KHV) révén biztosított, avagy olyan jogalkotási eljárásban, amelyben a nyilvánosság (közvetett) részvétele a hatáskörrel rendelkező képviseleti törvényhozó szervek révén biztosított.

2. Ebben az összefüggésben a belga Conseil d'État (államtanács) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek sorozata a környezeti ügyekben történő döntéshozatalhoz kapcsolódóan az információkhoz való hozzáférésre, a nyilvánosság részvételére és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó uniós jogot, nevezetesen a 2003/35/EK irányelvvel[2] módosított 85/377/EGK irányelv[3] (a továbbiakban: KHV-irányelv) értelmezését érinti.

3. A KHV-irányelv nem alkalmazható azokra a projektekre, amelyek részleteit a vonatkozó nemzeti jogszabály határozza meg. A jelen ügyekben a projektre vonatkozó döntést közigazgatási eljárásban hozták meg, majd rendeletben jóváhagyták azt. Ezért az a kérdés merül fel, hogy az ilyen eljárás a KHV-irányelv hatálya alá tartozik-e.

A nemzetközi jog

4. Az Európai Közösség, a tagállamok és 19 másik állam 1998. június 25-én aláírták a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezményt (a továbbiakban: Aarhusi

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – 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 irányelv (HL 2003 L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. kötet, 7. fejezet, 466. o.).

3 – Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL 1985 L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. kötet, 1. fejezet, 248. o.).

Egyezmény). Ez az egyezmény 2001. október 30-án lépett hatályba. Az egyezményt Belgium 2003. január 21-én ratifikálta, az Európai Közösség nevében pedig a 2005/370 tanácsi határozattal[4] hagyták jóvá.

5. Az Aarhusi Egyezmény 2. cikke számos fogalmat határoz meg. Különösen kizárja a „hatóság" fogalmából „azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el".

6. A 6. cikk „A nyilvánosság részvétele egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban" címet viseli. A cikk lényegében megköveteli azt, hogy a tagállamok rendelkezzenek a tervezett tevékenységek által érintett nyilvánosság kellő időben és hatékony módon történő tájékoztatásának és részvételének biztosításáról bármely engedélyezési eljárás valamennyi jelentőséggel bíró szakaszában, különösen az I. mellékletben felsorolt, vagy azon tevékenységek vonatkozásában, amelyek jelentős hatással lehetnek a környezetre. Az I. mellékletben felsorolt tevékenységek között szerepel a „[t]ávolsági vasútvonalak és 2100 méteres vagy azt meghaladó hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőterek építése".

7. A 9. cikk a „Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz" címet viseli. A cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Valamennyi Fél biztosítja nemzeti jogszabályainak keretein belül, hogy amennyiben valamely személy úgy tekinti, hogy a 4. cikk értelmében benyújtott információigényét figyelmen kívül hagyták, teljes mértékben vagy részben helytelen módon elutasították, nem kielégítő választ adtak, vagy bármely más módon azzal kapcsolatosan úgy jártak el, hogy az nem volt összhangban e cikk előírásaival, legyen lehetősége bíróság előtt vagy bármely más, a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást kérni.

Amennyiben a résztvevő Fél az előző albekezdés értelmében bíróság általi felülvizsgálatot biztosít, biztosítania kell egyúttal a hatóság általi felülvizsgálat, vagy a bíróságtól eltérő egyéb független és pártatlan testület általi felülvizsgálat lehetőségét e személy számára a törvény által létesített soron kívüli eljárás lehetőségével együtt, amely díjmentes, vagy csekély költséggel jár.

Az e bekezdés értelmében hozott végleges döntések kötelező érvényűek az információval rendelkező hatóság számára. Az indokolást írásban kell rögzíteni, legalább azokban az esetekben, amelyekben az e bekezdésben leírt eljárás során az információhoz való hozzájutást megtagadták.

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

4 – A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005 L 124., 1. o.). Az Aarhusi Egyezmény szövege megtalálható a Hivatalos Lap kiadásának 4. és azt követő oldalain.

a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben [helyesen: kellő mértékben érdekeltek], vagy alternatívan

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

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

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

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

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

(4) Az (1) bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, az (1), (2), és (3) bekezdésben jelzett eljárások elégséges és hatékony jogorvoslást [helyesen: jogorvoslatot] kell, hogy biztosítsanak, többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve. Ezen cikk értelmében hozott döntéseket írásban kell megadni vagy rögzíteni. A bírósági határozatokat, és amikor lehetséges, egyéb testületek határozatait a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

(5) A 9. cikk rendelkezései hatékonyságának további erősítése érdekében valamennyi

Fél biztosítja a nyilvánosság tájékoztatását a közigazgatási és jogi felülvizsgálati eljárások hozzáférhetőségéről, és megvizsgálja olyan megfelelő mechanizmusok létesítésének lehetőségét, amelyek keretében segítséget nyújtanának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és egyéb korlátok elmozdításához vagy csökkentéséhez."

Az uniós jog

8. A 2005/370 határozat előtt számos jogszabályt fogadtak el az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek az akkori közösségi jogba történő átültetése céljából, ideértve a KHV-irányelvnek a 2003/35 irányelvvel megvalósított módosításait.

A KHV-irányelv

9. A KHV-irányelv az egyes projektek megvalósulása esetén várhatóan bekövetkező környezeti hatások értékelésének harmonizálását célozza. A hatodik preambulumbekezdés szerint „a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezése kizárólag a várhatóan jelentős környezeti hatásoknak a projektet megelőző értékelése után történhet meg; […] ezt a vizsgálatot a projektgazda által szolgáltatott megfelelő adatok alapján kell végezni, amit kiegészíthetnek a hatóságok, és azok a személyek, akiket a kérdéses projekt érint".

10. A KHV-irányelv 1. cikkének (2) bekezdése a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

– „projekt": „épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése", vagy „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";

– „nyilvánosság": „egy vagy több természetes vagy jogi személy, valamint a nemzeti jogszabályokkal, illetve gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei, illetve csoportjai"; és

– „érintett nyilvánosság”: „a 2. cikk (2) bekezdésében[5] említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban érintett vagy valószínűleg érintett, illetve abban érdekelt nyilvánosság […]”.

11. Az 1. cikk (5) bekezdése szerint „[m]ivel ez az irányelv a jogalkotási folyamaton keresztül valósítja meg célját, beleértve az információnyújtást is, jelen irányelv nem vonatkozik azokra a projektekre, amelyek részleteit a vonatkozó nemzeti jogszabály határozza meg.”

12. A 4. cikk (1) bekezdése szerint a KHV-irányelv I. mellékletében felsorolt projekteket vizsgálatnak vetik alá az 5–10. cikkel összhangban[6]. E projektek között szerepel az I. melléklet 7. pontjának a) alpontja szerint a „[t]ávolsági vasútvonalak és 2100 méteres vagy azt meghaladó hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőterek építése”[7].

13. Az 5–10. cikk számos érdemi kötelezettséget határoz meg a környezeti hatásvizsgálat elvégzését illetően. Különösen, az 5. cikk a projektgazdák által közlendő információkat érintő követelményeket határoz meg; a 6. cikk azon intézkedésekről rendelkezik, amelyek biztosítják, hogy a környezeti hatóságok és a nyilvánosság kellő időben és hatékony módon megfelelő tájékoztatásban részesüljenek, és mindenkor megfelelő lehetőségük legyen a részvételre; a 7. cikk megköveteli a másik tagállam tájékoztatását és az azzal való konzultációt, ha egy projekt várhatóan jelentős hatással lesz a környezetre annak területén; a 8. cikk szerint pedig: „A konzultációk eredményét és az 5., 6. és a 7. cikk alapján kapott információt figyelembe veszik az engedélyezési eljárás során.”

14. A nagyjából az Aaarhusi Egyezmény 9. cikke (2), (4) és (5) bekezdésének megfelelő 10a. cikk a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintett nyilvánosság azon tagjainak, akik:

a) kellő mértékben érdekeltek; vagy

b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő,

5 – A 2. cikk (2) bekezdése megengedi a tagállamok számára, hogy a környezeti hatásvizsgálatokat már létező eljárásokba integrálják, vagy új eljárásokat hozzanak létre.

6 – Kivételes esetekben és szigorú feltételek fennállása esetén a tagállamok az KHV-irányelv 2. cikke (3) bekezdésével összhangban eltérhetnek ettől a követelménytől. A jelen ügyekben nem hivatkoztak erre a kivételes eljárásra.

7 – Úgy tűnik, nem vitatott, hogy a jelen ügyekben érintett projektek az I. melléklet hatálya alá esnek.

a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljáráshoz legyen joguk a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének kifogásolása céljából ezen irányelvnek a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel [helyesen: a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtti, arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való jogot, hogy vitassák az ezen irányelv nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseinek a hatálya alá tartozó határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségét].

A tagállamok meghatározzák, hogy az eljárás melyik szakaszában kezdeményezhető a határozatok, jogi aktusok és mulasztások kifogásolása.

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

E cikk rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtt folytatott előzetes felülvizsgálati eljárás lehetőségét, és nem érintik a bírósági felülvizsgálati eljárások kezdeményezését megelőzően a közigazgatási felülvizsgálati eljárások kimerítésének a követelményét, amennyiben a nemzeti jog alapján ilyen követelmény fennáll [helyesen: E cikk rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtti előzetes jogorvoslati eljárás lehetőségét, illetve nem mentesítenek a nemzeti jogszabályokban adott esetben előírt azon kötelezettség alól, hogy a bírósági eljárás megindítása előtt ki kell meríteni a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket].

Az eljárásnak igazságosnak, méltányosnak és gyorsnak kell lennie, és nem lehet mértéktelenül drága.

E cikk rendelkezései hatékonyságának a növelése céljából a tagállamok biztosítják, hogy a közigazgatási és bírósági felülvizsgálati eljárásokról [helyesen: jogorvoslati eljárásokról] gyakorlati információk álljanak a nyilvánosság rendelkezésére."

15. Különösen a 10a. cikket a KHV-irányelvbe beillesztő 2003/35 irányelv (6), (9), (11) és (12) preambulumbekezdéséből tűnik ki egyértelműen, hogy ez a módosítás és az egyéb módosítások összhangba akarták hozni a KHV-irányelvet az Aarhusi Egyezménnyel, és különösen biztosítani kívánták a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő megfelelő részvételét és az ezen eljárások valamennyi lépcsője elleni bírói felülvizsgálathoz való jogot.

A tényállás, az eljárás és ez előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16. A Conseil d'État a legfelsőbb közigazgatási bíróság Belgiumban, amely hatáskörrel rendelkezik a közigazgatási aktusok

érvényességéről való döntésre, a törvényhozói aktusokat illetően azonban nincs hatásköre. Az ezen bíróság által előterjesztett kérdések hat olyan keresetből erednek, amelyek számos 2003 szeptembere és 2006 szeptembere között kiadott, Belgium repülőtereinek fejlesztése köré összpontosuló projektekkel kapcsolatos közigazgatási fejlesztési engedélyt támadtak meg.

17. Az engedélyek kiadásakor az érintett közigazgatási hatóságok meghatározott eljárási lépcsőket követtek. Ezek a lépcsők nagyjából a következőket foglalták magukban: (i) a projektmenedzser eljárást megindító kérelme, (ii) a vizsgálat időszaka, (iii) az önkormányzat által vezetett konzultáció időszaka, (iv) számos vélemény kibocsátása és (v) az engedély kiadása.

18. A felperesek mind helyi lakosok vagy egyesületek, akik 2004 januárja és 2006 áprilisa között indítottak keresetet.

19. 2008. július 17-én a Vallon Régió Parlamentje (a továbbiakban: Vallon Parlament) elfogadta a Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt generalt (az egyes olyan engedélyekről szóló vallon rendeletet, amelyek tekintetében közérdeken alapuló kényszerítő okok állnak fenn; a továbbiakban: 2008. július 17-i rendelet).

20. A 2008. július 17-i rendelet rendelkezések három csoportját tartalmazza. Az 1. cikk felsorol számos a Liège-Bierset és a Brüsszel Dél-Charleroi repülőterekkel és egyes egyéb közlekedési összeköttetésekkel kapcsolatos munkálatokat, amelyekhez „nyomós közérdek" fűződik. Ezt követően a 2–4. cikk meghatározza azokat az eljárásokat, amelyek alapján a Vallon Kormánynak a listában szereplő projektek vonatkozásában a fejlesztési engedélyt az alkalmazandó területrendezési szabályokkal összhangban meg kell adnia, illetve amelyek szerint a Vallon Parlamentnek meg kell erősítenie azokat. Végül az 5–17. cikk számos már kiadott engedélyt megerősít; ezek közül a 6., a 7., a 9. és a 14. cikk bír jelentőséggel a jelen eljárás szempontjából.

21. A 2008. július 17-i rendelet 6. cikke így rendelkezik:

„E rendelet megerősíti az alábbi engedélyt, amely tekintetében közérdeken alapuló kényszerítő okok fennállása került megállapításra:

– a regionális repülőterek infrastruktúrájára és utasfogadó épületeire vonatkozó cselekmények és előkészítő munkálatok kapcsán a 2006. szeptember 13-i miniszteri határozat, amely a [...] városfejlesztési engedélyt adott a Liège-Bierset repülőtér kifutópályájának meghosszabbítására vonatkozóan."[8]

8 – Ez képezi a C-128/09. és a C-129/09. sz. ügy tárgyát.

22. Ugyanez a szövegezés jelenik meg *mutatis mutandis* (többek között):

– a 7. cikkben (városfejlesztési engedély a Tintia-folyó átépítésére és a Charleroi repülőtérhez tartozó térség északkeleti része talajviszonyainak megváltoztatására[9])

– a 9. cikkben (környezetvédelmi engedély a Brüsszel Dél-Charleroi repülőtér működtetéséhez[10]); és

– a 14. cikkben (általános engedély a Brüsszelt és Charleroit összekötő vasútvonal harmadik és negyedik vágányának megépítéséhez és működtetéséhez[11]).

23. A Conseil d'État előtti eljárás során az alperes előadta, hogy a 2008. július 17-i rendelet, amely jogszabályként a közigazgatási engedélyek helyébe lépett és csak a Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) előtt megtámadható, vagy a Conseil d'État-t fosztotta meg a hatáskörétől, vagy a felpereseket a közigazgatási engedélyek megsemmisítéséhez fűződő érdeküktől. A felperesek azt állították, hogy a rendelet elfogadása nem volt összhangban sem az Aarhusi Egyezménnyel, sem a KHV-irányelvvel, ezért figyelmen kívül kell hagyni azt.

24. Időközben más, a 2008. július 17-i rendelet érvényességének megtámadására irányuló eljárások indultak a Cour constitutionnelle előtt (egyes ügyekben azokat is a Conseil d'État előtti eljárások felperesei indították).

25. Ilyen körülmények között a Conseil d'État felfüggesztette az előtte folyamatban levő eljárásokat, és kérdéseket terjesztett előzetes döntéshozatal céljából mind a Cour constitutionnelle, mind a Bíróság elé.

26. A Cour constitutionnelle-hez intézett kérdései összefoglalva annak meghatározására irányultak, hogy a vallon parlament jogosult volt-e a) megerősíteni a közigazgatási engedélyeket a kérelmek tartalmának és az eljárás szabályszerűségének vizsgálata nélkül és b) ezáltal teljesen kizárni ezen engedélyek Conseil d'État általi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét akkor is, ha a felülvizsgálatot a 2008. július 17-i rendelet elfogadása előtt kérték.

27. A Bíróság elé terjesztett kérdések a következők:

„A. A [KHV-irányelv] 1. cikkének (5) bekezdését lehet-e akként értelmezni, hogy az kizár a hatálya alól valamely olyan jogszabályt, amely – mint a Vallon régió 2008. július 17-i, az egyes olyan engedélyekről szóló rendelete, amelyek tekintetében közérdeken alapuló kényszerítő okok állnak fenn – annak megállapítására szorítkozik, hogy a benne felsorolt

9 – Ez képezi a C-134/09. sz. ügy tárgyát.

10 – Ez képezi a C-135/09. sz. ügy tárgyát.

11 – Ez képezi a C-130/09. és a C-131/09. sz. ügy tárgyát.

cselekményekre és munkálatokra vonatkozó városfejlesztési engedélyek, környezetvédelmi engedélyek és egyedi engedélyek kiadása kapcsán »közérdeken alapuló kényszerítő okok fennállása került megállapításra«, és »megerősíti« azokat az engedélyeket, amelyek kapcsán kimondta, hogy »közérdeken alapuló kényszerítő okok fennállása került megállapításra«?"

B.1. A módosított [KHV-irányelv] 1., 5., 6., 7., 8. és 10a. cikkével ellentétes-e az olyan jogi szabályozás, amelynek értelmében a hatásvizsgálat alá tartozó valamely projekt megvalósításához való jogot olyan jogalkotási aktus keletkezteti, amelylyel szemben nincs helye bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan szerv előtti jogorvoslatnak, amely mind anyagi jogi, mind eljárásjogi tekintetben lehetővé teszi azon határozat jogszerűségének vitatását, amely jogot keletkeztet e projekt megvalósítására?

B.2. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkét akként kell-e értelmezni, hogy az a tagállamok számára előírja annak biztosítását, hogy a hatásvizsgálat alá tartozó projektek engedélyezésének mind az anyagi jogi szabályaihoz, mind pedig az eljárási szabályaihoz kapcsolódó bármely anyagi jogi vagy eljárásjogi kérdés vonatkozásában bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott más független és pártatlan testület előtt vitassák azon határozatok, intézkedések vagy mulasztások jogszerűségét, amelyek a 6. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak?

B.3. Az Aarhusi Egyezményre tekintettel a módosított [KHV-irányelv] 10a. cikkét akként kell-e értelmezni, hogy az a tagállamok számára előírja olyan jogorvoslati lehetőség biztosítását, hogy a hatásvizsgálat alá tartozó projektek engedélyezésének mind az anyagi jogi szabályaihoz, mind pedig az eljárási szabályaihoz kapcsolódó bármely anyagi jogi vagy eljárásjogi kérdés vonatkozásában bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott más független és pártatlan testület előtt vitassák a határozatok, intézkedések vagy mulasztások jogszerűségét?"[12]

28. Végül a Conseil d'État úgy döntött, hogy miután a kérdéseire megkapta a válaszokat mind a Cour constitutionnelle-től, mind a Bíróságtól, kiegészítő jelentést készít,

12 – Azonos kérdéseket terjesztettek a Bíróság elé három másik, a 2008. július 17-i rendelet 15., 16. és 17. cikkével kapcsolatos ügyben, amelyeket a Bíróság egyesített és felfüggesztett a jelen eljárásban történő ítélethozatalig (C-177/09., C-178/09. és C-179/09. sz., Poumon Vert de la Hulpe és társai egyesített ügyek [HL 2009 C 180., 30. o.]).

amelyet illetően a felek megtehetnék végső észrevételeiket.

29. A Cour constitutionnelle a maga részéről a közvetlenül előtte indított kereseteket a Conseil d'État által hozzá intézett kérdésekkel együtt vizsgálta, és maga is számos kérdést terjesztett a Bíróság elé az Aarhusi Egyezmény és a KHV-irányelv értelmezését illetően[13]. Mivel ez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem valamivel több mint egy évvel a jelen eljárásban benyújtottak után érkezett, és mivel a kérdések tárgya részben ugyanaz, a Bíróság úgy döntött, hogy először a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel foglalkozik.

30. Az eljárás során írásbeli észrevételeket terjesztettek elő a C-128/09–C-131/09. sz. ügyek felperesei, a belga, a görög és az olasz kormány, valamint a Bizottság. A C-128/09. és a C-130/09. sz. ügy felperesei, a C-134/09. és C-135/09. sz. ügy felpereseinek egyike, a belga és a görög kormány, valamint a Bizottság a 2010. június 8-i tárgyaláson szóban is előadták észrevételeiket.

Az elfogadhatóságról

31. A belga kormány azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatatlanok. Egyrészt azzal érvel, hogy (i) az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban meghatározott ténybeli és jogi elemek nem elegendőek, hogy az észrevételeket előterjeszteni kívánó feleket olyan helyzetbe hozza, hogy ezt megtehessék, (ii) a Conseil d'État pedig nem indokolta, hogy miért szükséges az uniós jog értelmezése. Másrészt a CILFIT-ügyben[14] hozott ítélet szerinti feltétel alapján előadja, hogy (i) a szóban forgó rendelkezések egyértelműek, és nincs szükség az értelmezésükre; (ii) a kérdések nem bírnak jelentőséggel; (iii) a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata már döntött az előterjesztett kérdésekről.

Az elfogadhatósággal kapcsolatos első észrevétel

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban meghatározott ténybeli és jogi elemek elégségessége

32. A belga kormány szerint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok nem adják meg az összes szükséges információt az érdekelt

13 – A C-182/10. sz., Solvay és társai ügy (HL 2010 C 179., 18. o.).

14 – A 283/81. sz. CILFIT-ügy (EBHT 1982., 3415. o.).

feleknek ahhoz, hogy azok használható észrevételeket terjeszthessenek elő. Nem mutatják be teljes körűen a 2008. július 17-i rendelet által életbe léptetett szabályozást, amelynek megértése szükséges az első kérdés megválaszolásához; különösen elmulasztják meghatározni azt, hogy a KHV-irányelv vonatkozik a törvényhozói megerősítést megelőző közigazgatási eljárásra. Nem magyarázzák el a Cour constitutionnelle-nek a Conseil d'État szerepéhez és hatásköréhez képest betöltött szerepét és hatáskörét, amelynek megértése szükséges a többi kérdés megválaszolásához. Sőt, a kérdéseket úgy fogalmazták meg, hogy azok ténylegesen félrevezetőek mindkét előbbi szempont vonatkozásában. Végül a Conseil d'État ahelyett, hogy a fentiekkel kapcsolatos saját álláspontját ismertetné, csupán bemutatja a felperesek által az eljárás során előadott álláspontokat.

33. Való igaz, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban előadott információknak nemcsak azt kell lehetővé tenniük, hogy a Bíróság hasznos választ adjon, hanem azt is, hogy a tagállamok kormányai, valamint az egyéb érdekelt felek a Bíróság alapokmánya 23. cikkének megfelelően benyújthassák észrevételeiket[15]. Abban is egységes az állandó ítélkezési gyakorlat, hogy a Bíróságnak nem feladata, hogy a nemzeti rendelkezések értelmezése tárgyában foglaljon állást, vagy hogy eldöntse, a kérdést előterjesztő bíróság által adott értelmezés helytálló-e; a Bíróság inkább az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban meghatározott ténybeli és szabályozási hátteret köteles figyelembe venni[16]. E megfontolások szem előtt tartásával kell értékelni a belga kormány érveit.

34. Ezen érvek közül az első vonatkozásában az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból egyértelműnek tűnik számomra, hogy a Conseil d'État-nak a 2008. július 17-i rendelettel kapcsolatos kifogása a meglevő közigazgatási engedélyek megerősítésére korlátozódik, így a rendelet egyéb aspektusai nem bírnak különösebb jelentőséggel. Azt sem volt szükséges meghatározni, hogy a KHV-irányelv vonatkozik a közigazgatási eljárásokra, mivel ez magának az irányelvnek a szabályaiból következik.

35. A második érv vonatkozásában igaz, hogy a Conseil d'État és a Cour constitutionnelle vonatkozó szerepeinek és hatásköreinek megértése hasznos a nemzeti eljárás kapcsán az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban jelzett kérdések megítélése szempontjából. Ugyanakkor úgy tűnik számomra, hogy nem szükséges különösebben mély vagy részletes megértés, és hogy a lényeg – nevezetesen az a kockázat, hogy a Vallon Parlament egy tisztán formális mozdulattal megfoszthatja a Conseil d'État-t az előtte már folyamatban levő perekkel kapcsolatos hatáskörétől – egyértelműen

15 – Lásd a C-303/05. sz. Advocaten voor de Wereld ügyben 2007. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-3633. o.) 20. pontját.

16 – Lásd a C-467/08. sz. Padawan-ügyben 2010. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-10055. o.) 22. pontját.

kitűnik az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból[17].

36. Nem gondolom továbbá azt, hogy a kérdéseket úgy fogalmazták volna meg, hogy ezáltal a Bíróság vagy bármely tagállam téves kérdésekre összpontosított volna, még ha a belga kormány helyesen állítja is, hogy azok olyan módon mutatják be a belga jogot, amellyel nem ért egyet. Az uniós jog központi kérdése egyértelműen az, hogy a korábban közigazgatási eljárásban kiadott engedélyek törvényhozói eszközökkel történő megerősítése milyen hatással van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek az Aarhusi Egyezmény és a KHV-irányelv által biztosított jogára. Két tagállam terjesztett elő észrevételt ezzel a kérdéssel kapcsolatban, szemmel láthatóan nem jelentett nekik említésre méltó akadályt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokra jellemző információhiány vagy a kérdések megfogalmazása[18].

37. Végül az a tény, hogy a Conseil d'État a saját álláspontja helyett a felperesek különböző érveit mutatja be, álláspontom szerint semmiképp sem rontja le az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokat. Ezek az érvek megfelelően jelzik, hogy miért szükséges iránymutatást adni az uniós jog vonatkozásában a Conseil d'État állásfoglalását megelőzően.

Az uniós jog értelmezésének szükségességére vonatkozó indokolás megfelelősége

38. Amikor a belga kormány azt állítja, hogy a Conseil d'État nem indokolta kellőképpen az uniós jog értelmezésének szükségességét, alapvetően ennek a bíróságnak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban is említett saját ítélkezési gyakorlatára hivatkozik. A Conseil d'État a 185.645. sz. Deneye-ügyben 2008. augusztus 11-én hozott ítéletében kimondta, hogy a 2008. július 17-i rendelet megfosztotta attól a hatáskörétől, hogy a rendelet által megerősített intézkedések érvényességéről döntsön; ugyanakkor, ha a Cour constitutionnelle megsemmisítené a rendeletet (vagy annak jelentőséggel bíró cikkeit), a hatáskör hiányára vonatkozó e döntést a felperesek kérelmére vissza lehetne vonni. A jelen ügyben a belga kormány azzal érvel, hogy a Conseil d'État-nak követnie kellett volna ezt az eljárást, és meg kellett volna várnia a Cour constitutionnelle előtti eljárás kimenetelét, különösen mert maga is kérdéseket intézett ehhez a bírósághoz a hatáskör kérdését illetően. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a jelen állás szerint hipotetikusak. A Conseil d'État nem

17 – Elismerem, hogy a vonatkozó háttér megértését némileg gátolhatja egy másik tényező, amely nem tulajdonítható maguknak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatoknak: ezeknek a határozatoknak a Bíróság által a tagállamok számára saját nyelvükön elküldött fordításai kihagyták a Cour constitutionnelle által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel foglalkozó részeket. Ugyanakkor a kihagyásokat egyértelműen jelezték a fordításokban és megküldték a tagállamoknak a francia nyelvű eredeti teljes másolatait is. Továbbá úgy tűnik számomra, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok még e részek nélkül is elegendő információt tartalmaztak.

18 – Azt is el kell ismerni, hogy az olasz kormány úgy jellemezte az első kérdést, hogy az „rejtélyesen megfogalmazott" – azonban mégis képes volt észrevételeket tenni.

adott magyarázatot arra, hogy ilyen körülmények között miért van szükség az uniós jog értelmezésére vonatkozó döntésre azt megelőzően, hogy a Cour constitutionnelle meghozta volna a döntését.

39. Egyetértek azzal, hogy – amint azt fent is kifejtettem[19] – a nemzeti bíróságok előtti eljárási helyzet bonyolult, és hogy egy rendszerezettebb megközelítés kívánatosabb lett volna, illetve inkább összhangban lett volna a nemzeti eljárási szabályokkal. Azt is elismerem, hogy az általános eljárási hatékonyság szempontjából hasznosabb lehetett volna, ha a Bíróság előtt a Cour constitutionnelle által előterjesztett kérelmet összekapcsolták volna, vagy együtt tárgyalták volna a jelen eljárásban érintett ügyekkel. Ugyanakkor ezen megjegyzések egyike sincs hatással a jelen eljárásban előterjesztett kérdések elfogadhatóságára.

40. A nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti együttműködés összefüggésében valóban igaz, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bíróságnak meg kell határoznia azokat az indokokat, hogy miért bizonytalan az uniós jog értelmezését illetően, és hogy miért tartja szükségesnek a kérdése előterjesztését[20]. Álláspontom szerint ugyanakkor e kötelezettségnek nem kell túlmennie azon, hogy érthető módon megjelöli ezeket az indokokat. Nem kell figyelembe vennie a nemzeti eljárásjog szerinti megközelítése helyességére vonatkozóan a felek vagy a tagállamok által előadott érveket sem.

41. Amennyiben vannak az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek első látásra egyértelmű indokai, akkor nem a Bíróság feladata, hogy az indokok mögé nézzen, és a nemzeti jog területére merészkedjen. Amint arra a Bíróság következetesen hivatkozott, kizárólag az ügyben eljáró és határozathozatalra hivatott nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak megítélése, hogy – tekintettel az ügy különleges jellemzőire – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt, és ha igen, a Bíróságnak feltett kérdései relevánsak-e[21]. Továbbá a Bíróságnak nem feladata – figyelembe véve a közötte és a nemzeti bíróságok között fennálló hatáskörmegosztást – annak vizsgálata, hogy a részére benyújtott határozatot a nemzeti jog bírósági szervezetre és eljárásra vonatkozó szabályainak megfelelően hozták-e meg[22].

19 – A 23–29. pontban.

20 – Lásd például a C-422/98. sz. Colonia Versicherung ügyben 1999. március 2-án hozott végzés (EBHT 1999., I-1279. o.) 6. pontját.

21 – Lásd például a C-393/08. sz. Sbarigia-ügyben 2010. július 1-jén hozott ítélet (EBHT 2010., I-6337. o.) 19. pontját.

22 – Lásd például a C-435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 33. pontját és a C-238/05. sz., Asnef-Equifax és Administración del Estado ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11125. o.) 14. pontját.

42. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének indokai teljesen egyértelműek. A Conseil d'État foglalkozik a közigazgatási engedélyeket megtámadó keresetekkel, amelyeket illetően hatáskörrel rendelkezik. Mielőtt ítéletet hozna, szükséges tudnia, hogy az Aarhusi Egyezmény és a KHV-irányelv jelentőséggel bíró rendelkezései szerint az a tény, hogy ezeket az engedélyeket jogszabállyal erősítették meg, megfosztja-e ettől a hatáskörétől. Kétséges lehet, hogy helyes-e a korábbi ítélkezési gyakorlata, amely szerint ilyen körülmények esetére lemondott a hatásköréről. Álláspontom szerint semmi esetre sincs szó hipotetikus problémáról. Ezért a Conseil d'État – mint olyan bíróság, amelynek a döntései ellen a nemzeti jog szerint nincs bírói jogorvoslat – jogosult és indokolhatóan köteles is arra, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalt kérjen a Bíróságtól.

Az elfogadhatóságra vonatkozó második feltétel

Az előterjesztett kérdések jelentősége

43. A belga kormány azzal érvel, hogy a kérdések nem bírnak jelentőséggel a Conseil d'État előtti eljárás kimenetele szempontjából.

44. Az A. és B.1. kérdésekkel kapcsolatban előadja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok – helytelenül – feltételezik azt, hogy a vallon parlament egylépcsős eljárásban, környezeti hatásvizsgálat vagy egyéb biztosítékok nélkül fogadta el a rendeletet. Egy ilyen alapon hozott ítélet nem bírna jelentőséggel a tényleges helyzet (kétlépcsős eljárás, amelyre a KHV-irányelv vonatkozik) szempontjából.

45. Úgy tűnik számomra, hogy a kifogás teljesen megalapozatlan. Az eljárás kétlépcsős természete világosan kitűnik az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból, amint az arra vonatkozó iránymutatás szükségessége is, hogy az uniós jog mennyiben engedheti meg, hogy valamely közigazgatási engedélyt megtámadó keresetet semmissé tegyen az, ha az engedélyt később jogszabállyal erősítik meg.

46. A belga kormány szerint a B.2. és a B.3. kérdés nem bír jelentőséggel, mivel nem a 2008. július 17-i rendeletet érintik, hanem a Conseil d'État és a Cour constitutionnelle közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó alkotmányos és hatásköri szabályokat. Ami továbbá a B.3. kérdést illeti, az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (amely a KHV-irányelv 10a. cikkénél teljesebb szabályozást nyújt) alkalmazható Belgiumban, és a Bíróság értelmezése nem vezethet oda, hogy az utóbbinak szélesebb értelmet ad, mint az előbbinek.

47. Úgy tűnik számomra, hogy ezek a kifogások nem bírnak jelentőséggel. A Conseil d'État egyértelműen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének és a KHV-irányelv 10a. cikkének az előtte folyamatban levő jogvitákban felmerült eljárásjogi helyzettel kapcsolatos vonatkozásait illetően kér iránymutatást. Ez a döntés lehetővé teszi számára azt, hogy következtetéseket vonjon le azzal kapcsolatban, hogy miként járjon el ezekben a jogvitákban. A kérdések ezért jelentőséggel bírnak a Conseil d'État előtti eljárások kimenetele szempontjából.

Az *acte clair* doktrína

48. A belga kormány azzal érvel, hogy az Aarhusi Egyezmény és a KHV-irányelv szövege egyértelmű, és hogy a vitatott rendelkezések nem kívánják meg a Bíróság értelmezését. Az *acte clair* doktrína ezért elzárja a Conseil d'État-t az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésétől.

49. Úgy tűnik számomra, hogy a jelen eljárás kellőképpen bizonyította azt, hogy a rendelkezések az alapeljárás körülményeire való alkalmazásukkor nem teljesen egyértelműek. Ugyanakkor akár egyértelműek, akár nem, az *acte clair* doktrínára történő hivatkozás nem bír jelentőséggel. A nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem mellőzésének igazolásaként hivatkozhat erre az elvre azzal az indokkal, hogy egy meghatározott kérdés vonatkozásában a válasz már kellően világos[23]. A doktrínát nem használhatja fel a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre való válaszadás elutasításának indokaként. Ha valamely olyan bíróság, amelynek a határozatai ellen nincs jogorvoslat, úgy ítéli meg, hogy az uniós jog vonatkozó rendelkezései nem egyértelműek, nemcsak jogosult, hanem köteles is előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni. A Bíróság pedig főszabály szerint köteles a kérelemről határozni[24]. Ugyanakkor, ha a válaszadás nem ad teret semmilyen ésszerű kételynek, a Bíróság az eljárási szabályzata 104. cikke 3. §-ának második bekezdése szerint indokolt végzéssel határozhat. A jelen eljárásban a Bíróság ezzel szemben úgy döntött, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a nagytanács figyelmére érdemesek.

Az eddigi ítélkezési gyakorlat

50. A belga kormány szerint az A és B.1. kérdésre adandó válaszok levezethetőek a WWF és társai ügyben hozott ítéletből[25].

51. Ugyanakkor – amint az *acte clair* doktrínára való hivatkozás – ez az észrevétel sem bír jelentőséggel az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatósága szempontjából. Bár egy nemzeti bíróság (különösen az a bíróság, amelynek döntései ellen nincs jogorvoslati lehetőség) nem köteles olyan kérdést

23 – Lásd a fenti 14. lábjegyzetben hozott CILFIT-ügyben hozott ítélet 16. pontját.

24 – Lásd például a C-295/05. sz. Asemfo-ügyben 2007. április 19-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-2999. o.) 30. pontját.

25 – A fenti 22. lábjegyzetben hozott ítélet 55–63. pontja.

előterjeszteni, amelyet illetően a válasz levezethető a fennálló ítélkezési gyakorlatból, azonban el sincs zárva ettől. Ilyen esetben a Bíróság az eljárási szabályzata 104. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerint indokolt végzéssel dönthet. Amint arra rámutattam, a Bíróság ezzel ellentétben úgy döntött, hogy a jelen eljárásokban előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a nagytanács figyelmére érdemesek. Továbbá, amint az ki fog derülni maguknak a kérdéseknek a vizsgálatából, úgy vélem, hogy a válaszok nem vezethetők le a WWF és társai ügyben hozott ítéletből.

Az elfogadhatósággal kapcsolatos következtetés

52. Ezért azon az álláspontón vagyok, hogy a Conseil d'État által előterjesztett kérdések elfogadhatóságának nincs akadálya.

Az ügy érdeméről

Az A. kérdésről

53. Az 1. cikk (5) bekezdésével összhangban „mivel ez az irányelv a jogalkotási folyamaton keresztül valósítja meg célját, beleértve az információnyújtást is" a KHV-irányelv „nem vonatkozik azokra a projektekre, amelyek részleteit a vonatkozó nemzeti jogszabály határozza meg". A Conseil d'État azt kívánja tisztázni, hogy mi a jelentése ennek a rendelkezésnek egy olyan helyzetben, amikor az engedélyt először valamely közigazgatási hatóság adta meg, majd valamely hatáskörrel rendelkező jogalkotó szerv rendelettel erősítette meg, amely csupán annyit mond ki, hogy „nyomós közérdek áll fenn".

54. A kérdés keretein belül két alkérdés fogalmazódik meg. Egyrészt az, hogy amennyiben valamely rendeletet a törvényhozás fogad el jogszabállyal, ez önmagában azt jelenti-e, hogy a projekt automatikusan az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kivétel hatálya alá esik. Másrészt és fordítva, köteles-e vizsgálni a nemzeti bíróság egy ilyen jogszabály megszövegezését annak meghatározása érdekében, hogy alkalmazandó-e az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kivétel; avagy a szöveg mögé tekinthet-e és vizsgálhatja-e, hogy maga a jogalkotási eljárás hogyan zajlott le.

Az 1. cikk (5) bekezdésének értelme

55. Az Aarhusi Egyezmény figyelembevétele céljából módosított KHV-irányelv a közigazgatási szervek döntéshozatali folyamatait

kívánja tökéletesíteni[26]. A nyilvánosság részvételének az eljárásba történő bevezetése fontos e cél elérése szempontjából. Más szavakkal, a KHV-irányelv elősegíti a tagállamokban a nyilvánosságnak a környezetet érintő közigazgatási döntéshozatali eljárásokban történő közvetlen részvételét.

56. Ugyanakkor, ha a döntést jogalkotási eljárás keretében hozzák, a nyilvánosság ilyen részvétele már adott. Maga a törvényhozás a nyilvánosság demokratikusan megválasztott képviselőiből áll. Ha a döntéshozatali eljárásra egy ilyen szerv keretein belül kerül sor, akkor a nyilvánosság közvetett, mindazonáltal képviseleti részvételéről van szó.

57. Mindezeket megfontolva áttérek az 1. cikk (5) bekezdésének közelebbi vizsgálatára.

Az 1. cikk (5) bekezdésének szövege

58. Az 1. cikk (5) bekezdése szerint „[m]ivel ez az irányelv a jogalkotási folyamaton keresztül valósítja meg célját, beleértve az információnyújtást is, jelen irányelv nem vonatkozik azokra a projektekre, amelyek részleteit a vonatkozó nemzeti jogszabály határozza meg”.

59. A kérdés nehézsége a vonatkozó nemzeti jogszabály által részleteiben meghatározott projektek és az irányelv céljainak a jogalkotási eljáráson keresztül történő elérése közötti kapcsolat homályosságából ered. Az egyértelműség hiánya két értelmezésre ad lehetőséget.

60. Az egyik értelmezés abból a feltételezésből indulna ki, hogy a jogalkotási folyamat automatikusan biztosítja a KHV-irányelv céljainak elérését. Így ha a projekt részleteit nemzeti jogszabállyal fogadták el, akkor a nemzeti bíróságnak úgy kell tekintenie, hogy ez az aktus automatikusan teljesíti ezeket a célokat.

61. A másik értelmezés szerint a rendelkezés egy előfeltételt fogalmaz meg: a KHV-irányelv nem vonatkozik azokra a projektekre, amelyek részleteit nemzeti jogszabállyal fogadták el, *feltéve hogy* az irányelv céljait a jogalkotási folyamaton keresztül elérik. Ez az értelmezés azt jelentené, hogy a törvényhozás köteles elérni a KHV-irányelv céljait (ideértve az információnyújtást) a döntéshozatali eljárás során,

26 – Lásd a 2003/35 irányelv és az Aarhusi Egyezmény preambulumát.

mielőtt a projekt az 1. cikk (5) bekezdése alapján kizárható lenne az irányelv alkalmazási köréből. Ez felvetné azt a további kérdést, hogy a törvényhozásnak mit kell tennie ahhoz, hogy biztosítsa e célok elérését.

62. Mindegyik értelmezésnek van hátránya. Az első alaptalanul kiterjesztené a jogalkotási eljárásra vonatkozó kivétel hatályát, miközben az irányelv a környezeti ügyekben való tökéletesebb döntéshozatal biztosítására irányul. Ennek az lehetne a következménye, hogy a kivétel azokra a közigazgatási projektekre is vonatkozna, amelyeket akár a legvékonyabb jogszabályi köntösbe bújtatnak. A második értelmezés valamilyen szintű bírói tevékenységet vonna maga után, amely zavarhoz vezethetne a törvényhozás által a környezeti ügyekben ellátandó pontos feladatokat illetően. A legszélsőségesebb esetben gyakorlatilag értelmetlenné tehetné a kivételt magát azáltal, hogy megköveteli a törvényhozástól a közigazgatási hatóságokra irányadó eljárási kötelezettségek teljesítését.

A WWF és társai ügyben, valamint a Linster-ügyben hozott ítéletek

63. A Bíróságnak már kétszer is alkalma volt arra, hogy a KHV-irányelv 1. cikke (5) bekezdésének értelmét átgondolja.

64. A WWF és társai ügyben[27] a Bíróság kimondta, hogy az 1. cikk (5) bekezdése „két feltétel fennállása esetén mentesíti az irányelvben meghatározott projekteket az értékelési eljárás alól. Az első megköveteli, hogy a projekt részleteit nemzeti jogszabály fogadja el; a második szerint az irányelv céljait, beleértve az információnyújtást, jogalkotási folyamaton keresztül kell megvalósítani”[28].

65. Majd a Bíróság pontosításként kimondta az első feltétel vonatkozásában, hogy „ha az illetékes hatóságok döntése helyett jogszabály adja meg a projektgazdának a projekt kivitelezésére vonatkozó jogokat, akkor ennek olyan különleges aktus kell lennie, amely az irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében meghatározott engedéllyel azonos jellemzőket mutat fel”[29]. Ennek teljesüléséhez *„az aktusnak részletesen le kell írnia a projektet*, mégpedig kellően pontos és határozott módon, úgy, hogy az – amint az engedély, illetve a törvényhozói mérlegelést követően – magában foglalja *a projektnek a környezeti hatásvizsgálat szempontjából jelentőséggel bíró valamennyi elemét”*[30].

66. A Bíróság a második feltétel (miszerint az irányelv céljait, beleértve az információnyújtást, a jogalkotási folyamaton keresztül kell megvalósítani) tartalmát közvetettebben határozta meg, és kimondta: „Csak [az első

27 – Hivatkozás a fenti 22. lábjegyzetben.
28 – Az ítélet 57. pontja.
29 – Az ítélet 58. pontja.
30 – Az ítélet 59. pontja, kiemelés tőlem.

feltétel vonatkozásában meghatározott követelményekkel] összhangban kerülhet sor a második feltételben hivatkozott célok jogalkotási folyamaton keresztül történő elérésére" (ezáltal bizonyos fokig összekapcsolta a két feltételt). Ugyanakkor a Bíróság elég egyértelműen jelezte, hogy mit *nem* tart elfogadhatónak: „Ha a jogszabály, amellyel a projektet elfogadták és ezzel engedélyezték, nem tartalmazza *az adott projektnek a környezetre gyakorolt hatás vizsgálata szempontjából jelentőséggel bíró elemeit*, akkor az irányelv céljai meghiúsulnak, mert *a projekt akkor is engedélyt kaphatna a környezeti hatásainak előzetes vizsgálata nélkül*, ha utóbbiak jelentősek lehetnek."[31]

67. A Linster-ügyben[32] a Bíróság először megerősítette, hogy az Irányelv 1. cikkének (5) bekezdésében használt „vonatkozó nemzeti jogszabály" és „projekt" kifejezéseknek önálló értelmezést kell adni[33], és hogy „az irányelv 1. cikkének (5) bekezdését az irányelv céljaira, és arra a tényre tekintettel kell értelmezni, hogy az irányelv alkalmazási körét korlátozó rendelkezésként megszorítóan értelmezendő"[34]. Majd a Bíróság az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kivétel igazolásaként hangsúlyozta, hogy „ha az irányelv céljait, ideértve az információnyújtást is, jogalkotási eljáráson keresztül érik el, akkor az irányelv nem vonatkozik a szóban forgó projektre"[35] (ha jól értem, ez azért van, mert az irányelvet ilyen körülmények között nem kell alkalmazni).

68. Majd a Bíróság elmagyarázta (sokkal inkább teljes körűen, mint a WWF és társai ügyben) a KHV-irányelv alapvető célja és az információk azon szintje közötti kapcsolatot, amellyel a jogalkotónak rendelkeznie kell:

„Amint az a 2. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, az irányelv alapvető célja, hogy az engedély megadása előtt a többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek.

Az irányelv hatodik preambulumbekezdése szerint a vizsgálatot a projektgazda által szolgáltatott megfelelő adatok alapján kell végezni, amit kiegészíthetnek a hatóságok és azok a személyek, akiket a kérdéses projekt érint.

31 – Az ítélet 60. pontja, kiemelés tőlem.
32 – A C-287/98. sz. ügy (EBHT 2000., I-6917. o.).
33 – Az ítélet 44. pontja.
34 – Az ítélet 49. pontja.
35 – Az ítélet 51. pontja.

Csak akkor érhetők el az irányelv céljai a jogalkotási folyamaton keresztül, ha a jogalkotó azokkal egyenértékű információkkal rendelkezik, mint amelyek az illetékes hatóság számára adottak egy projekt engedélyezésére irányuló rendes eljárás keretében."[36]

69. A Bíróság az elemzést azzal a hivatkozással fejezte be, hogy a KHV-irányelv 1. cikkének (5) bekezdése megköveteli azt, hogy a szóban forgó jogszabály „a projekt részleteit elfogadó különleges aktus legyen. Megszövegezésének ki kell fejeznie azt, hogy az irányelv céljait a szóban forgó projekt vonatkozásában elérték". Továbbá „a projekt részletei nem tekinthetőek az irányelv 1. cikke (5) bekezdésének értelmében törvénnyel elfogadottnak, ha a törvény nem tartalmazza a projekt környezeti hatásának vizsgálatához szükséges elemeket", a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy az adott ügyben így történt-e[37].

70. Álljunk meg egy kis összegzésre.

71. A WWF és társai ügyben, valamint a Linster-ügyben a Bíróság két feltételt határozott meg, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a jogszabály az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kivétel körébe és ezáltal a KHV-irányelv hatályán kívül essen. Egyrészt a projekt részleteit egy különleges aktusnak kell meghatároznia, amely kellően pontos és határozott módon írja le a projektnek a környezeti hatásvizsgálat szempontjából jelentőséggel bíró valamennyi elemét. Másrészt a KHV-irányelv környezetvédelmi céljainak teljesülése érdekében a jogalkotónak azokkal egyenértékű információkkal kell rendelkeznie (és ezeket kell mérlegelnie a jogalkotási folyamat során), mint amelyek az illetékes hatóság számára adottak valamely projekt engedélyezésére irányuló rendes eljárás keretében ahhoz, hogy a szükséges környezeti hatásvizsgálatot elvégezze. A továbbiakban erre a két feltételre együttesen úgy hivatkozom, mint „a jogalkotói hatékonyság kettős tesztje".

72. A kettős teszt egyértelműen inkább az 1. cikk (5) bekezdésének azon értelmezését alapozza meg, amely szerint az azt az előfeltételt támasztja, hogy a KHV-irányelv céljait el kell érni a jogalkotási folyamaton keresztül, szemben azzal a feltételezéssel, hogy a jogalkotási folyamat automatikusan biztosítja azt. A Bíróság jelezte, hogy foglalkozik azzal, hogy a nyilvánosság részvételének a KHV-irányelvben kitűzött célját ténylegesen elérték-e a jogalkotási folyamaton keresztül.

36 – Az ítélet 52–54. pontja.

37 – Az ítélet 56–58. pontja.

Az eddigi ítélkezési gyakorlatnak a jelen ügyre való alkalmazása

73. A WWF és társai ügyben, valamint a Linster-ügyben hozott ítéletek megadják a nemzeti bíróság által elvégzendő értékelés kereteit. Ezek a keretek analógia útján elvileg alkalmazhatóak a jelen ügyekre (közigazgatási engedélyek jogalkotó általi utólagos elfogadása, a projektek előzetes engedélyezésével szemben) a KHV-irányelvben a 2003/35 irányelv révén eszközölt módosítások ellenére is (amely megerősítette a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseket különösen a bírósági felülvizsgálat 10a. cikk szerinti követelményeinek hozzáadásával, és amely ugyanakkor nem változtatta meg a KHV-irányelv céljait).

74. Ha a WWF és társai ügyben, valamint a Linster-ügyben hozott ítéletek megszövegezését szó szerint vesszük, akkor viszonylag egyszerű a válasz a Conseil d'État által előterjesztett első kérdésre. A 2008. július 17-i rendelet nem „írja le részletesen a projektet, mégpedig kellően pontos és határozott módon, úgy, hogy az – amint az engedély, illetve a törvényhozói mérlegelést követően – magában foglalja a projektnek a környezeti hatásvizsgálat szempontjából jelentőséggel bíró valamennyi elemét”[38]. Nem „tartalmazza a projekt környezetre gyakorolt hatásának vizsgálatához szükséges elemeket”, és nem „fejezi ki a megszövegezése azt, hogy az irányelv céljait a szóban forgó projekt vonatkozásában elérték”[39]. A 2008. július 17-i rendelet vonatkozó rendelkezései inkább pusztán azt jelzik, hogy számos olyan projekt vonatkozásában már megadott közigazgatási engedélyt erősítenek meg, amelyhez „nyomós közérdek” fűződik.

75. Eddig rendben van, azonban álláspontom szerint a KHV-irányelv 1. cikke (5) bekezdésének alkalmazása nem függhet attól, hogy a szóban forgó jogszabály megszövegezője kellően ügyes és tájékozott volt-e ahhoz, hogy biztosítsa, a jogszabály szövege pontosan összhangban legyen ezekkel a megállapításokkal. Ha csak ettől függne, akkor valamely, a törvényhozás által nem megfelelően megvitatott projektet is el lehetne látni olyan adekvát szövegezéssel, hogy az megfeleljen a mintának. Ezzel szemben egy valóban teljes körűen megvitatott projekt elbukhat a KHV-irányelv 1. cikkének (5) bekezdése szerinti kizáráshoz kapcsolódó teszten pusztán azért, mert az adott tagállam törvényhozási hagyományai nem részesítik előnyben a jogszabály ilyen mennyiségű részlettel történő „túlterhelését”.

76. Továbbá, értelmezésem szerint a projekt jogalkotási eljárásban történő megvitatását gyakran (ha nem mindig) a későbbi vita

38 – A WWF és társai ügyben hozott ítélet 59. pontja.

39 – A Linster-ügyben hozott ítélet 56. és 57. pontja.

alapját előkészítő kisebb-nagyobb terjedelmű közigazgatási tevékenység előzi meg. Ha nem tévedek, valószínű, hogy a törvényhozás elé kerülő döntésre váró iratanyag nem szükségszerűen tartalmazza pontosan ugyanazokat az információkat, ugyanolyan részletesen, mint amelyeket egy tisztán közigazgatási eljárásban vizsgáltak volna. Vagy tartalmaz „azokkal egyenértékű információkat, mint amelyek az illetékes hatóság számára adottak valamely projekt engedélyezésére irányuló rendes [közigazgatási] eljárás keretében" (a kettős teszt második fordulata), vagy nem.

77. A jelen kérelmek lehetőséget adnak a nagytanács számára, hogy felülvizsgálja és tisztázza a WWF és társai ügyben, valamint a Linster-ügyben tett megállapításokat.

78. Kiindulópontnak a Léger főtanácsnok által a Linster-ügyben tett alábbi hasznos észrevételt veszem: „Az azon esetekre szóló kivétellel, amikor a projektet jogszabállyal fogadják el, a közösségi jogalkotó nem olyan formális feltételt kívánt megállapítani, amely lehetővé teszi a tagállamok számára azt, hogy kizárják ezeket a projekteket a környezeti hatásvizsgálatból és az érintett nyilvánosság vonatkozásában fennálló tájékoztatási és egyeztetési kötelezettségből pusztán a szóban forgó aktus természete és az azt elfogadó hatóság státusa alapján. Csak azok a jogszabályok esnek az irányelv hatályán kívül, amelyek azonos biztosítékokat nyújtanak az irányelv által megkövetelt[ekkel]."[40]

79. Egyetértek ezzel. A KHV-irányelv nem a formalizmusról szól. Azzal foglalkozik, hogy valamennyi fontos projekt esetén kerüljön sor hatékony környezeti hatásvizsgálatra, és módosított formájában azzal, hogy biztosítsa a nyilvánosság megfelelő részvételét a döntéshozatali eljárásban. Ha a jogalkotási eljárás rendesen és helyesen működik, akkor – a képviseleti demokrácia működésén keresztül – ugyanazokat a biztosítékokat nyújtja, mint amelyeket a KHV-irányelv megkövetel.

80. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotói ellenőrzés folyamata eltérhet a KHV-irányelv 5–10. cikkében meghatározott eljárástól. A nemzeti bíróságok nem kötelesek biztosítani azt, hogy a törvényhozás pontosan ugyanazt az eljárást követi, mint amelyet az ugyanezen projektet értékelő közigazgatási szerv lenne köteles

40 – Az indítvány 114. pontja.

lefolytatni. Inkább azt kell mérlegelniük, hogy a jogalkotási eljárás helyesen és megfelelően működött-e.

81. Ahhoz, hogy a nemzeti bíróság ezt hatékonyan tegye meg, egyértelműen a rendelet szövege mögé kell tekintenie.

82. A Bíróság már jelezte, hogy a jogszabály nem esik az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kivétel körébe, ha a formális jóváhagyás megadását követően a projekt értékelésének fontos szempontjait egy külön eljárásban még el kell végezni (WWF és társai ügy), vagy ha a projekt valamely fő szempontját (úgymint az autópálya nyomvonalának végleges kiválasztását) illetően nyitva hagyja a döntést (Linster-ügy). Az indoklás mindkét döntés vonatkozásában az, hogy ilyen körülmények között a jogalkotó finoman szólva nem mérlegelheti a projekt valószínű környezeti hatásának értékeléséhez szükséges valamennyi elemet. Mivel a jogalkotási eljárás nem működött megfelelően, az abból származó aktus nem felel meg a kizárás értelmének. Ezzel szemben, ha a jogalkotási eljárás megfelelően működik, a kivétel alkalmazása az Aarhusi Egyezményt megszövegezők és az egyezményt az uniós jogba a módosított KHV-irányelv révén átültetők szándékainak figyelembevétele érdekében megengedhető.

83. Ha – ahogy azt javaslom – az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kizárásra vonatkozó szabály következetes értelmezése során a formalizmus elkerülése végett egy a funkcionalitáson alapuló tesztet kell alkalmazni, akkor az a kérdés merül fel, hogy miként lehet eldönteni azt, hogy a jogalkotási eljárás megfelelően működött-e.

84. Álláspontom szerint annak értékelésekor, hogy az adott ügyek bármelyikében ez történt-e, a nemzeti bíróságnak a következő szempontokat kell vizsgálnia:

a) bemenet: a törvényhozás elé kerülő információk kellően részletesek és informatívak voltak-e ahhoz, hogy lehetővé tegyék a törvényhozás számára a javasolt projekt valószínű környezeti hatásának értékelését?

b) eljárás: lefolytatták-e a megfelelő eljárást, és az előkészítésre, illetve megvitatásra fordított idő elegendő volt-e az arra vonatkozó helyes következtetés

levonásához, hogy az emberek választott képviselői megfelelően meg tudták vizsgálni és vitatni a javasolt projektet?

87. Röviden: ha a törvényhozás rendelkezik a szükséges anyaggal és demokratikus funkcióját megfelelően és hatékonyan látja el, akkor a jogalkotási eljárás el fogja érni a módosított KHV-irányelv céljait. Nem képez ezért hézagot a védelemben, ha a jogalkotási eljárás az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kivétel alkalmazásával a KHV-irányelv hatályán kívül esik.

c) kimenet: a meghozott jogszabály (ha úgy tetszik, az abban kifejezetten hivatkozott, azt alátámasztó anyaggal együtt értelmezve) egyértelművé teszi-e, hogy mit engedélyeztek, illetve milyen korlátozásokat vagy akadályokat vezettek be?

88. Ezzel szemben az a jogalkotási eljárás, amely pusztán formálisan jóváhagyja a korábbi közigazgatási eljárásban már ténylegesen meghozott lényeges döntéseket, nem nyújt a KHV-irányelvben megkövetelteknek megfelelő biztosítékokat. Ezért egy ilyen eljárás nem részesülhet az 1. cikk (5) bekezdése szerinti kivételben.

85. Az is lehetséges, hogy a jogalkotó egy ilyen jogalkotási eljárás keretében (ahogy a jelen ügyekben is) a közigazgatási szerv már meglevő munkaanyagára építsen.

86. Ebben az esetben a nemzeti bíróságnak meg kell határoznia, hogy a projektet lényegében már jóváhagyták-e (a közigazgatási eljárás során), mielőtt az a törvényhozás elé került; vagy valójában csak később, a jogalkotási eljárás keretében került sor a megfontolására és jóváhagyására. Ismét úgy vélem, hogy a nemzeti bíróságnak inkább a tartalmat, mint a formát kell szem előtt tartania annak értékelésekor, hogy mi történt az adott esetben.

89. Úgy vélem, hogy egy ilyen megközelítés megfelel mind az Aarhusi Egyezmény és a módosított KHV-irányelv célkitűzéseinek, mind a jogszabályt megszövegezők szándékainak, akik mindkét jogszabályba beillesztettek egy olyan kivételre vonatkozó szabályt, amely inkább vonatkozik a törvényhozás, mint valamely közigazgatási szerv által hozott környezetre vonatkozó döntésekre.

A B.1., B.2. és B.3. kérdésről

90. A B.1 kérdéssel a Conseil d'État arra vár választ, hogy a KHV-irányelv 1., 5., 6., 7., 8. és 10a. cikkei kizárnak-e egy olyan jogi szabályozást, amelyben a környezeti hatásvizsgálat tárgyát képező projekt végrehajtására vonatkozó jogot egy olyan jogszabály adja meg, amely ellen nincs lehetőség a vonatkozó döntés érdemi vagy eljárási jogszerűségének megtámadására irányuló bírósági felülvizsgálati eljárásra. Ugyanakkor az idézett rendelkezések megszövegezésének és hangnemének a tükrében úgy tűnik számomra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság valójában arra vár választ, hogy az 1. cikkre (különösen az 1. cikk (5) bekezdésére) tekintettel a KHV-irányelv 10a. cikke megköveteli-e bírósági felülvizsgálati eljárás lehetőségét annak vizsgálata érdekében, hogy a környezeti hatásvizsgálat tárgyát képező projekt végrehajtására vonatkozó jogot megadó jogszabály érdemi és eljárási szempontból összhangban van-e az 5., 6., 7. és 8. cikkel.

91. A B.2. és B.3. kérdés lényegében arra vár választ, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke és/vagy a KHV-irányelv 10a. cikke megkövetelik-e azt, hogy a tagállamok biztosítsák a környezeti hatásvizsgálat tárgyát képező projektek engedélyezésére vonatkozó anyagi és eljárási szabályokkal kapcsolatos döntések, aktusok vagy mulasztások jogszerűsége bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

92. Így amíg az A. kérdés annak meghatározásával foglalkozik, hogy a KHV-irányelv vonatkozik-e a szóban forgóhoz hasonló eljárásra, addig a B pontban szereplő három kérdés konkrétan az ilyen eljárásokkal kapcsolatos bírósági felülvizsgálat lehetőségét érinti, és hallgatólagosan utal az abból eredő lehetséges bonyodalmakra, ha különböző bíróságok rendelkeznének hatáskörrel ezen eljárás különböző részei jogszerűségének felülvizsgálatára.

93. Ezeket a kérdéseket első pillantásra nagyon egyszerű megválaszolni.

94. Először is, a B.1. kérdés vonatkozásában egyértelmű, hogy a KHV-irányelv nem vonatkozik „azokra a projektekre, amelyek részleteit a vonatkozó nemzeti jogszabály határozza meg". Következésképpen az irányelv egyetlen anyagi rendelkezése sem követelhet meg semmilyen bírósági felülvizsgálatot az e fogalom körébe eső aktusokkal elfogadott engedélyek vonatkozásában. Az, hogy egy adott aktus e fogalom hatálya alá tartozik-e, már az A. kérdés tárgyát képezi, és foglalkoztam is ezzel ebben az összefüggésben. Ha az aktus nem tartozik a fogalom hatálya alá, akkor a

bírósági felülvizsgálat lehetőségére vonatkozó szabályokat a 10a. cikk határozza meg.

95. A B.2. és B.3. kérdésekre (amelyek nem jogszabályokra hivatkoznak) a válasz még egyszerűbb. A válasz az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének és a KHV-irányelv 10a. cikkének a megszövegezéséből következik, ezek a rendelkezések megkövetelik, hogy a tagállamok biztosítsák a környezeti hatásvizsgálat tárgyát képező projektek engedélyezésére vonatkozó anyagi és eljárási szabályokkal kapcsolatos, e jogszabályhelyek hatálya alá eső döntések, aktusok vagy mulasztások jogszerűsége bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

96. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy – ahogy arra a belga kormány és a Bizottság is rámutatott – e rendelkezések megszövegezése nem jelentéktelen mozgásteret enged a tagállamoknak a kitűzött célok elérését illetően. Számos dolgot kell még a nemzeti jog alapján meghatározni, ideértve meghatározott fogalmak tartalmát, a felülvizsgálat lehetőségének időpontját és a felülvizsgálat elvégzésére hatáskörrel rendelkező szerv természetét.

97. Ugyanakkor ezek az egyszerű válaszok az A. kérdéshez kapcsolódó elemzésemmel együttesen értelmezve nem oldják meg azt a problémát, amellyel a Conseil d'État szembesül. A Conseil d'État és a Cour constitutionnelle hatásköri viszonyaira vonatkozó részletes szabályokat nem mutatták be teljes körűen a Bíróságnak (bár a belga kormány számos információval szolgált). Ugyanakkor lényegében úgy tűnik, hogy a Conseil d'État-nak nincs hatásköre a 2008. július 17-i rendelethez hasonló jogszabályok felülvizsgálatára, míg a Cour constitutionnelle – bár rendelkezik ilyen hatáskörrel – nem szükségszerűen jogosult annak felülvizsgálatára, hogy e jogszabály összhangban van-e az Aarhusi Egyezménnyel vagy a KHV-irányelvvel, ellentétben az alkotmányos normáknak vagy elveknek való megfelelés vizsgálatával. Ha ez, vagy ehhez hasonló a helyzet, akkor van-e olyan joghézag, amely nem egyeztethető össze ezekkel a jogszabályokkal?

98. Különösen, ha valamely, a Conseil d'État-hoz hasonló bíróság nem rendelkezik hatáskörrel egy, a 2008. július 17-i rendelethez hasonló jogszabály annak meghatározása érdekében történő vizsgálatára, hogy az érvényes-e az Aarhusi Egyezmény vagy a KHV-irányelv tükrében, akkor kell-e ilyen hatáskörrel rendelkeznie annak meghatározása érdekében, hogy kiterjed-e rá a jogszabályra vonatkozó kivétel, miután a vizsgálat lényege

mindkét esetben ténylegesen ugyanaz. És ha nem, kell-e más bíróságnak (mint a Cour constitutionnelle) hatáskörrel rendelkeznie a jogszabálynak az Aarhusi Egyezménnyel és a KHV-irányelvvel való összeegyeztethetőségére vonatkozó vizsgálatra?

99. Két alapvető dolgot figyelembe kell venni ehelyütt. Először is, a hatáskörre vonatkozó uniós jogszabályok hiányában (és itt egyértelműen ez a helyzet) nem a Bíróság feladata annak meghatározása, hogy milyen szabályokat kell alkalmazni a tagállamokban. Másodszor, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés céljainak elérése érdekében lehetségessé kell tenni azt, hogy legalább egy bíróság előtt meg lehessen támadni valamely nemzeti jogszabályt azon az alapon, hogy az nem esik az Aarhusi Egyezmény 2. cikke vagy a KHV-irányelv 1. cikkének (5) bekezdése szerinti kivétel körébe.

100. Ennek tükrében egyértelműnek tűnik, hogy a Cour constitutionnelle a belga hatásköri szabályok szerint hatáskörrel rendelkezik annak meghatározására, hogy a 2008. július 17-i rendelet a jelen Bíróság értelmezése mentén megfelel-e a KHV-irányelv 1. cikke (5) bekezdése szerinti „nemzeti jogszabály" fogalmának, és ha egyedül rendelkezik ilyen hatáskörrel, akkor ott nincs joghézag, és az irányelv 10a. cikkének (és az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének) célkitűzései megfelelően teljesülnek – feltéve, hogy a jelen ügyben fennállókhoz hasonló körülmények között a már meglevő közigazgatási engedélyeket megtámadó kereseteket tárgyaló bíróság ezen a ponton döntést kérhet a Cour constitutionnelle-től. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy ilyen jellegű előzetes döntéshozatali eljárás lehetséges.

101. Ugyanakkor, ha a Cour constitutionnelle hatásköre például csak arra korlátozódna, hogy az alkotmányos elvekkel való összhangot vizsgálja, és nem terjedne ki annak megfontolására, hogy egy adott jogszabály a KHV-irányelv 1. cikkének (5) bekezdése szerinti fogalom hatálya alá esik-e, akkor szükséges lenne, hogy a Conseil d'État vizsgálhassa ezt a kérdést, és szükség esetén figyelmen kívül hagyhassa a 2008. július 17-i rendeletet annak érdekében, hogy a közigazgatási engedélyek anyagi és eljárási jogszerűségéről döntsön[41].

41 – Hasonló, de nem azonos eljárási helyzet merült fel például a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben (EBHT 1978., 629. o.) vagy a 213/89. sz., Factortame és társai ügyben (EBHT 1990., I-2433. o.).

Végkövetkeztetések

102. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom, hogy a Bíróság a Conseil d'État által előterjesztett kérdésekre a következő válaszokat adja:

A. 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 módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (5) bekezdése csak azokat a jogszabályokat zárja ki ezen irányelv hatálya alól, amelyek esetében a jogalkotó szerv érdemben teljesítette az irányelv célkitűzéseit.

Ha a 85/337 irányelv tárgyát képező projektek vonatkozásában megadott, majd ezt követően jogszabállyal megerősített közigazgatási engedélyek megtámadására irányuló eljárást indítanak valamely nemzeti bíróság előtt, akkor nem csupán az érintett jogszabály szövegét, hanem a jogalkotási eljárást – különösen a jogalkotó rendelkezésére álló információkat és ezen információk ellenőrzését – is érdemben vizsgálni kell annak meghatározása érdekében, hogy ezek a célkitűzések teljesültek-e. Ha a célkitűzések nem teljesültek, akkor a nemzeti bíróságnak figyelmen kívül kell hagynia a jogszabályt, és önmagában kell vizsgálnia a közigazgatási engedélyek jogszerűségét.

B. A 85/337 irányelv 10a. cikke és az Aarhusi Egyezmény 9. cikke az ilyen eljárás keretében megköveteli, hogy az érintett bíróság – akár saját hatáskörben, akár más, megfelelő hatáskörrel rendelkező bíróság megkeresésével – megállapíthassa azt, hogy a jogszabály ki van-e zárva e szabályozások hatálya alól azon az alapon, hogy a jogalkotási eljárás elérte a szóban forgó célkitűzéseket.