EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.10.14.
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

• A. A javaslat indokai és céljai

Ahhoz, hogy az európai zöld megállapodás[1] sikeres legyen és tartós változást érjen el, az uniós intézményeknek együtt kell működniük a nyilvánossággal. A nyilvánosság az átállás motorja, és ennek így is kell maradnia, és rendelkeznie kell az ahhoz szükséges eszközökkel, hogy aktívan részt vehessen az új politikák kidolgozásában és végrehajtásában.

A nyilvánossággal való együttműködés nem csak az egyénekkel, hanem a civil társadalommal való együttműködést is jelenti. A környezetvédelmi nem kormányzati szervezetek Európa-szerte alapvető fontosságú támogató szerepet töltenek be a környezetvédelem terén. Ez azt jelenti, hogy bizonyos feltételek mellett biztosítani kell számukra a jogot, hogy a hatóságok által meghozott határozatok felülvizsgálatát kérjék azon az alapon, hogy azok ellentmondanak a környezetvédelmi jognak.

Ahogyan Sharpston főtanácsnok mondta: „a természeti környezet mindannyiunké, és annak megóvása közös felelősségünk. A Bíróság elismerte, hogy az uniós környezetjog szabályai többnyire a közérdeket, és nem csupán önmagában az egyének érdekeit védik. Sem a víz, sem a benne úszó hal nem tud elmenni a bíróságra. Hasonlóképpen a fáknak sincs perbeli legitimációjuk”[2].

Ha a felülvizsgálatot a közigazgatás hajtja végre, azt „közigazgatási felülvizsgálatnak” nevezzük. Amennyiben bíróság, annak megnevezése „bírósági felülvizsgálat”.

A javaslat célja a 2006-ban a nem kormányzati szervezetek érdekében létrehozott közigazgatási felülvizsgálati mechanizmus felülvizsgálata az uniós intézmények és szervek igazgatási aktusaira és mulasztásaira tekintettel. A mechanizmust az aarhusi rendeletként ismert 1367/2006/EK rendelet (a rendelet) tartalmazza[3].

A javaslat célja az Aarhusi Egyezmény[4] végrehajtásának javítása a Lisszaboni Szerződés elfogadását követően, valamint az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága (a bizottság) által az Unió Egyezményből fakadó nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelése kapcsán megfogalmazott aggodalmak kezelése. A javaslat ezt az uniós jogrend alapelveivel és a bírósági felülvizsgálat rendszerével összeegyeztethető módon kívánja elérni. Az Európai Parlament és a Tanács a rendelet módosítását kérte, és erre számított a Bizottság is az európai zöld megállapodásra vonatkozó közleményében, a lenti 1.A.II. szakaszban részletezetteknek megfelelően.

---

1 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás, COM(2019) 640 final.

2 Sharpston főtanácsnok C- 664/15. sz., *Protect Natur* ügyre vonatkozó 2017. október 12-i indítványának (ECLI:EU:C:2017:760) 77. pontja.

3 Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról, HL L 264., 2006.9.25., 13–19. o.

4 Az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ–EGB-egyezmény.

A javaslat kiszélesíti a nem kormányzati szervezetek számára a közigazgatási felülvizsgálat kérelmezésére jelenleg rendelkezésre álló lehetőségek körét. Míg jelenleg közigazgatási felülvizsgálat csak egyedi hatállyal bíró aktusok (olyan aktusok, amelyek közvetlenül egy személyt céloznak, vagy amelyek esetében az érintett személy egyedileg meghatározható) esetében kérelmezhető, a jövőben a nem kormányzati szervezetek az „általános hatályú" igazgatási aktusok felülvizsgálatát is kérelmezhetik majd.

A javaslat célja továbbá a környezetvédelmi jogra való hivatkozások megváltoztatása: míg jelenleg a felülvizsgálandó igazgatási aktusoknak hozzá kell járulniuk a környezetvédelmi politika céljainak megvalósításához, a javaslat értelmében a jövőben az uniós környezetvédelmi jognak ellentmondó igazgatási aktusok politikai célkitűzéseiktől függetlenül felülvizsgálhatók lesznek.

Végezetül a javaslat meg kívánja hosszabbítani a kérelmek és válaszok időkeretét a közigazgatási felülvizsgálati eljárás minőségének javítása érdekében.

Amint arra az Európai Unió Bírósága az Aarhusi Egyezménynek az uniós jogrendben való relevanciájára vonatkozó precedensértékű ítéleteiben emlékeztetett, a környezetvédelmi jogban az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására vonatkozó bírósági és közigazgatási eljárások jelenleg „alapvetően" a nemzeti jog hatálya alá tartoznak.[5] Ezért az uniós szintű közigazgatási és bírósági felülvizsgálathoz való jog biztosításának bármilyen javítása az uniós környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításának megfelelő működését egészíti ki a tagállamok nemzeti bíróságain.

Nevezetesen a nemzeti bíróságok az Egyezmény 9. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében az uniós környezetvédelmi jog végrehajtásakor is kötelesek biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítását.

Amennyiben nemzeti szinten léteznek egy uniós intézmény vagy szerv által elfogadott igazgatási aktus végrehajtó intézkedései, az érintett nem kormányzati szervezeteknek először az intézkedést elfogadó tagállam illetékes nemzeti bírósága előtt kell jogorvoslatot keresniük, ezt követően fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Ez az eljárás az uniós intézmények jogi aktusainak érvényességét is érintheti.

Ezért a Bizottság e jogalkotási javaslatot a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításának javítására irányuló szélesebb körű erőfeszítések részeként terjeszti elő. A tagállamok és a nemzeti bíróságok szerepét egy kísérő közlemény[6] fogja vázolni.

---

5 C-401/12 P – C-403/12 P sz., *Tanács és Bizottság kontra Vereniging Milieudefensie* egyesített ügyek, EU:C:2015:4, 60. pont; C-404/12 P és C-405/12 P sz., *Tanács és Bizottság kontra Stichting Natuur en Milieu* egyesített ügyek, EU:C:2015:5, 52. pont.

6 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz az EU-ban és annak tagállamaiban való jog biztosításának javításáról. [Adja meg a COM hivatkozás számát, amint rendelkezésre áll.]

I. Az Egyezmény 9: cikke (3) bekezdésének követelményei, valamint az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottságának megállapításai

Az EU abból a célból fogadta el a rendeletet, hogy hozzájáruljon az egyezményből fakadó kötelezettségek végrehajtásához. Az EU hivatalosan 2005-ben lett az Egyezmény részes fele[7].

Az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy az Egyezmény valamennyi részes fele „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.” Uniós összefüggésben a nemzeti jog az uniós jogot jelenti, a nyilvánosság tagjai pedig a nem kormányzati szervezeteket is magukban foglalják.

A rendelet lehetővé tette a nem kormányzati szervezetek számára, hogy az uniós intézményektől és szervektől bizonyos, a környezetvédelmi jog alapján elfogadott határozatok – az egyedi hatállyal bíró aktusok – felülvizsgálatát kérelmezzék. Az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése azonban nem tesz különbséget az egyedi hatállyal bíró aktusok és az általános hatályú aktusok között.

A felek Egyezménynek való megfelelésének ellenőrzésére létrehozott bizottság megállapította, hogy az EU nem tesz teljes mértékben eleget az Egyezmény környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására vonatkozó követelményéből eredő kötelezettségeinek (ACCC/C/2008/32. számú ügy[8]).

Nevezetesen, a bizottság úgy ítélte meg, hogy: i. a rendeletnek az egyedi hatállyal bíró aktusok mellett az általános hatályú aktusokra is ki kell terjednie; ii. megtámadhatónak kell lennie minden olyan közigazgatási aktusnak, amely egyszerűen „kapcsolódik” a környezethez, nem csak a környezetvédelmi jogszabályokon „alapuló” aktusoknak; iii. a közigazgatási felülvizsgálati mechanizmust a nem kormányzati szervezetek mellett a nyilvánosság más tagjai előtt is meg kell nyitni; és iv. kötelező erővel és külső hatással nem rendelkező aktusok esetében is lehetővé kell tenni a felülvizsgálatot.

2017 szeptemberében, az Egyezmény részes feleinek legutóbbi találkozóján az Unió kijelentette, hogy „készen áll megvizsgálni, miként és mely eszközökkel képes úgy megfelelni az Aarhusi Egyezménynek, hogy az összeegyeztethető legyen az uniós jogrend alapvető elveivel és bírósági felülvizsgálati rendszerével, figyelembe véve az Egyezményben kifejezett aggályokat” (a Budvai Nyilatkozat).

Az üggyel kapcsolatos eszmecsere az Egyezmény részes feleinek következő, 2021. októberi találkozóján folytatódik.

[7] 2005/370/EK: A Tanács EK határozata (2005. február 17.) 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 (HL L 124., 2005.5.17., 1–3. o.).

[8] Lásd: https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

II. A bizottság megállapításaira adott intézményközi válasz

A Tanács 2018-ban az (EU) 2018/881 határozatában[9] felkérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 241. cikke értelmében nyújtson be:

- 2019. szeptember 30-ig egy a megállapítások kezelésével kapcsolatos uniós opciókra vonatkozó tanulmányt,
- 2020. szeptember 30-ig a rendelet módosító javaslatot (vagy pedig tájékoztassa a Tanácsot az egyéb intézkedésekről).

A Bizottság 2019. október 10-én közzétett egy részletes külső tanulmányt[10] a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításának működéséről az uniós intézmények és szervek igazgatási aktusaival és mulasztásaival összefüggésben, valamint a jelenlegi helyzet javításának lehetőségeiről. Ez magában foglalta a Bizottság által a rendelet alapján végrehajtott közigazgatási felülvizsgálatok részletes vizsgálatát. A tanulmány alapján a Bizottság szolgálatai beszámoltak az Egyezmény környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása területén történő uniós végrehajtásáról (a jelentés)[11]. Mind a tanulmány, mind pedig a jelentés figyelembe vette a bizottság megállapításait, azonban annál szélesebb területre terjedtek ki; mindkettő a Budvai Nyilatkozattal összhangban az uniós jogrend alapelveivel és a bírósági felülvizsgálat rendszerével, valamint az Európai Unió alapjogi chartájában (a charta) foglalt jogokkal összefüggésben foglalkozott a megállapításokkal.

A Bizottság az európai zöld megállapodásról szóló, 2019. december 11-i közleményében kötelezettséget vállalt arra, hogy „fontolóra fogja venni az aarhusi rendelet felülvizsgálatát, hogy azok a polgárok és nem kormányzati szervezetek, amelyek kétségbe vonják valamely környezeti hatással bíró határozat jogszerűségét, jobban érvényesíteni tudják az uniós szintű közigazgatási és bírósági felülvizsgálathoz fűződő jogukat”, valamint hogy „lépéseket fog tenni annak érdekében is, hogy valamennyi tagállamban javuljanak a nemzeti bíróságok előtti igazságszolgáltatáshoz való joguk érvényesítésének lehetőségei”.

Az Európai Parlament az európai zöld megállapodásról szóló, 2020. január 15-i állásfoglalásában[12] ismételten hangsúlyozta, hogy „alapvető fontosságú az uniós polgárok igazságszolgáltatáshoz és dokumentumokhoz való, az Aarhusi Egyezményben rögzített tényleges hozzáférésének biztosítása”; szorgalmazta, hogy a Bizottság „biztosítsa az egyezmény EU általi betartását”, és üdvözölte, hogy a Bizottság fontolgatja az aarhusi rendelet felülvizsgálatát.

---

9 A Tanács (EU) 2018/881 határozata (2018. június 18.) a Bizottságnak az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága által az ACCC/C/2008/32. számú ügyben tett megállapítások kezelésével kapcsolatos uniós opciókra vonatkozó tanulmány, valamint az 1367/2006/EK rendeletet módosító európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat benyújtására való felkéréséről, ST/9422/2018/INIT, HL L 155., 2018.6.19., 6–7. o.

10 Tanulmány az Aarhusi Egyezmény környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása területén történő uniós végrehajtásáról, 2019. szeptember, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

11 Bizottsági szolgálati munkadokumentum, Jelentés az Aarhusi Egyezmény környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása területén történő uniós végrehajtásáról, SWD (2019)378 final.

12 Az Európai Parlament 2020. január 15-i állásfoglalása az európai zöld megállapodásról, 2019/2956(RSP).

III. A jelentés főbb megállapításai

A Bizottság első két megállapítására tekintettel, a jelentés – elemzőmunka alapján és figyelembe véve az EUMSZ 263. cikkének a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változásait – két hiányosságot tárt fel a rendeletben, amelyeket most jogalkotási intézkedéssel javasolnak orvosolni:

- A rendelet szerinti közigazgatási felülvizsgálati lehetőségek jelenleg csak az egyedi hatállyal bíró igazgatási aktusokra terjednek ki, és nem foglalják magukban az általános hatályú aktusokat. Ez jelenti a legfőbb korlátozást azon nem kormányzati szervezetek számára, amelyek közigazgatási jogi aktusokat kívánnak megtámadni uniós szinten.
- A jelenlegi hatály csak a környezetvédelmi jog alapján elfogadott aktusokra terjed ki. Az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése más megfogalmazással él, és olyan aktusokat említ, „amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek”. Bár a Bíróság (EUB) ítélkezési gyakorlat széleskörűen értelmezi a rendelet jelenlegi szövegét, kétséges, hogy hatálya pontosan megfelel az Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének hatályának.

A jelentés továbbá megállapította, hogy a rendeletben megállapított közigazgatási felülvizsgálat határideje tekintetében javításra van szükség. Megállapította, hogy különösen az uniós intézményeknek és szervek számára a közigazgatási felülvizsgálati kérelem megválaszolására rendelkezésre álló tizenkét hét bizonyult túl rövidnek és nehezen betarthatónak.[13]

IV. A jogalkotási javaslat által bevezetett módosítások

IV.a. A felülvizsgálat kiterjesztése az általános hatályú aktusokra

A Bizottság az „igazgatási aktus” fogalommeghatározásának kiszélesítését javasolja, lehetővé téve a nem kormányzati szervezetek számára, hogy az uniós intézmények és szervek által elfogadott bármely olyan nem jogalkotási aktus közigazgatási felülvizsgálatát kérelmezhessék, amely jogilag kötelező és külső hatással rendelkezik, és amely olyan rendelkezéseket foglal magában, amely hatásai miatt ellentmondhat a 2. cikk (1) bekezdésének f) pontja szerinti környezetvédelmi jognak, kivéve az aktus azon rendelkezéseit, amelyek esetében az uniós jog kifejezetten uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő. Ez a hatály jelentős változását jelenti az aarhusi rendelet jelenlegi jogszabályi szövegéhez képest, amely kizárólag az „egyedi hatállyal bíró igazgatási aktusokat” említi.[14]

IV.b. A környezetvédelmi jogra való hivatkozások összehangolása az egyezmény követelményeivel

A javaslat tisztázza, hogy az igazgatási aktusnak olyan rendelkezéseket kell tartalmaznia, amelyek hatásuk miatt ellentmondanak a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének f) pontja szerinti környezetvédelmi jognak.

A rendelet 2. cikke (1) bekezdése g) pontjának jelenlegi szövege lehetővé teszi a „környezetvédelmi jogon alapuló” igazgatási aktusok felülvizsgálatát. Ez azt jelenti, hogy

[13] Lásd különösen a tanulmány 3.2.3.1. szakaszát.

[14] A rendelet 10. cikke emellett a mulasztásokkal szembeni kifogásokat is lehetővé teszi. A (11) preambulumbekezdés egyértelművé teszi, hogy *„e rendeletnek a mulasztásokra is ki kell terjednie, amennyiben ... kötelezettség áll fenn egy igazgatási aktus elfogadására”*.

mostanáig annak értékelésekor, hogy egy aktus kapcsán kérelmezhető-e belső felülvizsgálat, az uniós intézmények és szervek kizárólag azt nézték, hogy a kifogásolt igazgatási aktus a környezetvédelmi politikai célkitűzésekhez való hozzájárulást célozta-e, ahelyett, hogy arra összpontosítottak volna, hogy ellentmond-e a környezetvédelmi jognak.

Ugyanakkor biztosítani kell, hogy a belső felülvizsgálat minden olyan aktus esetében lehetséges legyen, amelyek hatással vannak a környezetvédelmi politikai célkitűzésekre. Valójában az Egyezmény 1. cikke értelmében „környezetvédelmi ügyekben" kell az igazságszolgáltatás igénybevételéhez való jogot biztosítani[15], és az EU azt vállalata az Egyezményt megerősítő okiratának letétbe helyezésekor, hogy az „egyezmény által szabályozott területen" alkalmazza az „uniós jog vonatkozó szabályait".[16]

Az igazságszolgáltatáshoz való jog tényleges biztosítása érdekében ezért az igazgatási aktus fogalommeghatározását úgy kell átdolgozni, hogy az magában foglalja azokat az aktusokat is, amelyeket nem a környezetvédelmi jog alapján fogadtak el, de amelyek olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek hatásaik miatt ellentmondhatnak a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott környezetvédelmi jognak.

Ez összhangban van a környezetvédelmi megfontolásoknak az EUMSZ 11. cikke értelmében az EU egyéb politikáiba történő beillesztésének jelenlegi helyzetével, amely szerint „a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába."

A belső felülvizsgálati mechanizmus hatályát összhangba kell hozni az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével, amely azokra az aktusokra vonatkozik, „amelyek ellentmondanak a környezetvédelmi jognak". Ezért az uniós környezetvédelmi joggal való ellentmondás megállapítása a döntő kritérium azoknak az okoknak a meghatározásakor, amelyek alapján a belső felülvizsgálat elvégezhető.

Ami az uniós környezetvédelmi jog meghatározását illeti, a meglévő rendelet 2. cikke (1) bekezdésének f) pontja a környezetvédelmi jog széles körű meghatározásával szolgál. Ilyenformán a „környezetvédelmi jogot" úgy határozza meg, mint „[uniós] jogszabályok, amelyek a jogalapjukra való tekintet nélkül hozzájárulnak a Szerződés szerinti [uniós] környezetvédelmi politika céljainak megvalósításához: a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, a természeti erőforrások körültekintő és észszerű felhasználásához, és a regionális vagy világméretű környezeti problémák kezelésére irányuló intézkedések ösztönzéséhez nemzetközi szinten"[17].

A Bizottság azt javasolja, hogy a rendelet kifejezetten írja elő azt, hogy a felülvizsgálati kérelem indokolásakor a kérelmezőnek be kell mutatnia, hogy a közigazgatási aktus hogyan

---

15 *„A jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint."* (Utólagos kiemelés).

16 A Tanács 2005/370/EK határozata (2005. február 17.) 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, HL L 124., 2005.5.17., 1–3. o.

17 Az EUMSZ az Unió környezetpolitikájának célkitűzéseit meghatározó 191. cikkében említett *„környezeti problémák leküzdését"* szintén a fogalommeghatározás részének kell tekinteni.

sérti meg az EU környezetvédelmi jogát. Amint azt ítélkezési gyakorlat megkívánja, „a [belső] felülvizsgálati okok megkövetelt módon való pontos meghatározásához az igazgatási aktus belső felülvizsgálatát a környezetvédelmi jog alapján kérelmező személynek meg kell jelölnie azokat az alapvető ténybeli elemeket, illetve jogi érveket, amelyek alkalmasak az uniós intézmény vagy szerv által az adott jogi aktusban megfogalmazott értékelést illetően fennálló érthető, azaz alapvető kétségek alátámasztására”[18].

IV.c. A belső felülvizsgálati eljárásra vonatkozó határidők meghosszabbítása

A javaslat meghosszabbítja a belső felülvizsgálati eljárásra vonatkozó határidőket az értékelés megfelelő minőségének biztosítása érdekében. Nevezetesen két hetes hosszabbítást tartalmaz a nem kormányzati szervezetek, illetve négy hetes hosszabbítást az uniós intézmények számára. A nem kormányzati szervezetek számára rendelkezésre álló többletidő lehetővé fogja tenni számukra, hogy benyújtsák a szükséges ténybeli és jogi érveket az uniós környezetvédelmi jognak ellentmondó igazgatási aktusok és mulasztások megkérdőjelezésekor. Az uniós intézmények és szervek számára a válaszadásra rendelkezésre álló idő meghosszabbítása lehetővé teszi számukra, hogy alaposabb felülvizsgálatokat végezhessenek el. A rendelkezésre álló további idő megerősíti a Charta 41. cikke szerinti megfelelő ügyintézéshez való jogot is.

V. Ki kérelmezhet közigazgatási felülvizsgálatot?

A rendelet szerinti közigazgatási felülvizsgálat csak az egyik módja annak, ahogyan az Unió eleget tesz az egyezmény 9. cikke (3) bekezdése követelményeinek. A 9. cikk (3) bekezdésének való megfelelés nem kizárólag a rendelettől függ.

Az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése közigazgatási felülvizsgálat, illetve bírósági felülvizsgálat (vagy mindkettő) révén is végrehajtható. A felülvizsgálat az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének (4) bekezdése szerinti „nyilvánosság” javát szolgálja[19]. Ez mind a természetes személyeket, mind a nem kormányzati szervezeteket magában foglalja; a jogosultságok pontos körét (ezzel összefüggésben) az uniós jog határozza meg az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében[20].

Először is, bár egyének nem kérhetnek közigazgatási felülvizsgálatot a rendelet alapján, lehetőségük van arra, hogy – amennyiben az EUMSZ-ben megállapított feltételek teljesülnek – az uniós intézmények és szervek aktusainak és mulasztásainak bírósági felülvizsgálatát kérjék, az alábbiakban ismertetettek szerint. Az Egyezmény előírja a felek számára, hogy vagy a közigazgatási, vagy a bírósági felülvizsgálatot elérhetővé tegyék, de nem feltétlenül mind a kettőt.

Amennyiben léteznek nemzeti végrehajtási intézkedések, az egyének megtámadhatják azokat a nemzeti bíróságokon, és az EUMSZ 267. cikke értelmében kérelmezhetik a nemzeti

---

[18] Lásd a Bíróságnak a C-82/17. P. számú, *TestBioTech kontra Bizottság* ügyben 2019. szeptember 12-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2019:719) 69. pontját.

[19] A 2. cikk (4) bekezdése értelmében a *„nyilvánosság”* jelentése *„egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai”*.

[20] A 9. cikk (3) bekezdés előírja, hogy *„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”* (utólagos kiemelés).

bíróságtól, hogy az Európai Unió Bíróságához forduljon az érintett uniós aktus érvényességének felülvizsgálata céljából.

Ezenfelül az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése értelmében az egyének közvetlenül is eljárást indíthatnak a Törvényszéknél: i. a nekik címzett jogi aktusok ellen; ii. az őket közvetlenül és személyükben érintő jogi aktusok ellen; és iii. az őket közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

Másodszor, az Egyezmény maga is elismeri, hogy a nem kormányzati szervezeteknek az egyénekhez képest kiemelt hozzáférést kell biztosítani az igazságszolgáltatáshoz[21]. A közigazgatási felülvizsgálati mechanizmus nem kormányzati szervezetekre történő korlátozása összhangban áll e megkülönböztetéssel, valamint azzal az igénnyel, hogy a nem kormányzati szervezetek számára a Szerződések módosítása nélkül biztosítsanak közvetlen hozzáférést az igazságszolgáltatáshoz uniós szinten (az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján a belső felülvizsgálati kérelemre adott válasszal szembeni fellebbezés révén)[22].

Harmadszor, az uniós intézmények és szervek által elfogadott aktusok közül sok általános hatályú. A közigazgatási felülvizsgálati mechanizmus nem kormányzati szervezetek számára történő elérhetővé tételét indokolja az a fentebb már említett tény[23], miszerint gyakran a nem kormányzati szervezetek a legalkalmasabbak arra, hogy szakmai, megalapozott és indokolt érveléssel hatékonyan képviseljék a közérdeket és a civil társadalom aggodalmait e területen.

Negyedszer, a közigazgatási felülvizsgálat megnyitása minden személy előtt az Aarhusi Megfelelési Bizottság által actio popularisként leírthoz hasonló helyzetet eredményezne, amit az Egyezmény nem követel meg[24].

Ha a rendelet az egyének számára jogosultságot biztosítana, ez azoknak a szabályozási aktusoknak az esetében, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket – feltéve, hogy teljesítik az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében foglalt feltételeket –, azt jelentené, hogy az egyéneknek jogukban állna mind közigazgatási felülvizsgálatot, mind pedig bírósági felülvizsgálatot kérelmezni ugyanazon tárgyra vonatkozóan. Azonban még egyszer: az egyezmény ezt nem követeli meg. A felek vagy közigazgatási felülvizsgálatot, vagy bírósági felülvizsgálatot írhatnak elő.

Ötödször, fontos az igazságszolgáltatáshoz való, az Egyezmény értelmében nemzeti szinten biztosított hozzáférés szintjével való konzisztencia. Következetlen lenne uniós szintű felülvizsgálati jog létrehozása az egyének javára anélkül, hogy hasonló szintű hozzáférési szinttel rendelkeznének hasonló kategóriájú, nemzeti szintű aktusok és mulasztások (például nemzeti kormányrendeletek vagy egyéb általános hatályú jogi aktusok) kapcsán.

---

21 Lásd különösen az Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdését.

22 Az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján a nem kormányzati szervezetek mindezidáig nem voltak képesek közvetlen érintettséget igazolni, ezért nem tudtak közvetlenül eljárást indítani igazgatási aktusokkal szemben az Európai Unió Bíróságánál. Ezért a rendelet 10. cikke lehetőséget biztosít közigazgatási felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására a nem kormányzati szervezetek számára. Ugyanakkor 10. cikk alapján belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtó nem kormányzati szerv a rendelet 12. cikke értelmében ezt követően eljárást indíthat a Bíróságon.

23 Lásd Sharpston főtanácsnok C- 664/15. sz., *Protect Natur* ügyre vonatkozó 2017. október 12-i indítványának (ECLI:EU:C:2017:760) 77. pontját, amelyet jelen indokolás 1. oldalán idéztünk.

24 Lásd a bizottság az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatójának 191. oldalán idézett megállapításait az ACCC/C/2005/11 (Belgium) ügyben.

Következésképpen, bár a nem kormányzati szervezetek és az egyének számára rendelkezésre álló jogorvoslati mechanizmusok eltérnek, az uniós rendszer minden kérelmező számára biztosítja a közigazgatási és/vagy a bírósági jogorvoslathoz való jogot[25]. Ahogy már kifejtettük, az aarhusi rendelet felülvizsgálata a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog mindenki számára történő biztosítására irányuló, szélesebb körű erőfeszítések részét képezi.

VI. A jogilag kötelező és külső hatással nem rendelkező igazgatás aktusok kérdése

A jelentés elemezte továbbá azoknak az aktusoknak a belső felülvizsgálatok hatálya alól történő kizárását, amelyek nem rendelkeznek „jogilag kötelező és külső hatással". Jelenleg ez a helyzet az igazgatási aktusoknak a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja szerinti fogalommeghatározása értelmében. A bizottság megállapításai között ezt a pontot is felvetette[26].

Bár a terminológia nem azonos, a rendelet e kizárásának hatálya konzisztens az EUMSZ 263. cikke (1) bekezdésének az EUB ítélkezési gyakorlata által értelmezett hatályával[27]. Az EUMSZ 263. cikkének (1) bekezdése hatáskörrel ruházza fel a Bíróságot, hogy felülvizsgálja a „jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait". Emellett előírja, hogy az EUB „megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét".

Mind a rendelet jelenlegi 2. cikke (1) bekezdése g) pontjának szövege, mind pedig az EUMSZ 263. cikke (1) bekezdésének szövege azt mutatja, hogy a joghatással nem járó aktusok nem esnek a rendelet szerinti közigazgatási felülvizsgálat, illetve a Szerződések szerinti bírósági felülvizsgálat hatálya alá. Ezt erősíti meg az a tény, hogy az ajánlások és a vélemények (amelyek nem kötelező erejűek) ki vannak zárva az EUMSZ 263. cikke (1) bekezdésének hatálya alól0.[28]

Ami az igazságszolgáltatáshoz való jog Aarhusi Egyezmény szerinti biztosításának követelményét illeti, fontos megjegyezni, hogy a környezetvédelmi jognak az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében foglaltak szerint kizárólag a joghatással járó aktusok „mondhatnak ellent". Nyilvánvaló, hogy a joghatással nem járó aktusok nem tekinthetők úgy, mint amelyek az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének értelmében ellentmondanak a környezetvédelmi jognak.

Az előzőek alapján, és tekintettel arra, hogy az ACCC megállapításaiban az aarhusi rendeletben előírt belső felülvizsgálati mechanizmust az EUMSZ 263. cikk alapján az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására vonatkozó követelmények „kompenzálásának" csupán egyik módjaként vette figyelembe[29], nem indokolt lehetővé tenni a joghatással nem járó aktusok adminisztratív felülvizsgálatát.

[25] Lásd a jelentés 4.2. szakaszát.
[26] Lásd a fent említett megállapítások II. részének 102. és azt követő pontjait.
[27] A C-583/11. P. sz. ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:625, 56. pont.
[28] Lásd: SWD(2019) 378 final, 23–24. oldal.
[29] Az ACCC fent hivatkozott megállapításai az ACCC/2008/32 ügy II. részének 122. pontjában.

Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlat megerősíti, hogy az intézkedés neve, illetve formája lényegtelen. Ami fontos, az a hatása, a tartalma és a hatálya[30]. Azok a kötelező érvényű jogi aktusok, amelyek besorolásuk ellenére hatással lehetnek a kérelmező érdekeire, megváltoztatva jogi helyzetét, megtámadhatók[31].

- **B. Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel**

A javaslat összhangban van az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása területének meglévő rendelkezéseivel, és kiegészíti azokat. Különösen a következők értendők ide:

– A környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdése[32];

– a környezeti felelősségről szóló irányelv 13. cikke[33];

– az ipari kibocsátásokról szóló irányelv 25. cikke[34];

– a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv 11. cikke[35]; valamint

– a Seveso III irányelv[36] (2012/18/EU irányelv) 23. cikke[37].

Ezek a környezeti információk iránti kérelmekkel kapcsolatos, a KHV-irányelv nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatokra, jogi aktusokra és mulasztásokra, az ipari engedélyekre és a környezeti felelősséggel kapcsolatos kérdésekre vonatkoznak.

- **C. Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

A javaslat hozzájárul a jogállamiság megerősítéséhez, összhangban az európai zöld irányvonalra és az európai életformánk védelmezésére vonatkozó jelenlegi bizottsági prioritásokkal[38]. Hozzájárul különösen az uniós közigazgatási és bírósági felülvizsgálati

---

30 A 22/70. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítéletében [1971] ECR 263 (ECLI:EU:C:1971:32) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a megsemmisítés iránti keresetnek az intézmények által hozott valamennyi, joghatások kiváltására irányuló rendelkezés vonatkozásában, azok jellegétől vagy formájától függetlenül nyitva kell állnia (42. pont). Lásd még a C-57/95. sz. ügyet. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Lásd a Bíróság C-325/91. sz. *Franciaország kontra Bizottság* ügyben [1993] ECR I-3283.; 1/57. és 14/57 sz., *Usines à tubes de la Sarre kontra ESZAK Főhatóság* egyesített ügyekben [1957] ECR 105; 316/82. és 40/83. sz., *Kohler kontra Számvevőszék* egyesített ügyekben hozott ítéletét [1984] ECR 641.

32 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 41., 2003.2.14., 26–32. o.

33 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, HL L 143., 2004.4.30., 56–75. o.

34 Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése), HL L 334., 2010.12.17., 17–119. o.

35 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, HL L 26., 2012.1.28., 1–21. o.

36 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/18/EU irányelve (2012. július 4.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről, HL L 197., 2012.7.24., 1–37. o.

37 Lásd továbbá a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló (EU) 2016/2284 irányelv (27) preambulumbekezdését, amely kifejezetten hivatkozik a Bíróságnak az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára, a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló bizottsági közlemény 28. pontja alapján, C/2017/2616 HL C 275., 2017.8.18., 1–39. o.

38 Bizottsági politikai iránymutatások, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf

rendszer hatékonyságához, és ennek eredményeként megerősíti a Charta 41. és 47. cikkének alkalmazását.

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

• A. Jogalap

Az e területet érintő fellépés jogalapja az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése. Ez összhangban van a rendelet eredeti jogalapjával; a javaslat célja az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikke (1) bekezdésének, azaz az EUMSZ 192. cikke (1) bekezdésének módosítása.[39] A javaslat célja a környezetvédelem javítása azáltal, hogy javítja a nem kormányzati szervezetek rendelkezésére álló közigazgatási felülvizsgálati eljárást az uniós intézmények és szervek igazgatási aktusai és mulasztásai tekintetében, amennyiben azok ellentmondanak a környezetvédelmi jognak.

• B. Szubszidiaritás (nem kizárólagos hatáskör esetén)

Az EU megosztott hatáskörrel rendelkezik a tagállamokkal a környezetvédelmi kérdések szabályozása terén. Ez azt jelenti, hogy az EU kizárólag a Szerződések által megengedett mértékben alkothat jogszabályokat, és tiszteletben kell tartania a szükségesség, a szubszidiaritás és az arányosság elvét.

Ebben az esetben uniós szintű fellépésre van szükség, mivel az EU az Egyezmény részes fele, és be kell tartania az Egyezményből fakadó kötelezettségeket, amelyek az EUMSZ 216. cikke értelmében kötelezőek az Unióra. A kezdeményezés az Egyezménynek az uniós jogi aktusok egyes kategóriáinak közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatáról szóló rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozik. Ezért a célkitűzéseket csak uniós szinten lehet elérni, és megerősítést nyer a kezdeményezés uniós hozzáadott értéke.

Ugyanakkor helyénvaló kizárni a javasolt módosítás hatálya alól azokat az igazgatási aktusokat, amelyekre az uniós jog kifejezetten nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő.

Ennek oka, hogy ezek az intézkedések közvetlenül megtámadhatók a nemzeti bíróságok előtt. Az EUMSZ 267. cikke értelmében a tagállamok nemzeti bíróságai mint rendes bíróságok szerves részét képezik az uniós jog érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes referenciák rendszerének.[40]

• C. Arányosság

A javaslat nem haladja meg az Egyezmény rendelkezéseinek való megfeleléshez szükséges mértéket. A meghozott szakpolitikai döntések megerősítik az arányossági értékelést. A javaslat különösen:

- kiterjeszti a belső felülvizsgálati mechanizmus hatályát az általános hatályú, nem jogalkotási aktusokra is; ugyanakkor kizárja e jogi aktusok azon rendelkezéseit,

---

39 Megjegyzendő, hogy az Euratom-Szerződés 106a. cikkének (1) bekezdése – amely az EUSZ és az EUMSZ bizonyos rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozik – nem említi a 192. cikk (1) bekezdését. Lásd még a Törvényszék (első tanács) T-307/16. sz. ügyben 2018. február 27-én hozott ítéletének (CEE:ECLI:EU:T:2018:97) 49. pontját.

40 A Bíróság 1/09. sz. véleménye (teljes ülés), 2011. március 8.az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján hozott vélemény, *A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozása*, ECLI:EU:C:2011:123, 80. pont.

amelyekre az uniós jog kifejezetten uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő;

- kiköti, hogy csak azokra a nem jogalkotási aktusokra és mulasztásokra vonatkozik, amelyek hatásuk miatt ellentmondanak a környezetvédelmi jognak. Ez a megfogalmazás megegyezik az Egyezmény megfogalmazásával és politikai célkitűzéseivel, és ezáltal biztosítja a jogbiztonságot és az Egyezmény betartását;
- nem célja, hogy azokra a jogi aktusokra is kiterjedjen, amelyek nem bírnak jogilag kötelező és külső hatásokkal, összhangban az EU bírósági felülvizsgálati rendszerének jellegével, amelyet különösen az EUMSZ 263. cikkének (1) bekezdése tükröz;
- hozzáadott értéket teremt azzal, hogy a civil szervezetek, mint a civil társadalom és a közérdek képviselői számára további lehetőségeket biztosít a környezetvédelmi jognak ellentmondó igazgatási aktusok felülvizsgálatára. Ugyanakkor a fent kifejtett okokból az egyénekre nem terjeszti ki a javasolt módosítás értelmében biztosított jogokat.

A javaslat a jelentés és a hozzá tartozó tanulmány megállapításain alapul. A szakpolitikai döntést egy részletes elemzés támasztotta alá, amely megállapította, hogy a javasolt intézkedéseken kívül nincsenek más megvalósítható opciók.

- **D. A jogi aktus típusának megválasztása**

A választott jogi aktus a rendelet, csakúgy, mint az a jogi aktus, amelynek módosítását javasolja.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

- **A. A jelenleg hatályban lévő jogszabályok utólagos értékelése / célravezetőségi vizsgálata**

A javaslat a jelentésben összegyűjtött bizonyítékokon alapul; a közzétett tanulmányban további bizonyítékok és elemzések állnak rendelkezésre. A dokumentumok átfogó utólagos értékelést nyújtottak a rendeletnek a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog uniós szinten történő biztosításáról szóló rendelkezéseiről.

- **B. Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk**

A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásokkal összhangban 2018. december 20-án tizenkét hetes nyilvános konzultációt indítottak az Egyezménynek a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása terén történő uniós végrehajtásáról szóló tanulmány támogatása érdekében. A konzultáció 2019. március 14-én zárult. Egy online kérdőívből állt, amelyet az EU felmérési eszközén keresztül tettek közzé az EU valamennyi nyelvén.

A nyilvános konzultáció az Egyezménynek a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása terén történő uniós végrehajtásáról szóló kezdeti ütemtervet követte, amelyet visszajelzés céljából tettek közzé 2018. május 8. és 2018. június

5. között; az eredmények online elérhetők[41]. A folyamatot az érdekcsoportok széles körét – ideértve a vállalkozásokat, a nem kormányzati szervezeteket, a tudományos életet, a tagállamokat, a nemzeti bíróságokat és az EU intézményeit – bevonó egyéb célzott konzultációk egészítették ki.

A nyilvános konzultáció[42] során 175 válasz érkezett; a legnagyobb arányban magánszemélyektől (30 %). A konzultációra emellett környezetvédelmi szervezetektől, köztük nem kormányzati szervezetektől (19,4 %), valamint hatóságoktól (18,9 %) is érkeztek válaszok. A vállalkozások és vállalkozói szövetségek adták az összes beérkezett válasz 17 %-át.

A környezetvédelmi szervezetek, köztük a nem kormányzati szervezetek, valamint a magánszemélyek által benyújtott válaszok az uniós jogi aktusok elleni jogorvoslati lehetőségekkel való elégedetlenséget jeleztek, és cselekvésre szólítottak fel. Ezzel szemben a vállalkozások, a vállalkozói szövetségek és a hatóságok által benyújtott válaszok nagyrészt pozitívan ítélték meg a jelenlegi helyzetet. A konzultáció eredményei megerősítették a Bizottság által meghatározott prioritásokat azokban a kérdésekben, amelyek aggodalomra adtak okot a rendelettel kapcsolatban. A válaszadók különösen azokat a kérdéseket ítélték a leginkább problémásnak, miszerint a kifogásolt aktusnak vagy mulasztásnak egyedi hatállyal kell bírnia, valamint hogy a rendelet a megtámadhatóságot a környezetvédelmi jog alapján elfogadott aktusokra, illetve a környezetvédelmi jogon alapuló aktusok elmulasztására korlátozza. A vállalkozások és vállalkozói szövetségek többsége ezeknek és más kérdéseknek csekély jelentőséget tulajdonított. Ezzel szemben a környezetvédelmi szervezetek és a nem kormányzati szervezetek ezeket a kérdéseket összességében nagy jelentőségűnek értékelték.[43]

Ezenkívül a tanulmányt elvégző vállalkozó 2019. január 22-én két fókuszcsoport-találkozót szervezett az érdekelt felek számára az ipar képviselőinek és a nem kormányzati szervezeteknek a részvételével.[44] E találkozók eredményei megerősítették a nyilvános konzultáció megállapításait.

A Bizottság szintén számos találkozót tartott tagállami szakértők részvételével,[45] hogy tájékoztassa őket a tanulmány előrehaladásáról, valamint eszmecsere céljából. Ezek a találkozók megerősítették, hogy egyes tagállamoknak problémájuk van a nemzeti végrehajtási intézkedések kifogásolásának jogával.

Ezenkívül a Bizottság több találkozót hívott össze egyéb érdekelt felekkel, ahol bemutatták a tanulmány előrehaladását és eszmecserét folytattak:

- az érdekelt felek két találkozóját a környezetvédelmi megfelelési és irányítási fórum keretében, nem kormányzati szervezetekkel, az iparral és a tagállamokkal (2018. november 30. és 2019. május 29.);

41 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters

42 Az eredmények elérhetők online a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm

43 A nyilvános konzultáció eredményeinek további részletei megtalálhatók a tanulmányban.

44 A jegyzőkönyv a tanulmány 6. mellékletében érhető el.

45 Három találkozó a Bizottságnak az Aarhusi Egyezmény végrehajtásával foglalkozó szakértői csoportjával (2018. október 15., 2019. március 11. és 2019. április 12.).

- egy ad hoc találkozót a Bizottság és a nemzeti bírák között az EUMSZ 267. cikkéről a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításával összefüggésben (2019. január 29.).

Végül, 2020. március 6-án közzétették a jogalkotási kezdeményezést felvázoló ütemtervet, amelyre április 3-ig lehetett visszajelzést küldeni[46]. Erre összesen 175 válasz érkezett, ennek körülbelül kétharmada magánszemélyektől, egyharmada pedig szervezetektől, ideértve a vállalkozói és környezetvédelmi szövetségeket is. A válaszok elemzése megerősítette, hogy a felmerült aggályok többségét már az érdekelt felekkel folytatott korábbi konzultációk során felvetették. Ezeket a tanulmány és a jelentés már részletesen megvizsgálta, és a javaslatban figyelembe vették őket.

A legtöbben az igazságszolgáltatáshoz való jog nemzeti szinten történő biztosításával kapcsolatban fejezték ki aggodalmukat. Ezekkel az aggodalmakkal a javaslatot kísérő közleményben vázolt intézkedések fognak foglalkozni. Néhányan azt kérelmezték, hogy lehetőségük legyen a panaszokat és petíciókat közvetlenül az uniós intézményekhez benyújtani; ilyen mechanizmusok már most is elérhetők.[47]

Számos vállalkozói szövetség is válaszolt. Csakúgy, mint korábban, most is aggodalmukat fejezték ki a lehetséges többletterhek és gazdasági következmények miatt. A rendelkezésre álló bizonyítékok átfogó elemzése alapján megállapításra került, hogy a javasolt jogszabályi változtatások és az elfogadott közlemény alapján hozott intézkedések nem eredményeznek jelentős adminisztratív többletterhet vagy jogbizonytalanságot, és kiegyensúlyozott megközelítést biztosítanak.

A környezetvédelemmel foglalkozó nem kormányzati szerveztek szintén újból felvetettek számos fontos kérdést. Ezek nem voltak újak, és már mindegyiket gondosan mérlegelték. Azonban az egyik különös figyelmet érdemel.

Felmerült, hogy a javaslatnak tartalmaznia kellene azokat az uniós jogi aktusokat, amelyek nemzeti végrehajtási intézkedéseket tesznek szükségessé. E tekintetben és a IVa.3. szakaszban kifejtett okok miatt indokolt a nemzeti bíróságokra hagyatkozás: A nem kormányzati szervezeteknek valóban rendelkezniük kell nemzeti szinten működőképes lehetőségekkel a nemzeti végrehajtási intézkedések megtámadására, és a Bizottság, mint a Szerződések őre, együtt fog működni a tagállamokkal a megfelelés helyben történő biztosításában. A nemzeti bíróságoknak viszont lehetővé kell tenniük a nem kormányzati szervezetek számára a Bírósághoz fordulást az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében.

A nyilvános konzultáció eredményei, köztük az ütemtervről szóló visszajelzés, valamint a Bizottság által a kísérő tanulmány alapján készített jelentésben elvégzett átfogó elemzés és a bizottság aggályainak figyelembevételével[48] úgy ítélték meg, hogy nincs más megvalósítható lehetőség, mint hogy a rendelettel kapcsolatban meghatározott két fő problémát jogalkotási javaslat útján orvosolják (további részletekért lásd a hatásvizsgálatról szóló szakaszt).

---

[46] Elérhető a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters

[47] Lásd különösen az Európai Parlament Petíciós Bizottságának, az európai ombudsmannak és az Európai Bizottság panaszkezelési mechanizmusának a szerepét.

[48] Lásd Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága által az ACCC/C/2008/32. számú ügyben tett megállapítások tervezetét a következő internetcímen: https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; további részletek az Indokolás I. szakaszában találhatók.

A konzultációs tevékenységek valamennyi releváns kérdést lefedtek, így a javaslat részleteivel kapcsolatban nem volt szükség további nyilvános konzultációra.

- **C. Szakértelem összegyűjtése és felhasználása**

A szakvélemény fő forrásai az Egyezménynek a környezetvédelmi kérdésekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása területén történő végrehajtásáról szóló bizottsági jelentés, valamint az azt alátámasztó, az átfogó konzultációs folyamat által megerősített tanulmány, továbbá ezek szolgálnak a javaslat bizonyítékainak alapjául.

- **D. Hatásvizsgálat**

Az átfogó tanulmány és a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog uniós szinten történő biztosításáról szóló rendelkezések elemzését tartalmazó bizottsági jelentés erős tényszerű bizonyítékot nyújt a jelen kezdeményezéshez.

A minőségi jogalkotás eszköztárának 9., „Mikor kell hatásvizsgálatot végezni?” elnevezésű eszközével összhangban a hatásvizsgálatot szükségtelennek ítélték a következő okokból:

- A tanulmány megvizsgálta a bizottság által az ACCC/C/2008/32. ügyben tett megállapítások[49] értékelését követően feltárt hiányosságok orvoslásának lehetőségeit, megmérte azok hatását, és világossá tette, hogy az egyetlen lehetőség, amely hatékonyan képes kezelni a tanulmányban feltárt hiányosságokat, a rendelet módosítása, azaz a jogalkotási intézkedés. Az intézkedés elmaradása vagy a csupán nem jogalkotási intézkedés egyértelműen elégtelen. Az is nyilvánvaló, hogy a rendelet módosításának nincsen valódi alternatívája, és nem létezik további reális választás a kezdeményezés politikai tartalmát illetően.
- A tanulmány nem mutatott ki érzékelhető társadalmi hatást (lásd különösen a hatások és lehetőségek értékeléséről szóló 5. fejezetet) a foglalkoztatásra, a munkakörülményekre és a jövedelemeloszlásra, a szociális védelemre és a beilleszkedésre.
- Emellett nem várhatók jelentős gazdasági hatások a jogalkotási kezdeményezés eredményeképpen, leszámítva az uniós intézményekre és a Bíróságra háruló adminisztratív terhek növekedését az ügyteher várható növekedése miatt.

- **E. Célravezető szabályozás és egyszerűsítés**

A rendelet számos hivatkozása és kifejezése megelőzi a Lisszaboni Szerződést, a mostani javaslat pedig csak részlegesen aktualizálja ezeket. A rendelet ezért kodifikációt igényel. Tekintettel azonban a rendelet gyors módosításának lehetővé tételére irányuló politikai prioritásra az EU nemzetközi kötelezettségvállalásainak fényében, a Bizottság a jelen javaslat elfogadását követően kíván kodifikációs javaslatot benyújtani, a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás 46. bekezdésével összhangban.[50]

- **F. Alapjogok**

A jelentés és a tanulmány megvizsgálta a javasolt jogalkotási intézkedéseket az alapjogok szempontjából. Megállapítást nyert, hogy az intézkedések hozzájárulnak az uniós közigazgatási és bírósági felülvizsgálati rendszer hatékonyságához, és ennek eredményeként

[49] Lásd: https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

[50] Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról HL L 123., 2016.5.12., 1–14. o.

megerősítik a jogállamiságot és a Charta 41. és 47. cikkének alkalmazását (lásd például a tanulmány 3.4.2. szakaszát).

Az intézkedések különösen a megfelelő ügyintézéshez való jogról szóló 41. cikket erősítik meg. A megtámadható igazgatási aktusok hatályának és a felülvizsgálat indokainak szélesebb körű és pontosabb meghatározása eredményeként a minősített nem kormányzati szervezetek nagyobb jogbiztonságot fognak élvezni és hatékonyabb eszközzel fognak rendelkezni az igazgatási aktusok felülvizsgálatának kérelmezésekor, amennyiben azok ellentmondanak a környezetvédelmi jognak. Ezenkívül a közigazgatás számára a kérelmek megvizsgálására és a válaszadásra rendelkezésre álló idő meghosszabbítása várhatóan mélyrehatóbb elemzést és értékelést fog eredményezni. Ennélfogva a rendelkezésre álló további idő meg fogja erősíteni a Charta 41. cikke szerinti megfelelő ügyintézéshez való jogot.

A rendelet csak a közigazgatási felülvizsgálat feltételei kapcsán módosul. A nem kormányzati szervezetek azonban kérelmezhetik az uniós intézmények vagy szervek által adott bármely válasz bírósági felülvizsgálatát a Bíróságnál. Ezért a módosítás közvetett hatást is gyakorol a bírósági felülvizsgálat lehetőségeire, és megerősíti a Charta 47. cikkének alkalmazását.

4. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

A jelentés és a hozzá tartozó tanulmány gondosan megvizsgálta a különféle lehetőségeknek az uniós intézmények, különös tekintettel a Bizottság és a Bíróság belső erőforrásaira gyakorolt hatását. Megállapítást nyert, hogy azok hatása korlátozott, ha betartják a javaslat által bevezetett lehetőségeket. Az erőforrásokra gyakorolt hatás mértékét több tényező magyarázza:

– a javasolt módosítások az igazgatási felülvizsgálat jelenlegi rendszerét módosítják, nem pedig új rendszert hoznak létre. A meglévő rendszer már egyébként is az erőforrások bizonyos mértékű felhasználásával jár; elképzelhető, hogy ezt át kell alakítani, hogy hozzáigazítsák az új helyzethez.

– A javasolt legfőbb módosítás kiterjeszti a felülvizsgálható jogi aktusok típusait, lehetővé téve az általános hatályú aktusok megtámadását is. A dolgok jelenlegi állása szerint a Bizottságot fel lehet kérni – és részben az elfogadhatósági kritériumok kellő egyértelműségének hiánya miatt gyakran fel is kérik – a jelenleg a rendelet hatályán kívül eső aktusok felülvizsgálatára. Ezeknek a kérelmeknek a megválaszolásához erőforrásokra van szükség, és a szolgálatok az elfogadhatóságtól függetlenül érdemben felülvizsgálhatják a határozatokat. Bár az elfogadhatóság feltételeinek kiterjesztése növeli a jelenlegi munkaterhelést, ezt várhatóan részben ellensúlyozhatják az egyértelműbb elfogadhatósági kritériumok, amelyek egyszerűsítik az elfogadhatóság értékelését.

– A javasolt módosítások nem növelik a felülvizsgálatot potenciálisan kérelmezők számát. Kizárólag a jogosult nem kormányzati szervezetek nyújthatnak be belső felülvizsgálati kérelmeket, csakúgy, mint most. A Bizottság javaslata nem irányozza elő a nem kormányzati szervezetek minősítési kritériumainak módosítását és a jogosultság megadását egyének számára. Az igazgatási aktusok körének kiterjesztését ezért nem fogja feltétlenül követni a kérelmek számának arányos növekedése. Ehelyett javíthatja a nem kormányzati szervezetek azon képességét, hogy jobban tudják rangsorolni, mely ügyekben nyújtsanak be kérelmeket, mivel a befogadási kritériumok pontosabban lesznek meghatározva, és több idő áll rendelkezésükre megalapozott kérelmek elkészítésére.

– A javaslat meghosszabbítja a felülvizsgálati kérelmek feldolgozásának időkeretét. Ez több időt hagy a szolgálatoknak a kérelmek feldolgozásához.

– Végül, bár alapvető fontosságú, hogy az uniós intézmények és szervek által hozott egyetlen határozat se mentesüljön az uniós jogrendben rögzített fékek és ellensúlyok alól, az ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy a Bíróság jelentős mérlegelési mozgásteret biztosít az uniós intézmények és szervek számára a belső felülvizsgálat során hozott döntésekkel kapcsolatban.[51]

Az ügykezelők és a nem kormányzati szervezetek további iránymutatást fognak kapni a rendelet szerinti belső felülvizsgálati eljárásról. A Bizottság belső munkarendjét szintén felül kell vizsgálni a javasolt módosítások eredményeként felmerülő új követelmények fényében, minimalizálandó a többletmunka negatív hatásait, amelyet a változások nagy valószínűséggel eredményezni fognak. Tovább kell javítani a belső felülvizsgálati eljárások hatékonyságát és eredményességét, például a következők révén:

– annak áttekintése, hogy lehet-e eljárási kiigazításokat alkalmazni bizonyos ügykategóriákra, olyan kritériumok alapján, mint például a hasonló ügyek száma, az ügyek újdonsága, összetettsége és hatása; valamint

– kollaboratív informatikai munkaterületek, sablonok, gyakran ismételt kérdések és egyéb iránymutatások rendelkezésre bocsátása, az ügykezelők mentorálása, ideértve a bevált gyakorlati példák megosztását az ügykezelés és a kimenetek további támogatása és szabványosítása érdekében.

E kezdeményezések ellenére ez további adminisztratív terhet fog jelenteni a Bizottság, valamint egyes ügynökségei számára, ám ezek a fenti megfontolások tiszteletben tartásával bizonyos mértékig mérsékelhetők. Az is egyértelmű azonban, hogy a jövőbeli hatások a tényleges ügyszámtól és azok szakpolitikai területek közötti megoszlásától is függnek. Noha ezeket jelenleg nem lehet számszerűsíteni, meg kell figyelni, hogy összességében jelentősen növekszik-e a munkaterhelés és hogy ez miként befolyásolja az egyes politikai területeket. Ezért folyamatosan figyelemmel kell kísérni a munkaterhelés és annak megoszlásának alakulását, hogy szükség esetén intézkedéseket lehessen tenni.

5. EGYÉB ELEMEK

• A. Végrehajtási tervek, valamint a nyomon követés, az értékelés és a jelentéstétel szabályai

A kísérő közlemény további intézkedéseket vázol fel az Egyezménynek a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog nemzeti szinten történő biztosítása területén történő végrehajtásának megkönnyítésére. A nyilvánosság, valamint az uniós intézmények és szervek számára a rendelet szerinti belső felülvizsgálati eljárással kapcsolatos további iránymutatást fognak nyújtani, hogy segítsék őket az új követelményekhez való alkalmazkodásban.

• B. Magyarázó dokumentumok (irányelvek esetén)

Tárgytalan.

[51] Lásd a Törvényszék T-177/13. sz. ügyben 2016. december 15-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2016:736) 52–55. pontját (amelyet a Bíróság C-82/17. P. számú, *TestBioTech kontra Bizottság* ügyben 2019. szeptember 12-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2019:719) megerősített).

- **C. A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

1. cikk (1) bekezdés

Az 1. cikk (1) bekezdése az igazgatási aktusoknak a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja szerinti fogalommeghatározását módosítja.

A felülvizsgálat kiterjesztése az általános hatályú aktusokra

A módosítás kiterjeszti az „igazgatási aktus” fogalmát annak biztosítása érdekében, hogy az uniós intézmények vagy szervek által elfogadott minden olyan nem jogalkotási aktust, amely jogilag kötelező és külső hatásokkal jár, és amely hatásai miatt ellentétes lehet a 2. cikk (1) bekezdésének f) pontja szerinti környezetvédelmi joggal, mostantól belső felülvizsgálatnak lehessen alávetni. Ugyanakkor kizárja azokat a rendelkezéseket, amelyekre az uniós jog kifejezetten uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő. Ennek megfelelően az új fogalommeghatározás értelmében egy intézkedés attól függetlenül belső felülvizsgálat tárgyát képezheti, hogy hatálya egyedi vagy általános. A fogalommeghatározás mindezidáig csak az egyedi hatályú aktusokat foglalta magában.

Végrehajtási intézkedéseket maguk után vonó jogi aktusok

A fogalommeghatározás kiterjesztésének célja, hogy az azokat a nem jogalkotási intézkedéseket is magában foglalja, amelyek az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése szerinti „rendeleti aktusoknak” felelnek meg. Ennek során a módosítás az EUMSZ 263. cikke szerinti „rendeleti aktus” fogalmára vonatkozó bevett ítélkezési gyakorlat[52] elemeit használja.

Az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése értelmében a közvetlenül érintett személyek kérhetik az uniós intézmények és szervek által elfogadott és végrehajtási intézkedéseket maguk után nem vonó rendeleti aktusok bírósági felülvizsgálatát a Bíróságtól. Az EUB ítélkezési gyakorlata egyértelművé tette, hogy az EUMSZ 263. cikke negyedik bekezdésének alkalmazásában nem számít, hogy a végrehajtási intézkedést uniós vagy nemzeti szinten kell-e meghozni.[53] A Bíróság megerősítette azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés által bevezetett ezen új lehetőség alkalmazásában a rendeleti aktusok a jogalkotási aktusokon kívül valamennyi általános hatályú jogi aktust magukban foglalnak.[54]

Ennek megfelelően a javaslat értelmében az igazgatási aktusok azon rendelkezéseit, amelyekre az uniós jog kifejezetten nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő, nem lehetne igazgatási felülvizsgálatnak alávetni. E rendelkezéseket illetően lehetőség van jogorvoslatért folyamodni a nemzeti joghatóság előtt, illetve az EUMSZ 267. cikke értelmében azt követően a Bírósághoz lehet fordulni.

Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésével való összhang biztosítása érdekében az igazgatási aktusok azon rendelkezéseinek felülvizsgálatát, amelyekre az uniós jog kifejezetten uniós szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő, az uniós szintű végrehajtási intézkedés felülvizsgálatának kérelmezésekor lehet kérelmezni.

---

52 Lásd a Bíróság által a C-622/16P–C-624/16P. sz., *Montessori* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:873) 28. és 29. pontját.

53 A Bíróság által a C-456/13 P,T & L. sz., *Sugars et Sidul Açúcares kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EU:C:2015:284) 30. pontja.

54 A Bíróság által a C-622/16P–C-624/16P. sz., *Montessori* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:873).

A jogbiztonság biztosítása érdekében az új fogalommeghatározás egyértelműen leszögezi, hogy csak az aktus azon rendelkezéseit zárják ki a belső felülvizsgálat hatálya alól, amelyekre az uniós jog kifejezetten uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő. Annak megállapításakor, hogy létezik-e ez a követelmény, nem az igazgatási aktus egészét kell vizsgálni, hanem azt, hogy az igazgatási aktus megtámadott rendelkezései maguk után vonnak-e végrehajtási intézkedéseket. Lényegtelen, hogy az igazgatási aktus más, a megtámadottakkal nem összefüggő rendelkezései maguk után vonnak-e végrehajtási intézkedéseket. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor az igazgatási felülvizsgálat tárgyát képező igazgatási aktus egyes rendelkezései végrehajtási intézkedéseket írnak elő, míg más rendelkezései közvetlenül alkalmazandók. Például a bizottsági rendeletek egyes rendelkezései közvetlenül alkalmazhatók, míg mások uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket követelhetnek meg[55].

Ilyen helyzetekben, ha a nemzeti végrehajtási intézkedés az igazgatási aktus megtámadott rendelkezéseire vonatkozik, a nem kormányzati szervezetek csak a nemzeti joghatóság előtt kérhetik a végrehajtási intézkedés felülvizsgálatát. Hasonlóképpen, amennyiben az uniós szintű végrehajtási intézkedés az igazgatási aktus megtámadott rendelkezéseire vonatkozik, a nem kormányzati szervezeteknek várniuk kell a végrehajtási jogi aktus elfogadásig, vagy mulasztások esetén addig az időpontig, amíg el kellett volna fogadni azt. Ezzel szemben, ha a végrehajtási intézkedések csak az aktus megtámadottakkal nem összefüggő rendelkezéseire vonatkoznak, az igazgatási aktus közvetlenül alkalmazandó rendelkezései a rendelet szerinti közigazgatási felülvizsgálat során megtámadhatók.

Ennek eredményeképpen a nem kormányzati szervezeteknek – attól függően, hogy mely rendelkezéseket kívánják megtámadni – különböző lehetőségeik lennének az uniós szintű végrehajtási intézkedéseket maguk után vonó végrehajtási jogi aktusok esetében.

A nem kormányzati szervezetek jogosultak lennének a rendeleti aktus azon rendelkezéseinek belső felülvizsgálatát kérelmezni, amelyek nem vonnak maguk után uniós szintű végrehajtási intézkedéseket.

Mivel azonban a belső felülvizsgálat célja a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításának javítása, amelynek jogorvoslati rendszerét az EUMSZ határozza meg, valamint összhangban az EUMSZ 263. cikke értelmében rendelkezésre álló lehetőségekkel, a nem kormányzati szervezetek nem tudnának belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani közvetlenül az uniós szintű végrehajtási intézkedéseket maguk után vonó rendeleti aktusok rendelkezéseivel szemben.

Ehelyett az EUMSZ 263. cikke alapján igazságszolgáltatáshoz forduló bármely más egyénhez vagy szervezethez hasonlóan a nem kormányzati szervezetek is csak egy későbbi szakaszban nyújthatnak be kérelmet, amikor a kérdéses uniós szintű végrehajtási jogi aktust elfogadják.[56] Csak ekkor nyújtható be a nem jogalkotási aktus azon rendelkezéseinek felülvizsgálatára irányuló kérelem, amelyek végrehajtási intézkedést vonnak maguk után.

---

55 A Bíróságnak (nagytanács) a C-274/12 P. sz., Telefónica kontra Bizottság ügyben 2013. december 19-én hozott ítélete (EU:C:2013:852).

56 Ennek oka, hogy a rendeleti aktusok azon rendelkezései, amelyek uniós szintű végrehajtási intézkedéseket vonnak maguk után, nem lennének a Bíróság előtt közvetlenül megtámadhatók. Következésképpen, a nem kormányzati szervezeteknek (akárcsak minden más személynek vagy szervezetnek) meg kellene várniuk az uniós szintű végrehajtási intézkedés elfogadását, és a végrehajtási intézkedést a Törvényszék előtt kellene megtámadniuk, ha sikerül bizonyítaniuk, hogy megalapozott joguk van erre.

Hivatkozások a környezetvédelmi jogra

A módosítás törli a „környezetvédelmi jogon alapuló” kifejezést az igazgatási aktus fogalommeghatározásából. Ehelyett előírja, hogy az igazgatási aktusnak olyan „rendelkezéseket kell tartalmaznia, amelyek hatásuk miatt ellentmondanak a 2. cikk (1) bekezdésének f) pontja szerinti környezetvédelmi jognak”. Ezt a módosítást az alábbi 1. cikk (2) bekezdésével együttesen kell értelmezni, amely kimondja, hogy csak az EU környezetvédelmi jogával ellentmondó aktusokat vagy mulasztásokat lehet felülvizsgálni.

A módosítás az alkalmazandó ítélkezési gyakorlatra épül, amely a rendelet jelenlegi szövegét az Egyezmény céljainak fényében értelmezte.[57] Egyértelműséget és jogbiztonságot teremt azzal kapcsolatban, hogy bármely igazgatási aktus, amely olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek ellentmondanak az EU környezetvédelmi jogával, megtámadható, függetlenül az aktus jogalapjától vagy politikai célkitűzésétől, amint azt az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése előírja.

Ugyanakkor a fogalommeghatározás megőrzi a kapcsolatot a felülvizsgálandó igazgatási aktus, valamint a környezetvédelmi politikai célkitűzések között. Ezt úgy éri el, hogy kizárólag azoknak az igazgatási aktusnak az esetében teszi lehetővé a belső felülvizsgálatot, amelyek olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek hatásuk miatt ellentmondanak a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének f) pontja szerinti környezetvédelmi jognak.

1. cikk (2) bekezdés

Hivatkozások a környezetvédelmi jogra

Hasonlóan az 1. cikk (1) bekezdéséhez, amely az „igazgatási aktus” fogalommeghatározását módosítja, ez a módosítás a rendelet 10. cikke (1) bekezdésének első albekezdéséből is törli a „környezetvédelmi jog alapján” követelményt. Az új rendelkezés azt is egyértelművé teszi, hogy csak az EU környezetvédelmi jogának ellentmondó aktusokra és mulasztásokra lehet felülvizsgálatot kérni. Ezért a módosítás biztosítja, hogy a rendelet szövege tükrözze az Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének követelményeit.

Határidők meghosszabbítása

Az 1. cikk (2) bekezdése a 10. cikk (1) bekezdésének második albekezdését szintén módosítja, hogy a nem kormányzati szervezetek számára a belső felülvizsgálat kérelmezésére rendelkezésre álló határidőt a jelenlegi hatról a javasolt nyolc hétre hosszabbítsa meg. Szintén módosítja a 10. cikk (2) bekezdését, hogy az uniós intézmények és szervek számára a belső felülvizsgálat iránti kérelem megválaszolására rendelkezésre álló időt a jelenlegi tizenkét hétről a javasolt tizenhat hétre hosszabbítsa meg.

A fentiek logikus következményeként azokban az esetekben, amikor egy uniós intézmény vagy szerv a megfelelő gondosság ellenére sem tud tizenhat héten belül válaszolni, az 1. cikk (2) bekezdése a 10. cikk (3) bekezdésének második albekezdését is módosítja, hogy az uniós intézmények és szervek számára a belő felülvizsgálat iránti kérelem megválaszolására rendelkezésre álló teljes időt a jelenlegi tizennyolc hétről a javasolt huszonkettő hétre hosszabbítsa meg.

[57] A Bíróságnak a T-33/16. P. számú, *TestBioTech kontra Bizottság* ügyben 2018. március 14-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2018:135) 44–46. pontja.

A módosítások két hetes hosszabbítást biztosítanak a nem kormányzati szervezetek, illetve négy hetes hosszabbítást az uniós intézmények és szervek számára. A nem kormányzati szervezetek számára nyújtott hosszabbítás célja a benyújtott dokumentumok minőségének javítása, míg az uniós intézmények és szervek számára nyújtott hosszabbítás célja a felülvizsgálat minőségének és mélységének fokozása. A többletidő mélyebb elemzést tesz lehetővé, amely szilárdabb bizonyítékokat és egyértelműbb indokolásokat eredményez a végső belső felülvizsgálati határozatban. Ezáltal a hosszabbítás a gondos ügyintézés elvére is hatással lesz, és növeli a közvéleménynek az EU döntéshozatali folyamataiba vetett bizalmát.

2020/0289 (COD)

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen 192. cikkének (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

a jogalkotási aktus tervezete nemzeti parlamenteknek való megküldését követően,

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére[1],

tekintettel a Régiók Bizottságának véleményére[2],

rendes jogalkotási eljárás keretében,

mivel:

(1) az Unió és tagállamai részes felei az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ–EGB-egyezménynek („az Aarhusi Egyezmény”)[3], mindegyik az Egyezmény szerinti saját, valamint megosztott felelősségekkel és kötelezettségekkel.

(2) Az 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet[4] abból a célból fogadták el, hogy az Aarhusi Egyezmény uniós intézményekre és testületekre való alkalmazására vonatkozó szabályok meghatározása révén hozzájáruljon az Egyezményből eredő kötelezettségek végrehajtásához.

(3) Az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett, „Az európai zöld megállapodás” című 2019. december 11-i közleményében a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy fontolóra veszi az 1367/2006/EK rendelet felülvizsgálatát, hogy azok

---

1 HL C , , o.

2 HL C , , o.

3 A Tanács 2005/370/EK határozata (2005. február 17.) 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, HL L 124., 2005.5.17., 1. o.

4 Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (HL L 264., 2006.9.25., 13. o.).

a polgárok és nem kormányzati szervezetek, amelyek kétségbe vonják valamely környezeti hatással bíró határozatnak a környezetvédelmi joggal való összeegyeztethetőségét, jobban érvényesíteni tudják az uniós szintű közigazgatási és bírósági felülvizsgálathoz fűződő jogukat. A Bizottság emellett arra is kötelezettséget vállalt, hogy lépéseket tesz annak érdekében, hogy valamennyi tagállamban javuljanak a nemzeti bíróságok előtti igazságszolgáltatáshoz való joguk érvényesítésének lehetőségei; ebből a célból közleményt adott ki *„A környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javításáról az EU-ban és annak tagállamaiban”* címmel.

(4) Figyelembe véve az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének rendelkezéseit, valamint az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága által megfogalmazott aggodalmakat,[5] az uniós jogot összhangba kell hozni az Aarhusi Egyezménynek a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására vonatkozó rendelkezéseivel, méghozzá az uniós jog alapelveivel és annak bírósági felülvizsgálati rendszerével összeegyeztethető módon.

(5) Az 1367/2006/EK rendeletben előírt belső felülvizsgálatnak az egyedi hatállyal bíró igazgatási aktusokra történő korlátozása jelenti a legfőbb akadályt azon környezetvédelmi nem kormányzati szervezetek számára, amelyek az említett rendelet 10. cikke alapján belső ellenőrzéshez kívánnak folyamodni a szélesebb hatályú igazgatási aktusok tekintetében is. Ezért az említett rendeletben megállapított belső felülvizsgálati eljárás hatályát ki kell terjeszteni az általános hatályú nem jogalkotási aktusokra is.

(6) Az 1367/2006/EK rendelet alkalmazásában az igazgatási aktus fogalommeghatározásának a nem jogalkotási aktusokat is magában kell foglalnia. Azonban a nem jogalkotási aktusok nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket is maguk után vonhatnak, amelyek ellen a környezetvédelmi nem kormányzati szervezetek jogvédelmet szerezhetnek többek között az Európai Unió Bírósága előtt az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Ezért helyénvaló kizárni a belső felülvizsgálat hatálya alól azoknak a nem jogalkotási aktusoknak a rendelkezéseit, amelyekre az uniós jog nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő.

(7) A jogbiztonság érdekében ahhoz, hogy egy rendelkezést kizárhassanak az igazgatási aktus fogalmából, az uniós jognak kifejezetten elő kell írnia végrehajtási jogi aktusok elfogadását e rendelkezések kapcsán.

(8) A hatékonyság biztosítása érdekében az igazgatási aktusok azon rendelkezéseinek felülvizsgálatát, amelyekre az uniós jog kifejezetten uniós szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő, az uniós szintű végrehajtási intézkedés felülvizsgálatának kérelmezésekor is lehet kérelmezni.

(9) Az 1367/2006/EK rendelet hatálya a környezetvédelmi jog alapján elfogadott aktusokra terjed ki. Ezzel szemben az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése a környezetre vonatkozó jognak *„ellentmondó”* aktusok megtámadására terjed ki. Ezért tisztázni kell, hogy belső felülvizsgálatot kell végezni annak ellenőrzése érdekében, hogy egy igazgatási aktus ellentmond-e a környezetvédelmi jognak.

---

[5] Lásd Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága által az ACCC/C/2008/32. számú ügyben tett megállapításokat a következő internetcímen: https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

(10) Annak vizsgálatakor, hogy egy igazgatási aktus tartalmaz-e olyan rendelkezéseket, amelyek hatásaik miatt ellentmondhatnak a környezetvédelmi jognak, azt kell mérlegelni, hogy ezek a rendelkezések hátrányosan befolyásolhatják-e az Unió környezetpolitikája az EUMSZ 191. cikkében meghatározott célkitűzéseinek elérését. Ennek eredményeként a belső felülvizsgálati mechanizmusnak ki kell terjednie azokra az aktusokra is, amelyeket az Unió környezetpolitikáján kívüli egyéb politikák végrehajtása során fogadtak el.

(11) Annak érdekében, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a megfelelő felülvizsgálati folyamat elvégzéséhez, indokolt az 1367/2006/EK rendeletben a közigazgatási felülvizsgálat kérelmezésére, valamint az uniós intézmények és szervek számára ezen kérelmek megválaszolására alkalmazandó időkorlátok meghosszabbítása.

(12) A Bíróság ítélkezési gyakorlata[6] értelmében a felülvizsgálati okok megkövetelt módon való pontos meghatározásához a valamely igazgatási aktus belső felülvizsgálatát kérelmező környezetvédelmi nem kormányzati szervezeteknek meg kell jelölniük azokat az alapvető ténybeli elemeket, illetve jogi érveket, amelyek alkalmasak az alapvető kétségek alátámasztására.

(13) Mivel e rendelet célkitűzését, nevezetesen az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek az uniós intézményekre és szervekre történő alkalmazására vonatkozó szabályok meghatározását a tagállamok nem tudják megvalósítani, hanem azok csak uniós szinten valósíthatók meg, az Unió intézkedéseket fogadhat el az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányossági elvnek megfelelően ez a rendelet nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket.

(14) Ez a rendelet tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapelveket, nevezetesen a megfelelő ügyintézéshez való jogot (41. cikk), valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot (47. cikk). A rendelet hozzájárul az uniós közigazgatási és bírósági felülvizsgálati rendszer hatékonyságához, és következésképpen megerősíti a Charta 41. és 47. cikkének alkalmazását, miáltal hozzájárul az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében foglalt jogállamisághoz.

(15) Az 1367/2006/EK rendeletet ezért ennek megfelelően módosítani kell.

ELFOGADTA EZT A RENDELETET:

1. cikk

Az 1367/2006/EK rendelet a következőképpen módosul:

1. A 2. cikk (1) bekezdésének g) pontja helyébe a következő szöveg lép:

„g) „igazgatási aktus”: uniós intézmény vagy szerv által elfogadott olyan nem jogalkotási aktus, amely jogilag kötelező és külső hatással bír, és amely olyan rendelkezéseket foglal magában, amelyek hatásaik miatt a 2. cikk (1) bekezdésének f) pontja szerinti környezetvédelmi joggal ellentétesek lehetnek, kivéve az aktus azon rendelkezéseit, amelyek esetében az uniós jog kifejezetten uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő;

2. A 10. cikk a következőképpen módosul:

[6] A Bíróságnak a C-82/17. P. számú, *TestBioTech kontra Bizottság* ügyben 2019. szeptember 12-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2019:719) 69. pontja.

a) az (1) és (2) bekezdés helyébe a következő szöveg lép:

„(1) Azon uniós intézményhez vagy szervhez, amely igazgatási aktust fogadott el, vagy – feltételezett igazgatási mulasztás esetén – ilyen aktust kellett volna elfogadnia, bármely, a 11. cikkben foglalt feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezet jogosult belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani azon az alapon, hogy az aktus vagy mulasztás ellentmond a környezetvédelmi jognak.

Ha egy igazgatási aktus egy másik nem jogalkotási aktus által előírt uniós szintű végrehajtási intézkedés, akkor a nem kormányzati szervezet a végrehajtási intézkedés felülvizsgálatának kérelmezésekor a nem jogalkotási aktus azon rendelkezésének felülvizsgálatát is kérelmezheti, amely az említett végrehajtási intézkedést szükségessé teszi.

E kérelmet írásban kell benyújtani az igazgatási aktus elfogadását, közlését vagy kihirdetését – ezek közül az utolsó időpontját – követő nyolc héten belül, illetve feltételezett mulasztás esetén nyolc héten belül azt az időpontot követően, amikor az igazgatási aktust meg kellett volna hozni. A kérelemnek tartalmaznia kell a felülvizsgálat indokait.

2. Az (1) bekezdésben említett uniós intézménynek vagy szervnek valamennyi ilyen kérelmet el kell bírálnia, kivéve ha a kérelem nyilvánvalóan alaptalan. Az uniós intézménynek vagy szervnek a lehető leghamarabb, de legkésőbb tizenhat héttel a kérelem átvételét követően írásos válaszban ki kell fejtenie indokait.

b) a (3) bekezdés második albekezdésének helyébe a következő szöveg lép:

Az uniós intézménynek vagy szervnek a kérelem átvételét követő huszonkettő hetet meg nem haladó teljes határidőn belül intézkednie kell.

3. A rendelet teljes szövegében az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés) rendelkezéseire történő hivatkozások helyébe az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) vonatkozó rendelkezéseire történő hivatkozások lépnek, és a szöveget adott esetben ennek megfelelően nyelvtani szempontból is módosítani kell.

4. A rendelet teljes szövegében, a címet is beleértve, a „Közösség” szó helyébe az „Unió” szó lép, és a szöveget adott esetben ennek megfelelően nyelvtani szempontból is módosítani kell.

2. cikk

Ez a rendelet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

az Európai Parlament részéről	*a Tanács részéről*
az elnök	*az elnök*