

VÁRADI ÁGNES*

AZ AARHUSI EGYEZMÉNY ÉRTELMEZÉSÉNEK EGYES KÉRDÉSEI AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN**

Az elmúlt években folyamatosan felértékelődött a társadalmi részvétel kérdése a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyekben. A téma jelentőségét jól szemléltetik az alábbi aktualitások: a) A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény vagy Egyezmény) célkitűzéseit megerősítette a Párizsi Megállapodás.¹ b) 2017. szeptember 15-én az Aarhusi Egyezményben részes államok a Budvai Nyilatkozatban megerősítették, hogy a stakeholderek részvétele jelentős segítséget nyújthat a fenntartható fejlődés céljainak eléréséhez.² c) Az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó stratégiai terv³ a 2015–2020-as időszak vonatkozásában kiemelt célként kezeli az

* PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

E-mail: varadi.agnes@tk.mta.hu

** Jelen tanulmány egy, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos, eljárásjogi megközelítésű kutatás egy részkérdésére (igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szektorspecifikus problémái) vezethető vissza; megközelítésmódja is ennek megfelelő. Külön köszönöm a lektorok értékes és hasznos észrevételeit, amelyek környezetjogi szempontok mentén nagyban hozzájárultak a tanulmány továbbfejlesztéséhez.

¹ A 2016. évi L. tv.-nyel kihirdetett, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás preambuluma megerősíti „az oktatás, a képzés, a társadalmi tudatosság, a nyilvánosság részvétele, az információkhoz való nyilvános hozzáférés, valamint a teljes körű együttműködés fontosságát a jelen Megállapodás által érintett kérdésekben” és hangsúlyozza „valamennyi kormányzati szint és különböző szereplők teljes körű részvételének fontosságát az éghajlatváltozás kezelésében a Részes Felek vonatkozó nemzeti jogszabályai alapján”. A Párizsi Megállapodás 12. cikke pedig a tételes kötelezettségek között említi a Részes Felek együttműködését a társadalmi tudatosság, a nyilvánosság részvétele, valamint az információkhoz való nyilvános hozzáférés támogatása érdekében.

² Budva Declaration on Environmental Democracy for Our Sustainable Future, ECE/MP.PP/2017/CRP.3–ECE/MP.PRTR/2017/CRP.1, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/in-session_docs/ECE.MP.PP.2017.CRP.3-ECE.MP.PRTR.2017.CRP.1_EN.pdf. Governments and stakeholders strengthen commitment to environmental democracy as driver of sustainable development at Budva meetings, www.unece.org/info/media/presscurrent-press-iv/environment/2017/governments-and-stakeholders-strengthen-commitment-to-environmental-democracy-as-driver-of-sustainable-development-at-budva-meetings/doc.html.

³ „The current Strategic Plan of the Aarhus Convention was adopted by the Meeting of the Parties at its fifth session, held in Maastricht, Netherlands on 30 June – 1 July 2014, through Decision V/5 on the Strategic Plan for 2015–2020”, www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/areas-of-work/current-work-programme-and-strategic-plan/strategic-plan-2015-2020.html. A stratégiai terv elérhetősége: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts_in_English/Decision_V_5_on_the_Strategic_Plan_for_2015-2020.pdf.

Egyezmény hatályának bővítését és a benne foglalt célok implementálásának kiteljesítését. d) Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) több esetben értelmezte⁴ a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos kérdéseket, és ezek a döntések a környezetvédelemmel összefüggő ügyekben különös médiafigyelmet is kaptak.⁵ e) Az Európai Bizottság felismerve ezeket a problémákat 2017 nyarán közleményt (a továbbiakban: Közlemény) adott ki a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.⁶

A környezeti ügyekben való társadalmi részvétel kérdése tehát a politikai és jogi együttműködés szintjén is kiemelt témának mondható. Mindazonáltal az Egyezmény uniós jogban való értelmezése kapcsán törésvonalak látszanak kibontakozni: Az Egyezmény Megfelelési Bizottsága⁷ az ACCC/C/2008/32 sz. ügyben⁸ úgy ítélte meg, hogy az EU a nyilvánosság tagjainak az igazságszolgáltatáshoz való joga tekintetében nem felel meg az Egyezménynek, mert sem az uniós szabályozás, sem az EuB gyakorlata nem hajtja végre az Egyezmény vonatkozó rendelkezéseiből fakadó kötelezettségeket.⁹ Ezzel szemben a Tanács határozata az Unió jogrendjének sajátosságait hangsúlyozta.¹⁰

A Megfelelési Bizottság megállapításainak értékelése egyúttal jelentős, korábban¹¹ is

⁴ 279/12. sz. *Fish Legal és Emily Shirley kontra Information Commissioner és társai* ügyben 2013. december 19-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:853]; 260/11. sz. *The Queen, David Edwards kérelmére kontra Lilian Pallikaropoulos kontra Environment Agency és társai* ügyben 2013. április 11-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:221]; 404/12 P és 405/12 P. sz. az Európai Unió Tanácsa és Európai Bizottság kontra *Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe* egyesített ügyekben 2015. január 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:5].

⁵ Pl. a 404/12 P és 405/12 P. sz. egyesített ügyek kapcsán: „*ECJ rulings a setback for environmental democracy*”, www.clientearth.org/press-release-ecj-rulings-setback-environmental-democracy/; „*European Court of Justice blocks NGOs' access to court*” gmwatch.org/index.php/news/archive/2015-articles/15896-european-court-of-justice-blocks-ngos-access-to-court.

⁶ A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (2017/C 275/01). 2017. augusztus 18. HL C 275/1.

⁷ A Megfelelési Bizottság működésének részleteiről: www.unece.org/env/pp/ccbackground.html.

⁸ A dokumentum (a továbbiakban: Megfelelési Bizottság megállapításai) elérhetősége: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf.

⁹ Lásd a Megfelelési Bizottság megállapításainak 123. pontja.

¹⁰ A Tanács határozatának tervezete indokolásában ez a szempont jóval hangsúlyosabban jelent meg: „*A Megfelelési Bizottságnak az ACCC/C/2008/32 sz. ügygel kapcsolatos megállapításai problémát jelentenek az EU számára, mert a megállapítások nem ismerik el az EU különleges jogrendjét.*” Javaslat A Tanács határozata az Aarhusi Egyezmény részes felei ülésének hatodik ülészakán az ACCC/C/2008/32. számú megfelelési ügyben az Európai Unió nevében képviselendő álláspont-ról. COM/2017/0366 final – 2017/0151 (NLE) Az elfogadott határozat enyhébb megfogalmazása értelmében „*[az] Uniónak meg kell vizsgálnia, miként és mely eszközökkel képes úgy megfelelni az Aarhusi Egyezménynek, hogy az összeegyeztethető legyen az uniós jogrend alapvető elveivel és bírósági felülvizsgálati rendszerével.*” Egyúttal a határozat rögzítette, hogy a Tanácsnak nem áll módjában utasításokat vagy ajánlásokat megfogalmazni az Európai Unió Bírósága felé annak bírói tevékenységére vonatkozóan. A Tanács (EU) 2017/1346. határozata (2017. július 17.) az Aarhusi Egyezmény részes felei ülésének hatodik ülészakán az ACCC/C/2008/32. számú megfelelési ügygel kapcsolatban az Európai Unió által képviselendő álláspont-ról. HL L 186.

¹¹ Példaként említhető a korábbi időszakból a Bizottság 2003-as irányelvtervezete az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tárgykerében. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters /* COM/2003/0624 final – COD 2003/0246 */ Az ügy részleteiről lásd Anne WETZEL: „The Influence of International Institutions on

észlelhető nézetbeli különbségeket hozott felszínre a Tanács és a Bizottság között.¹² Az Egyezményből fakadó kötelezettségeknek az uniós jogban történő értelmezése ezzel egy sajátos, a nemzetközi és az uniós jog viszonyát érintő kérdéssé vált, válhat.

Ehhez a diskurzushoz járulhat hozzá az Aarhusi Egyezmény értelmezésével kapcsolatos európai uniós bírósági gyakorlat vizsgálata. Jelen tanulmány célja – a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel kérdéskörének átfogó vizsgálata helyett¹³ – a kifejezetten és közvetlenül az Aarhusi Egyezményre hivatkozó EuB-döntések áttekintése, az Egyezmény uniós jogban betöltött szerepére vonatkozó megállapítások szintetizálása, az Egyezményből fakadó kötelezettségek EuB általi értelmezésére vonatkozó tematikus csomópontok felvázolása. Ezek a megállapítások referenciaként szolgálhatnak a nemzetközi és az uniós jogból adódó elvárások közelítéséhez, a társadalmi részvétellel kapcsolatos jogok és kötelezettségek értelmezésének összehangolásához, a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel kérdésének nemzetközi, uniós és tagállami jog szintjén egységes (ebb) megközelítéséhez.

1. A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL KÉRDÉSE ÉS AZ UNIÓS KÖRNYEZETPOLITIKA

„Az Unió környezetpolitikája hozzájárul a következő célkitűzések eléréséhez: a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása; az emberi egészség védelme; a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása; a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.”

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 191. cikk (1) bekezdése a fentiek szerint határozza meg az Európai Unió környezeti politikájának főbb célkitűzéseit. Bár ezen célkitűzések hatékony megvalósítása elsődlegesen anyagi jogi eszközöket feltételez, az általában kevésbé hangsúlyosan kezelt eljárásjogi aspektusokat sem szabad figyelmen kívül hagyni. A környezet védelmével, az egészséges környezettel összefüggő jogérvényesítés hatékonyságához, és így

Access to Justice in Environmental Matters in the EU and its Member States” in Oriol COSTA – Knud Erik JØRGENSEN (szerk.): *The Influence of International Institutions on the EU* (London: Palgrave Macmillan 2012) 87–89.

¹² Statement by the Commission: Draft Council Decision on the position to be adopted, on behalf of the European Union, at the sixth session of the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention regarding compliance case ACCC/C/2008/32. data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11194-2017-ADD-1-REV-1/en/pdf.

¹³ Az Aarhusi Egyezményből adódó kötelezettségek, ill. az azokkal kapcsolatos EuB-gyakorlat átfogó vizsgálata egy folyóiratcikk keretei között nem lehetséges, erre jelen tanulmány nem is törekszik. A környezeti ügyekben való társadalmi részvétel kérdésének átfogó elemzése kapcsán PÁNOVICS Attila: *Az Aarhusi egyezmény és az Európai Unió* (Pécs: IDResearch Kft. – Publikon 2015); Suzanne KINGSTON (szerk.): *European Perspectives on Environmental Law and Governance* (Abingdon: Routledge 2013); BÁNDI Gyula [et al.]: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata* (Budapest: Szent István Társulat 2008); Jane HOLDER – Maria LEE: *Environmental Protection, Law and Policy: Text and Materials* (Cambridge: Cambridge University Press 2007) 85–134.

a környezetvédelmi politikák megerősítéséhez különösen a társadalmi részvételt biztosító eljárásjogi eszközök járulhatnak hozzá. Olyan kérdéskörrel van ugyanis szó, ahol az anyagi jogi szabályozás szoros összefüggést mutat természettudományos szempontokkal, gazdasági és társadalmi érdekekkel is. Így a köz érdekében történő fellépés – az érdekelt egyének, önszerveződő csoportok, nem-kormányzati szervezetek stb. részéről – hatékonyabban lehet képes kezelni az egyes ügyek komplexitását.

Az Európai Unió felismerve, hogy a nyilvánosság információhoz való hozzáféréseinek javítása, a döntéshozatalban történő szélesebb körű részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való joga alapvető fontosságú eszközök a nyilvánosság környezettudatosságának biztosítására, és a környezetvédelmi jogszabályok jobb végrehajtására és érvényesítésére, csatlakozott az Aarhusi Egyezményhez.¹⁴ Ezáltal az Aarhusi Egyezmény az Európai Unió környezetvédelmi politikájának részévé vált.

2. AZ AARHUSI EGYEZMÉNY SZEREPE AZ UNIÓS JOGBAN

Az első releváns kérdés az Aarhusi Egyezmény szerepének vizsgálata az uniós jogban. Legáltalánosabb értelemben „az Unió az Aarhusi Egyezmény aláírásával azt vállalta, hogy az uniós jog alkalmazási körében főszabály szerint hozzáférést biztosít a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz”,¹⁵ továbbá az uniós jog részévé tette a nyilvánosságnak a döntéshozatali folyamatokban való részvételi jogát és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a környezeti jog feltételezett sérelme esetére. Az Aarhusi Egyezmény céljaival összhangban az Európai Unió „– a hatáskört a tagállamokkal megosztva – már elfogadott egy átfogó, folyamatosan fejlődő jogszabályrendszert, amely hozzájárul az egyezmény célkitűzéseinek nemcsak saját intézményei, hanem a tagállamok hatóságai általi eléréséhez is”.¹⁶

Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján „[az] Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira”. Mivel az ilyen egyezmények, így az Aarhusi Egyezmény is tehát az Európai Unió jogrendszerének integráns részét képezik,¹⁷ az EuB hatásköre egyértelműen megállapítható abban a tekintetben, hogy előzetes döntéshozatali eljárásban értelmezze azokat.¹⁸

¹⁴ 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 124/1.

¹⁵ 204/09. sz. *Flachglas Torgau GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2012. február 14-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:71] 30. pontja.

¹⁶ 2005/370/EK tanácsi határozat (7) preambulumbekkezdés.

¹⁷ 243/15. sz. *Lesoochránárske zoskupenie VLK kontra Obvodný úrad Trenčín* ügyben 2016. november 8-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:838] 45. pontja. Hasonlóképpen: 344/04. sz. *The Queen, az International Air Transport Association és az European Low Fares Airline Association* kérelmére *kontra Department for Transport* ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006 I403] 36. pontja.

¹⁸ 240/09. sz. *Lesoochránárske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2011 I-01255] 30. pontja.

Emellett felvetődik olyan értelmezés is, amely az Egyezményre a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel általános referenciapontjaként tekint, azaz, amely szerint „az Aarhusi Egyezmény potenciálisan mindig alkalmazandó, amikor környezetvédelmi jogszabályról van szó”.¹⁹ E felfogás hátterében az Egyezmény 1. cikkére való hivatkozás áll, amely szerint

„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”.

Az EUB esetjoga alapján azonban úgy tűnik, hogy ez az Egyezményből fakadó kötelezettség csak a szűken vett környezetvédelmi jogszabályok esetében értelmezhető: Az Aarhusi Egyezményre hivatkozással eszerint nem változtatható meg általános hatályú uniós jogszabályok értelmezése, ha azok alkalmazására környezeti ügyekben kerül sor.²⁰ Továbbmenve, egyes esetekben az EUB még kifejezetten környezeti ügyekben sem állapította meg az Egyezmény hivatkozhatóságát, ha az uniós jogalkotó – eltérve az Egyezmény rendszerétől, és mintegy felülírva azt – önálló szabályokat alkotott egy adott környezeti ügycsoport kapcsán a társadalmi részvételre.²¹ Végül, az EUB konkrét ügyben hozott döntéséből az is levezethető, hogy az Egyezmény – azaz a környezetvédelmi aspektusokkal való közvetett összefüggés – nem eredményezheti az uniós jog alkalmazási körének kiterjesztését sem.²²

Az így körülhatárolt területen az uniós jogi rendelkezések kapcsán viszont egyértelműen elmondható, hogy azokat az EUB gyakorlata szerint az Aarhusi Egyezmény fényében és céljaira figyelemmel kell értelmezni, amellyel az uniós jogot megfelelően össze kell hangolni.²³

¹⁹ Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa (2017. október 12.) a 664/15. sz. *Protect Natur, Arten und Landschaftschutz Umweltorganisation kontra Bezirkshauptmannschaft Gmünd* ügyben [ECLI:EU:C:2017:760], 5. pont.

²⁰ „[...] elegendő megállapítani, hogy az 1049/2001. rendelet, és különösen 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése nem utal kifejezetten az Aarhusi Egyezményre, és nem abból eredő meghatározott kötelezettséget kíván végrehajtani. Következésképpen az említett ítélkezési gyakorlat semmi esetre sem releváns a jelen ügy szempontjából.” 612/13. P. sz. *Client Earth kontra Európai Bizottság* ügyben 2015. július 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:486] 37. pontja.

²¹ „Noha az uniós jogalkotó a 2003/87. irányelv keretébe így az ilyen információkhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó előírásokat illesztett be, meg kell említeni, hogy az említett jogalkotónak nem állt szándékában a 2003/4. irányelv előírásainak hatálya alá vonni a 2003/87. irányelv végrehajtásával kapcsolatos valamennyi információ vagy adat közlését.” 524/09. sz. *Ville de Lyon kontra Caisse des dépôts et consignations* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010 I-14115] 38. pontja.

²² 206/13. sz. *Cruciano Siragusa kontra Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo* ügyben 2014. március 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2014:126] 26–30. pontja.

²³ 115/09. sz. *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV kontra Bezirksregierung Arnsberg* ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet [EBHT 2011 I-03673] 41. pontja.

3. KÖZVETLEN ALKALMAZHATÓSÁG

Ez utóbbi kijelentés átvezet ahhoz a problémakörhöz, hogy hogyan értékelhető az Aarhusi Egyezmény szerepe akkor, ha az uniós, illetve nemzeti joggal való, fent említett összhangjának megteremtése elmarad: Lehetséges-e az Egyezmény közvetlen alkalmazhatósága?

„A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az olyan nemzetközi megállapodás rendelkezéseire, amelynek az Unió szerződő fele, csakis azzal a feltétellel lehet hivatkozni valamely másodlagos uniós jogi aktus megsemmisítése iránti kereset vagy az ilyen jogi aktus jogellenességére alapított kifogás alátámasztására, hogy egyrészt ezen megállapodás természetével, illetve rendszerével az nem ellentétes, másrészt pedig, hogy e rendelkezések a tartalmuk vonatkozásában feltétel nélkülinek és kellően pontosnak tűnnek.”²⁴

Az Aarhusi Egyezmény közvetlen alkalmazhatósága a nem-kormányzati szervezetek eljárási jogaival, különösen a bírósági eljárásokban való keresetelési jogokkal összefüggésben merült fel kérdésként.²⁵ Az EuB gyakorlata azonban ezt két okból kizárja.

Az egyik okcsoport a nem-kormányzati szervezetek eljárási jogainak példáján szemléltethető. A közérdek képviselőjében fellépő, osztársadalmi vagy nagyobb csoportokat érintő problémákkal kapcsolatos érdekvédelmet ellátó szervezetek bírósági és közigazgatási eljárásokban való részvétele ugyanis közvetlen és tényleges érintettségük hiánya miatt sok esetben akadályokba ütközik, ha a vonatkozó uniós és nemzeti jog nem teremti meg expressis verbis az eljárási részvételük jogalapját. Ilyen esetekben megoldást kínálhatna az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének közvetlen alkalmazása.²⁶ Ez ellen szól egyrészt, hogy az Aarhusi Egyezmény számos rendelkezése a tagállamok – vagy az Európai Unió – intézkedését igénylik, amelyre tekintettel a közvetlen alkalmazhatóság kizárt. Ilyen például az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése²⁷ is, amely a nyilvánosság azon tagjai számára biztosítja a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférést, akik a nemzeti jogrendszerben

²⁴ 401/12P, 402/12P és 403/12 P. sz. az Európai Unió Tanácsa és társai kontra *Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* egyesített ügyekben 2015. január 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:4] 54. pontja.

²⁵ A problémakör részletes kifejtése kapcsán Eckard REHBINDER: „Germany-Allemagne” in Jonas EBBESSON (szerk.): *Access to Justice in Environmental Matters in the EU* (Hague: Kluwer Law International 2002) 237–241; Damian CHALMERS – Gareth DAVIES – Giorgio MONTI: *European Union Law: Text and Materials* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 444–457.

²⁶ How can NGOs support the Access to Justice Directive of the EU? *Justice and Environment*, 2012. www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/Access%20to%20Justice%202012_toolkit.pdf.

²⁷ „A fenti 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbitása 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.”

lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek. Azaz, e rendelkezések „egyetlen olyan világos és pontos meghatározott kötelezettséget sem tartalmaznak, amely közvetlenül szabályozná a magánszemélyek jogi helyzetét”,²⁸ kizárva ezzel a közvetlen alkalmazhatóságot.²⁹

A másik okcsoportot a *soft-law* jellegű megfogalmazások jelentik. Mivel az Egyezmény egy, a bevezetőben is ismertetett körülmények miatt jogi, gazdasági és társadalmi szempontból komplex kérdést érint, megfogalmazásai sok esetben hagy-
nak teret a tagállami diszkréciónak. Így például – maradva az igazságszolgáltatás-
hoz való hozzáférés területén – az Egyezmény 9. cikk (5) bekezdése.³⁰

„[E] rendelkezésből – amely megfogalmazása szerint ezen egyezmény valamennyi szerződő fele köteles »megvizsgál[ni]; [helyesen gondoskodni]« olyan »megfelelő mechanizmusok létesítésének lehetőségét, amelyeknek keretében segítséget nyújtanának«; [helyesen: segítségnyújtási mechanizmusok létesítéséről], amelyek célja az igazságszolgáltatáshoz való jogot csorbító pénzügyi vagy egyéb korlátok elmozdítása, illetve csökkentése – következik, hogy nem tartalmaz kellően pontos és feltétlen kötelezettséget, és hogy végrehajtása vagy hatálya valamely későbbi aktusnak van alárendelve.”³¹

E megfogalmazások háttérben megfigyelhető, hogy – bár az Egyezmény lehetővé teszi regionális gazdasági integrációk csatlakozását is – szerkezete, intézményei alapvetően a nemzetállami jogalkotás kereteire szabottak.³² Az EUB ezen megállapításából pedig egyértelműen levezethetőnek tűnik, hogy az Aarhusi Egyezmény rendelkezései az uniós jogban közvetlenül nem alkalmazhatóak.

4. ÉRTELMEZÉSI ALAPELVEK

A következő releváns kérdést az jelenti, hogy ha az Egyezmény közvetlenül nem alkalmazható, akkor hogyan tárható fel az uniós és tagállami jogra gyakorolt hatása, hogyan értelmezhető.

Egyrészt, az Egyezmény mint nemzetközi szerződés esetében irányadó, hogy azt szövege szerint és a célkitűzései fényében kell értelmezni. Az erre vonatkozó nem-

²⁸ 240/09. sz. ügyben hozott ítélet 45. pontja.

²⁹ T-600/15. sz. *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) és társai kontra Európai Bizottság* ügyben, 2016. szeptember 28-án hozott végzés [ECLI:EU:T:2016:601] 53–61. pontja.

³⁰ „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, amelyeknek keretében segítséget nyújtanának az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó pénzügyi és egyéb korlátok elmozdításához vagy csökkentéséhez.”

³¹ 543/14. sz. *Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai kontra Conseil des ministres* ügyben 2016. július 28-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:605] 55. pontja.

³² 612/13. P. sz. *ClientEarth kontra Európai Bizottság* ügyben 2015. július 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:486] 40. pontja.

zetközi jogi elveket az EuB is érvényesíti.³³ Ez pedig kihat az Egyezményt végrehajtó uniós jogforrások értelmezésére is: „Ebből következik, hogy a 2003/4. irányelv értelmezésekor figyelembe kell venni az Aarhusi Egyezmény szövegét és célját, amely egyezmény uniós jogba való átültetése ezen irányelv célja.”³⁴

Másrészt, nyilvánvaló, hogy az uniós jog általános értelmezési elvei³⁵ – így az uniós jog autonóm értelmezése, a tényleges érvényesülés elve, az egyenértékűség elve,³⁶ az Európai Unión belül egységes alkalmazás³⁷ követelménye – az uniós és tagállami intézmények számára megfelelően irányadók és alkalmazandók³⁸ ebben az esetben is.

Ezek mellett azonban azonosíthatók bizonyos, specifikusan az Egyezmény értelmezését meghatározó alapelvek is.

Az egyik ilyen az Egyezmény végrehajtási útmutatójának³⁹ szerepéhez kapcsolódik. Ezzel kapcsolatban az EuB több alkalommal is kimondta, hogy

³³ „A szerződések jogáról szóló, 1969. évi május 23-i bécsi egyezmény 31. cikke, továbbá az államok és a nemzetközi szervezetek közötti, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló 1986. március 21-i bécsi egyezmény 31. cikke – amelyek ebben a tekintetben az általános nemzetközi szokásjogot fejezik ki – előírja, hogy a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.” T338/08. sz. *Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe kontra Európai Bizottság* ügyben 2012. június 14-én hozott ítélet [ECLI:EU:T:2012:300] 72. pontja. Hasonlóképpen: 344/04. sz. *The Queen, az International Air Transport Association és az European Low Fares Airline Association* kérelmére *kontra Department for Transport* ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006 I-00403] 40. pontja.

³⁴ 442/14. sz. *Bayer CropScience SA-NV és Stichting De Bijenstichting kontra College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biocide* ügyben 2016. november 23-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:890] 54. pontja.

³⁵ Bruno de Witte: „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order” in Paul Craig – Gráinne de Búrca (szerk.): *The Evolution of EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2011) 323–362; Lorenzo Mellado Ruiz: „Los principios comunitarios de eficacia directa y primacia frente a la funcionalidad del principio de autonomía procedimental: proceso de convergencia y estatuto de ciudadanía” in Fernando Fernández Marín – Ángel Fornieles Gil (szerk.): *Derecho Comunitario Y Procedimiento Tributario* (Barcelona: Atelier 2010) 24–51.

³⁶ „A tagállamok az eljárási önállóságuk alapján, valamint az egyenértékűség elvének és a tényleges érvényesülés elvének a betartására is figyelemmel mozgásterrel rendelkeznek az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének és a 85/337 irányelv 10a. cikkének a végrehajtását illetően. Az ő feladtuk különösen meghatározni azt, hogy mely bíróság vagy törvény értelmében létrehozott más független és pártatlan testület rendelkezik hatáskörrel az e rendelkezésben említett jogorvoslat elbírálására, és milyen eljárási módszerek szerint, feltéve hogy a fent említett rendelkezéseket betartották.” 128/09-131/09., 134/09. és 135/09. sz. *Antoine Boxus és Willy Roua, Guido Durlet és társai, Paul Fastrez és Henriette Fastrez, Philippe Daras, Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), Bernard Page és Léon L'Hoir és Nadine Dartois kontra Région wallonne* egyesített ügyekben 2011. október 18-án hozott ítélet [EBHT 2011 I-09711] 52. pontja. Hasonlóképpen: 182/10. sz. *Marie-Noëlle Solway és mások kontra Région wallonne* ügyben 2012. február 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:82] 46–49. pontja.

³⁷ 515/11. sz. *Deutsche Umwelthilfe eV kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:523] 21. pontja.

³⁸ 204/09. sz. ügyben hozott ítélet 37. pontja.

³⁹ *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition 2014)* www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

„bár az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója olyan magyarázó jellegű dokumentumnak tekinthető, amely adott esetben más releváns elemekkel együttesen figyelembe vehető ezen egyezmény értelmezése céljából, az abban szereplő elemzéseknek egyáltalán nincs kötelező erejük, és nem rendelkeznek olyan normatív jelleggel, mint amellyel az Aarhusi Egyezmény rendelkezései bírnak”.⁴⁰

Ez a következtetés alátámasztja azt a felfogást, hogy az Egyezmény az uniós jog integráns részévé válva annak rendszerében önálló értelmezést nyert, amely adott esetben akár el is térhet annak általános (eredeti, nemzetközi szerződési jellegéhez kapcsolódó) értelmezésétől. Ez a jelenség arra vezethető vissza, hogy az uniós környezeti politika, illetve az uniós jog általános elvei speciális értelmezési keretet adnak az Egyezménynek. Ezeket pedig – és így közvetve az Egyezményt is – az EuB autonóm módon értelmezi. Ebből és a közvetlen alkalmazhatóság kapcsán kifejtettekből következően az Egyezményre, illetve annak végrehajtási útmutatójára főszabály szerint nem lehet hivatkozni az annak végrehajtását szolgáló uniós jogi aktusok jogszerűségének értékelése érdekében.⁴¹

A másik fontos értelmezési alapelv a társadalmi részvétel lehetőségének vélelmezése,⁴² amely összefügg az Egyezmény rendelkezéseinek céljával, vagyis hogy lehetővé tegyék a környezet hatékony védelmét.⁴³ Ebből fakadóan a részvétel korlátozására vonatkozó szabályok szűkítően értelmezendők, míg a társadalmi részvételt biztosító rendelkezéseknek nem tulajdonítható az általánosnál kedvezőtlenebb, megszorító jelentéstartalom:

„Ennélfogva noha a nemzeti jogalkotónak lehetősége van többek között arra, hogy azokat a jogokat, amelyek megsértésére valamely magánszemély a 2011/92. irányelv 11. cikkében szereplő határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal szembeni jogorvoslati eljárás keretében hivatkozhat, [...], e cikknek az ezen irányelv hatálya alá tartozó határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal érintett nyilvánosság tagjainak keresetindítási jogára vonatkozó rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan.”⁴⁴

Összességében elmondható tehát, hogy az EuB az Egyezmény rendelkezéseit az uniós jog általános elvei mentén, az uniós környezeti politikára és a környezeti ügyek sajátosságaira figyelemmel, autonóm módon értelmezi.

⁴⁰ 279/12. sz. ügyben hozott ítélet 38. pontja. Hasonlóképpen: 204/09. sz. ügyben hozott ítélet 36. pontja; 182/10. ügyben hozott ítélet 28. pontja; 673/13 P. sz. *Bizottság kontra Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe* ügyben 2016. november 23-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:889] 59. pontja.

⁴¹ 404/12 P és 405/12 P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 46. és 53. pontja.

⁴² Ez a szempont a lentiekben, az egyes pillérek értelmezése kapcsán részletesebben is kifejtésre kerül.

⁴³ 470/16. sz. *North East Pylon Pressure Campaign Limited és Maura Sheehy kontra An Bord Pleanála és társai* ügyben 2018. március 15-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:185] 53. pontja.

⁴⁴ 570/13. sz. *Karoline Gruber kontra Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten és mások* ügyben 2015. április 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:231] 40. pontja.

5. AZ EGYEZMÉNY EGYES PILLÉREIRE VONATKOZÓ EURÓPAI BÍRÓSÁGI GYAKORLAT

Az Aarhusi Egyezmény uniós joggal való összefüggéseinek általános vizsgálatát követően célszerű az egyes pillérekre vonatkozó specifikus bírósági gyakorlat rövid áttekintése, amely egyúttal lehetővé teszi annak felmérését, hogy az EuB gyakorlata milyen kontextusban tér ki az Egyezmény egyes társadalmi részvételi formákra vonatkozó rendelkezéseire, milyen kereteket ad a jogalkotás és a jogalkalmazás számára.

5.1. INFORMÁCIÓHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS

Az Aarhusi Egyezmény első pillérét az információhoz való hozzáférés jelenti. Az e pillérből fakadó kötelezettségek átültetését a 2003/4/EK irányelv (a továbbiakban: Irányelv) hajtotta végre a tagállamok uniós jogi kötelezettségei vonatkozásában,⁴⁵ míg az uniós intézmények tekintetében az 1367/2006/EK rendelet (a továbbiakban: Rendelet) az irányadó.⁴⁶ A tagállamokban rendszerint külön törvények hajtották végre az Egyezmény, illetve az Irányelv rendelkezéseinek nemzeti jogba történő átültetését.⁴⁷

„Az uniós jogalkotó a 2003/4. irányelv elfogadásával az Aarhusi Egyezményt egy annak biztosítására irányuló általános rendszer előírásával kívánta végrehajtani, hogy az Unió valamennyi tagállamában minden természetes és jogi személynek indokolási kötelezettség nélkül joga legyen a hatóságok birtokában lévő, illetve a hatóságok számára tárolt környezeti információkhoz jutni.”⁴⁸

Az az értelmezés, amely szerint az információhoz való hozzáférés joga személyi hatályát tekintve nem esik korlátozás alá, egyértelműen levezethető a közérde-

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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 264/13. Ahogyan a cím is mutatja, ezen aktus hatálya korlátozott, csak az uniós intézményekre, illetve szervekre terjed ki, amely alatt a Szerződés által vagy annak alapján alapított közintézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek értendők, kivéve ha bírói vagy jogalkotói minőségben járnak el. [Rendelet 2. cikk (1) bek. c) pont].

⁴⁷ A tagállami átültetés kapcsán több modell is azonosítható. Míg egyes országokban mind egyik pillért külön jogszabály vezetett át, másutt az Egyezmény és a hozzá kapcsolódó uniós jog egészét egy jogszabály implementálta: pl. Németországban: Umweltinformationsgesetz, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz és Umweltrechtsbehelfsgesetz; Spanyolországban Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁴⁸ 524/09. sz. ügyben hozott ítélet 36. pontja.

kü adatok nyilvánosságára vonatkozó általános szabályokból is, így például uniós szinten az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 42. cikkében foglalt, dokumentumokhoz való hozzáférés jogából.⁴⁹ Ez pedig megalapozza az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos igények bírói úton történő érvényesítésének lehetőségét is, természetes és jogi személyek esetében egyaránt.

Ahogy korábban az Egyezmény uniós jogi szerepének értékelésekor megállapításra került, az Egyezmény nem értelmezhető úgy, hogy az a környezetvédelmi aspektusokkal való közvetett összefüggés esetén is kötelezettségeket keletkeztetne. Ezt az EuB az információkhoz való hozzáférés kapcsán is megerősítette. [„Noha nincs helye »a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információk« fogalma megszorító értelmezésének [...], e fogalom nem foglalhat magában minden, a környezetbe történő kibocsátással akár bármilyen közvetlen kapcsolatban álló információt.”⁵⁰] Ez ugyanis a hatékony érvényesülés elvének is akadályát képezné, indokolatlanul szűkítve az intézmények mozgásterét, és megbontva az egyensúlyt az átláthatóság célkitűzése és a környezeti érdekek védelme között.

Szintén leképeződik az első pillérrel kapcsolatos esetjogban a társadalmi részvétel lehetőségének vélelmezésével kapcsolatos elv: „az információ hozzáférhetővé tételének kell a főszabálynak lennie.”⁵¹ Maga az Irányelv írja elő 4. cikk (2) bekezdésében, hogy az információ-igénylés megtagadásának alapjául szolgáló körülményeket szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel által szolgált közérdeket. [Egyes esetkörökben pedig maga az Irányelv zárja ki a hozzáférés megtagadását: „A tagállamok nem rendelhetik el a kérés megtagadását a (2) bekezdés a), d), f), g) és h) pontja alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.”] Ez a mérlegelés több tényezőt is magában foglalhat, és mind a nyilvánosságra hozatal mellett, mind az ellene szóló érvek kumulatíván figyelembe vehetők.⁵²

Minden esetben megkövetelt a mérlegelésnél figyelembe vett körülmények körütekintő elemzése, értékelése. Ennek hiányában ugyanis az eredmény az Egyezmény és a kapcsolódó uniós jogi aktusok sérelmét eredményező módon kiterjesztő vagy éppen szűkítő lehet. Ezt a gondolatmenetet követte az EuB egy, a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezésére irányuló eljárásban. Megállapította, hogy

„a belső dokumentumokhoz való hozzáférés negatív következményeinek kockázatára, valamint az eljárás érintettek általi befolyásolásának lehetőségére történő pusztá uta-

⁴⁹ Steve PEERS [et al.] (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford: Hart 2014).

⁵⁰ 673/13 P. sz. ügyben hozott ítélet 81. pontja.

⁵¹ 442/14. sz. ügyben hozott ítélet 56. pontja.

⁵² „Meg kell tehát állapítani, hogy az említett 4. cikk (2) bekezdése második albekezdésének második mondata két átfogó fogalom egymással szemben történő mérlegelésére irányul, ami lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy az ilyen egymással szemben történő mérlegelés során halmozottan értékelje a hozzáférhetővé tétel megtagadásának indokait.” 71/10. sz. *Office of Communications kontra Information Commissioner* ügyben 2011. július 28-án hozott ítélet [EBHT 2011 I-07205] 28. pontja.

lás nem elegendő annak bizonyításához, hogy az említett dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné az érintett intézmény döntéshozatali eljárását”.⁵³

A konkrét ügyben a mérlegelés hiányossága ahhoz vezetett, hogy a Törvényszék kiterjesztően értelmezte a folyamatban lévő ügyekkel összefüggő információk hozzáférhetővé tételére vonatkozó kivételt.

A mérlegelésnél irányadó szempontok részletes vizsgálatán alapuló felfogás alkalmas arra, hogy a környezet védelmével összefüggő információk nyilvánosságához fűződő – az információszabadsággal összefüggő, általános és az Aarhusi Egyezményen alapuló, specifikus – jog egyensúlyát megteremtse a közigazgatás és az igazságszolgáltatás hatékony működéséhez fűződő érdek, valamint egyes további kiemelt jelentőségű magán- és állami érdekek között.

Az Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségek értelmezésének általános elvei között ismertetett tényleges érvényesülés elve és az információhoz való hozzáférés akadályainak szűk értelmezésére vonatkozó specifikus követelmény egyaránt megtalálható abban az érvelésben, amelyet az EuB az információ kiadásáért felszámítható díjak kapcsán követett.⁵⁴ Megállapította, hogy hatóság által a környezeti információk iránti kérelmek megválaszolása érdekében használt adatbázis fenntartási költségei nem vehetők figyelembe a környezeti információk „szolgáltatásáért” járó díj kiszámításakor. Az e körön kívül eső költségekkel összefüggésben megállapított díj pedig nem haladhatja meg az érintett pénzügyi képességeit, mindenesetre pedig nem tűnhet objektíve ésszerűtlennek. Ebből az érvelésből pedig levezethetőnek tűnik egy olyan értelmezés, amely szerint a hozzáférhetővé tétel főszabályának nemcsak a jogi korlátok kapcsán kell érvényesülnie, hanem az információhoz való hozzáférés egyéb tényleges (gyakorlati, anyagi stb.) akadályaival összefüggésben is olyan értelmezést kell követni, amely megkönnyíti az érintettek számára az információhoz való hozzáférést, de legalábbis praktikusan nem lehetetleníti el azt.

5.2. A DÖNTÉSHOZATALBAN TÖRTÉNŐ RÉSZVÉTEL

Az Aarhusi Egyezmény második pillérét a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvétele jelenti, amelynek három fő területe azonosítható: részvétel a) az egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban; b) a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban; és c) a végrehajtó jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásában.

E pillér elsődleges célja, hogy „az engedély megadása előtt többek között a jelle-
güknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelen-

⁵³ 60/15 P. sz. *SaintGobain Glass Deutschland GmbH kontra Európai Bizottság* ügyben 2017. július 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:540] 83. pontja.

⁵⁴ 71/14. sz. *East Sussex County Council kontra Information Commissioner* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:656] 37. és 43. pontja.

tős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek”.⁵⁵ E pillér hatékony érvényesülése szorosan összefügg a részvételi jogok másik két területével: a környezet állapotára, környezeti projektekre vonatkozó információk nélkül fogalmilag nem lehetséges a megalapozott véleményformálás; a részvételi jog elmaradása pedig az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés révén kényszeríthető ki.⁵⁶ A hatékony részvétel lehetősége azt is jelenti, hogy a szükséges információknak olyan időpontban kell rendelkezésre állniuk, hogy annak alapján ténylegesen befolyásolni tudják a döntéshozatalt (például közigazgatási eljárásokban az elsőfokú eljárásban, az elsőfokú döntés meghozatala előtt⁵⁷).

A második pillér uniós jogba történő átültetését alapvetően a 2003/35/EK irányelv⁵⁸ valósította meg, amely elsősorban a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál szabályozza a nyilvánosság részvételét. Megemlítendő továbbá a 2001/42/EK irányelv,⁵⁹ amely preambulumban rögzíti, hogy „a környezeti vizsgálat fontos eszköz a környezeti szempontok beillesztésére olyan tervek és programok előkészítésébe és elfogadásába, amelyeknek valószínűleg jelentős hatása lehet a tagállamokban a környezetre, mivel biztosítja, hogy e tervek és programok megvalósításának ilyen hatásait előkészítésük során és elfogadásukat megelőzően számításba vegyék”. Így összekapcsolódik a hatásvizsgálat és a társadalmi részvétel kérdése. Az uniós döntéshozatal vonatkozásában a részvételi jogok gyakorlását a Rendelet szabályozza.

Mindkét típusú – az uniós intézményekre vonatkozó és a tagállami eljárások kereteit meghatározó – szabályozás közös vonása, hogy elsősorban az érintett társadalmi csoportokkal való előzetes konzultáció révén valósítja meg a részvétel lehetőségét. Mindazonáltal a konkrét, gyakorlati megvalósítás már a tagállamok és az uniós intézmények szintjén is jelentős eltérésekhez vezethet.⁶⁰ Ezek áthidalását két EuB-gyakorlatból következő érv segítheti.

Egyrészt, a részvétel megkönnyítése ezekben az ügyekben – a másik két pillérnél hangsúlyosabban – kapcsolódik össze a környezeti jogban alapvető jelentőségű

⁵⁵ 215/06. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben 2008. július 3-án hozott ítélet [EBHT 2008 I-04911] 49. pontja.

⁵⁶ Philip WEXLER [et al.] (szerk.): *Chemicals, Environment, Health: A Global Management Perspective* (Boca Raton: CRC Press 2012) 111.

⁵⁷ „[...] az érintett nyilvánosság számára minden releváns információnak rendelkezésre kell állnia az elsőfokú közigazgatási eljárás szakaszában, az elsőfokú határozat meghozatala előtt, amennyiben ezen információk az eljárásnak ebben a szakaszában rendelkezésre állnak.” 416/10. sz. *Jozef Križan és társai kontra Slovenská inšpekcia životného prostredia* ügyben 2013. január 15-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:8] 88. pontja.

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) 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. HL L 156.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról HL L 197.

⁶⁰ Daniela OBRADOVIC: „EC Rules on Public Participation in Environmental Decision-making Operating at the European and National Levels” *European Law Review* 2007. 844, users.uoa.gr/~gdellis/IIG/5_Obradovic.pdf.

megelőzés elvével.⁶¹ A korai fázisban való részvétel jelentőségét hangsúlyozta az a főtanácsnoki indítvány, amely kifejtette, hogy „a részvétel hatékonyabb, ha a projekt megvalósításakor teljes mértékben figyelembe vehető. Így különösen rámutathat arra, hogy a káros környezeti hatások minimalizálása érdekében valamely létesítmény hogyan alakítható ki elkerülhető többletkiadások nélkül.”⁶² Éppen a megelőzés elve indokolja, hogy ebben az összefüggésben az egyes projektek mielőbbi megvalósulásához fűződő közérdek nem eredményezheti a részvételi jogok gyakorlásának ellehetetlenülését: az EuB eseti döntése alapján levonható a következtetés, hogy az eljárás elhúzódása vagy késleltetése önmagában nem ellensúlyozza a környezeti ügyekben való részvétel fontosságát azon személyi kör vonatkozásában, akiknek az Egyezmény ezt biztosítja.⁶³

Másik releváns szempontként említést érdemel az EuB azon ítélete, amely a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek fogalmát kiterjesztően értelmezte, és az olyan általános szabályozásokra is kiterjesztette, amelyek egy adott ágazatban alkalmazandó ellenőrzési szabályok és eljárások meghatározásával kapcsolatos kritériumokat rögzítenek.⁶⁴ Ezzel a konkrét ügyben az Aarhusi Egyezményből levezethető hatásvizsgálati kötelezettséget kiterjesztette a normatív aktusok szintjére is, azaz, tulajdonképpen a normaalkotási folyamat egy kötelező elemét határozta meg az Egyezményre hivatkozással.

5.3. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre⁶⁵ vonatkozó jogosultságok részben az előző két pillérben foglaltak hatékony kikényszerítésének biztosítékai, részben pedig önálló részvételi jogként értelmezhetők. Ennek a pillérnek a sajátossága, hogy az Aarhusi Egyezményhez való csatlakozáskor az EU fenntartással élt (2005/370/EK tanácsi határozat), amely szerint elsősorban a tagállamok felelősek az e pillérből adódó kötelezettségek teljesítéséért, mindaddig, amíg az EU el nem fogadja az

⁶¹ BÁNDI Gyula: *Környezetjog* (Budapest: Szent István Társulat 2011) 19–24.

⁶² Juliane Kokott főtanácsnok indítványa (2017. március 30.) a 196/16. és 197/16. sz. *Comune di Corridonia és társai*, valamint *Aldo Alessandrini és társai kontra Provincia di Macerata és társai* egyesített ügyekben [ECLI:EU:C:2017:249] 26. pont.

⁶³ Vö. 72/12. sz. *Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz* ügyben 2013. november 7-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:712] 21–31. pontja.

⁶⁴ 290/15. sz. *Patrice D’Oultremont és társai kontra Région wallonne* ügyben 2016. október 27-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:816] 49. pontja. Hasonlóképpen az első pillér vonatkozásában az EuB szintén kiterjesztette a társadalmi részvételre vonatkozó szabályok alkalmazását a minisztériumokra, amennyiben törvénynél alacsonyabb rangú normatív rendelkezéseket dolgoznak ki és fogadnak el: 515/11. sz. ügyben hozott ítélet.

⁶⁵ NAGY Ádám Dániel: „Jogorvoslathoz való jog környezeti ügyekben – avagy mit lehet tenni, ha a halak nem mehetnek bíróságra?”, ill. PÁNOVICS Attila: „A környezeti jogok érvényesíthetősége és a tagállami bíróságok szerepe” in FODOR László – PUMP Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2016) 11–28. Jan DARPÖ: „Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law Some Remarks on CJEU’s Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making” *Journal for European Environmental & Planning Law* 2014/4. 367–391.

e kötelezettségek implementálását szolgáló rendelkezéseket. Így tehát az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés területén – egységes uniós közigazgatási, illetve polgári perjog hiányában – a tagállamok az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének érvényesítésekor az Alapjogi Charta 47. cikkének, az eljárási alapjogokra vonatkozó általános nemzetközi standardoknak és az uniós jog általános alapelveinek megfelelően kötelesek eljárni.

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (2) bekezdése szerint

„valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik a) kellő mértékben érdekeltek a döntésben, vagy alternatívan, b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a Fél közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő, 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 törvénységét”.

A tagállamok számára nyitva áll, hogy a perbeli részvétel kérdését eljárásjogi hagyományaiknak megfelelően szabályozzák, így meghatározhatják, mi minősül „kellő mértékű érdekeltiségnek” és „jogsérelemnek”, így konkretizálva az eljárásban való részvétel jogát. Ez a megoldás egyrészt biztosítja annak a célkitűzésnek az érvényesülését, amely szerint a tagállamok saját perjogi rendszereik keretein belül biztosítják az érintett nyilvánosságnak a bírósághoz való fordulás széles körű jogát. A megoldás mögött meghúzódhat olyan szándék is, hogy a tagállamok az eljárás megindításának jogát azon ügyekre szűkíthessék, ahol tényleges esély mutatkozik a sikeres fellépésre. A tagállamok széles körű mérlegelési joga egyúttal összhangban van azzal, hogy az uniós hatáskörök a polgári eljárásjog (illetve a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata, közigazgatási perjog) területén inkább korlátozottak.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül a szabályozás szoros kapcsolata az Alapjogi Chartában garantált, igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jogokkal.

„[Az] alapvető jogok nem korlátlan jogosultságként jelennek meg, hanem tartalmazhatnak korlátozásokat, feltéve, hogy azok ténylegesen megfelelnek a szóban forgó intézkedések által követett közérdekű céloknak, és az elérni kívánt célra tekintettel nem jelenthetik az így biztosított jogok nyilvánvaló és aránytalan sérelmét.”⁶⁶

Ebben a kontextusban továbbá különösen fontosak a hatékony érvényesülés és az egyenértékűség uniós jogi alapelvei.⁶⁷

Fontos kérdés ezért az Alapjogi Charta, az Aarhusi Egyezmény és a tagállamok belső eljárásjogokat érintő mozgásterének viszonya. Érdekes megállapítással szolgál e tekintetben az EuB egyik legújabb döntése, amelyben kimondta, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) és (4) bekezdésének alkalmazásában a nemzeti bíróság-

⁶⁶ 619/10. sz. *Trade Agency Ltd kontra Seramico Investments Ltd.* ügyben 2012. szeptember 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:531] 55. pontja.

⁶⁷ 570/13. sz. ügyben hozott ítélet 36–39. pontja.

nak a belső eljárásjogot úgy kell értelmeznie, hogy az amennyire csak lehetséges, ezeknek megfelelő legyen.⁶⁸ Ezt a szemléletet konkretizálta az EuB azon döntése, amely kimondta, hogy a jogorvoslathoz való jog területén az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése által a tagállamok számára biztosított mérlegelési jog nem eredményezheti a hatékony jogorvoslathoz való jog szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását.⁶⁹

Mind ez a döntés, mind az EuB korábbi ítéletei⁷⁰ az ügyféli minőségre – amelyhez a jogorvoslathoz való jog is kapcsolódik – helyezik a hangsúlyt, és azokat a korlátokat vizsgálják különös figyelemmel, amelyek e jogállás megszerzését, vagy hatékony érvényesíthetőségét akadályozzák.

Jól szemlélteti a különböző tagállami és EuB által alkalmazott mércékből adódó jogalkalmazási kérdéseket a környezetvédelmi ügyekre fókuszáló szervezetek fentiekben már érintett helyzete, amely a tágabb értelemben vett közérdek képviseletével, védelmével összefüggő kérdések egységes tisztázását teszi szükségessé.⁷¹ Egyes nézetek szerint „[a] környezetvédelmi nem kormányzati szervezeteknek ugyanezen korlátlan bírósághoz fordulási joggal kell rendelkezniük, függetlenül attól, hogy a tagállam melyik követelményt alkalmazza”.⁷² Az EuB gyakorlata szerint a nemzeti jogoknak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést széles körben kell biztosítaniuk, és hatékony jogorvoslati mechanizmusokat kell elérhetővé tenniük.⁷³ Az érintettség automatikus vélelmezésére vonatkozó következtetés azonban az EuB gyakorlatából nem vonható le,⁷⁴ így annak a tagállami szabályozás kialakításakor való kötelező figyelembevétele sem következik.⁷⁵ Ezt erősíti a Közlemény kiadása is.

Megjegyzendő egyrészt, hogy a környezeti szempontok érvényesítésével összefüggő közérdek támogatásának nem az egyetlen módja a nem-kormányzati szervezetek jogérvényesítésének kiterjesztése. Az egyéni érintettek esetében az Alapjogi Charta 47. cikkén alapuló perjogi eszközök (jogi segítségnyújtás, perköltségedvezmények, jogi tanácsadás és képviselet) járulhatnak hozzá a jogérvényesítés hatékonyságához. Ennek egyik eleme, hogy „az eljárási költség nem haladhatja meg az érdekelt fél anyagi lehetőségeit, és semmi esetre sem tűnhet objektíve észszerűtlennek”.⁷⁶

⁶⁸ 470/16. sz. ügyben hozott ítélet 45–58. pontja.

⁶⁹ 664/15. sz. *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation kontra Bezirkshauptmannschaft Gmünd* ügyben 2017. december 20-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:987] 101. pontja.

⁷⁰ 243/15. sz. ügyben hozott ítélet 73. pontja.

⁷¹ Vö. Consultation on Access to justice in environmental matters – options for improving access to justice at Member State level; ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm.

⁷² Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa (2010. december 16.) a 115/09. sz. *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV kontra Bezirksregierung Arnsberg* ügyben [ECLI:EU:C:2010:773] 66. pont.

⁷³ 263/08. sz. *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening kontra Stockholms kommun genom dess marknämnd* ügyben 2009. október 15-én hozott ítélet [EBHT 2009 I-09967] 45. pontja.

⁷⁴ VÁRADI Ágnes: „A jogi személyek jogérvényesítésének elősegítése az Európai Unió és tagállamai jogában” *Állam- és Jogtudomány* 2015/3. 80–95.

⁷⁵ Vö. 263/02. P. sz. *az Európai Közösségek Bizottsága kontra Jégo-Quéré & Cie SA.* ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 2004 I-03425] 36. pontja.

⁷⁶ 260/11. sz. ügyben hozott ítélet 40. pontja.

Másrészt a költségek meghatározása, költségkedvezmények megadása kapcsán releváns és figyelembe vehető szempont, hogy a) a peres fél nyereségszerzési célú jogi személye, vagy sem; b) a kérelmező pernyertességére ésszerű esély mutatkozik-e; vagy éppen c) mi az ügy tétje a kérelmező, illetve a környezet védelme kapcsán.⁷⁷ [A jogérvényesítés elősegítésének elvével kapcsolatban egyebekben ebben a kontextusban is irányadó az EuB kiterjedt ítélkezési gyakorlata.⁷⁸] Ehelyütt megjegyzendő, hogy az Aarhusi Egyezmény alkalmazásában általános követelmény, hogy az egyes eljárások nem lehetnek mértéktelenül drágák, és e követelmény alkalmazása az EuB eseti döntése alapján még tagállamok eljárási szabályokra vonatkozó mérlegelési joga keretében sem szűkíthető sem az ügy jelentősége, sem a keresetindítás jóhiszeműsége függvényében.⁷⁹

Az EuB gyakorlatának ezen elemei alapján megállapíthatónak tűnik, hogy az Aarhusi Egyezményből uniós kontextusban nem következik a környezetvédelemmel foglalkozó nem-kormányzati szervezetek általános keresetelési joga a környezet állapotát érintő ügyekben. Mindazonáltal az Alapjogi Charta és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlat, továbbá a hatékony érvényesülés és az egyenértékűség uniós jogi alapelvei széles körben biztosítják az érintettség alapkritériumainak megfelelő személyek esetében, hogy hatékonyan léphessenek fel az Aarhusi Egyezményben garantált jogok védelme, illetve általánosságban a környezetvédelmi szempontok bíróság előtti érvényesítése érdekében.⁸⁰

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fenti elemzés alapján megállapítható, hogy az Aarhusi Egyezmény értelmezése az EuB gyakorlatának integráns részévé vált, nemcsak az uniós jog részeként, hanem az azt implementáló uniós aktusok értelmezésének referenciapontjaként. Ezáltal a környezeti ügyekben a társadalmi részvétel kérdését az uniós jog általános elvei mellett az Aarhusi Egyezmény célja és rendeltetése is meghatározza.

Mindazonáltal az esetjog alapján az EuB tartózkodik attól, hogy az Aarhusi Egyezményre hivatkozással az uniós jogban kiterjesztően értelmezze a környezeti ügyekkel összefüggő társadalmi részvételt. Potenciális problémaforrásként azonosít-

⁷⁷ Vö. 279/09. sz. *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010 I-13849] 62. pontja.

⁷⁸ lásd VÁRADI Ágnes: „The Concept of Legal Aid in the Most Recent Case Law of ECJ” in SZABÓ Marcel – VARGA Réka – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015* (Hague: Eleven 2016) 461–477.

⁷⁹ „A tagállamok nem engedhetnek eltérést az Aarhusi Egyezmény és a 2011/92. irányelv 11. cikkének (4) bekezdése által felállított, arra vonatkozó követelménytől, hogy egyes eljárások nem lehetnek mértéktelenül drágák, olyan esetben, amikor a kereset jelentéktelennek vagy zaklató jellegűnek minősül, vagy olyan esetben, amikor nincs kapcsolat a nemzeti környezetvédelmi jog állítólagos megsértése és a környezetnek okozott kár között.” 470/16. sz. ügyben hozott ítélet 64–65. pontja.

⁸⁰ Elizabeth FISHER – Bettina LANGE – Eloise SCOTFORD: *Environmental Law: Text, Cases & Materials* (Oxford: Oxford University Press 2013) 376–395.

ható, hogy a nem-kormányzati szervezetek és az egyének közvetlenül érvényesíthető jogai meglehetősen korlátozottak mind az uniós jog, mind a nemzeti jogok esetében.

Az is látszik, hogy a normatív környezet és az EuB gyakorlata is kisebb-nagyobb eltéréseket mutat az egyes pillérek esetében. Ez azonban felvetheti a hatékonyság problémáját, hiszen olyan szabályozásokról van szó, amelyeknek széles társadalmi rétegek számára kellene hozzáférést biztosítaniuk a környezet állapotával összefüggő ügyekben. Az Aarhusi Egyezmény céljainak teljesülésére figyelemmel, megfontolandó lehet az egyes pillérek izolált megközelítése helyett a társadalmi részvétel folyamatalapú megközelítése, a társadalmi részvétel formalizáltabb mechanizmusaik kidolgozása vagy a részvétel feltételeinek pontosabb meghatározása. Ebben a kontextusban az EuB egyre bővülő esetjoga fontos referenciapontot jelenthet.