



Brüsszel, 2021. május 11.
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Intézményközi referenciaszám:
2020/0289(COD)

A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE¹

Küldi:	Jogi Szolgálat
Tárgy:	A Bizottság javaslata az aarhusi rendelet (az 1367/2006/EK rendelet) módosításáról – A javaslat alkalmazásának hatálya, és az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottságának 2021. évi szakvéleménye a javaslatról

I. BEVEZETÉS

1. A környezetvédelmi munkacsoport tagjai 2020. december 3-án nem hivatalos videokonferencia keretében felkérték a Tanács Jogi Szolgálatát, hogy adjon írásbeli véleményt 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 rendelet² módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat³ (a továbbiakban: a javaslat) hatályáról.

¹ Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében védett, és amelyet az Európai Unió Tanácsa nem hoz nyilvánosságra. Jogosulatlan közzététel esetén a Tanács minden jogot fenntart.

² A továbbiakban: az aarhusi rendelet.

³ COM(2020) 642 final.

2. A munkacsoport az alábbi kérdésekben kérte ki a Tanács Jogi Szolgálatának véleményét:
- a) összeegyeztethető-e az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdésével az, hogy a javaslat 1. cikkének 1. pontjában az „igazgatási aktus” fogalom meghatározásában (amely aktusok az aarhusi rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálati rendszer hatálya alá fognak tartozni) szerepel egy az általános hatállyal bíró jogi aktusokra való hivatkozás; valamint
 - b) az említett fogalom meghatározás magában foglalja-e i. az EUMSZ 218. cikke alapján elfogadott tanácsi határozatokat és ii. az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés) alapján elfogadott jogi aktusokat.
3. Ezzel egyidejűleg a Tanács Jogi Szolgálatára felkérést kapott arra, hogy amint az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága (a továbbiakban: a Megfelelési Bizottság) kiadja a javaslatra vonatkozó szakvéleményét, annak értékelésével együtt nyújtsa be ezt a jogi véleményt. A Bizottság felkérte a Megfelelési Bizottságot, hogy a javaslat elfogadásakor nyújtsa be ezt az új szakvéleményt, mivel a javaslattal a jogalkotó célja az, hogy választ adjon azokra az aggályokra, amelyeket a Megfelelési Bizottság 2017-ben fogalmazott meg az Uniónak az Aarhusi Egyezmény szerinti nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelésével kapcsolatban. Ezeket az aggályokat a Megfelelési Bizottság a 2017. március 17-én elfogadott megállapításaiban⁴ (a továbbiakban: a Megfelelési Bizottság 2017. évi megállapításai) fogalmazta meg. A Megfelelési Bizottság 2021. február 12-én adta ki a bizottsági javaslatra vonatkozó szakvéleményét⁵ (a továbbiakban: a Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleménye).
4. Ez az írásbeli vélemény azzal a céllal készült, hogy eleget tegyen az említett felkéréseknek. Ennek megfelelően elsőként a javaslat hatályával kapcsolatban a delegációk által felvetett, a fenti 2. pontban ismertetett kérdésekkel foglalkozik, majd a Tanács Jogi Szolgálatának a 2017. április 25-i 8445/17 dokumentumban foglalt, többek között a Megfelelési Bizottság 2017. évi megállapításait elemző véleményére (a továbbiakban: a Jogi Szolgálat 2017. évi véleménye) támaszkodva értékeli a Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleményét.

⁴ A C-32. számú ügyre vonatkozó ACCC/2008/32 közlemény kapcsán a Megfelelési Bizottság által tett megállapítások és ajánlások (II. rész).

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. A Tanács Jogi Szolgálatja megjegyzi, hogy 2017 szeptemberében az egyezmény részes feleinek legutóbbi találkozásán, a Megfelelési Bizottság 2017. évi megállapításai nyomán 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 (...).”* A Tanács Jogi Szolgálatja úgy véli, hogy az uniós bírósági felülvizsgálati rendszer – amelyről az elsődleges jog rendelkezik és amelyet az Európai Unió Bírósága értelmez – tekintetében a Megfelelési Bizottság által megfogalmazott kritikák észrevételezése túlmutat e vélemény keretein. E kritikák elemzésétől ezért eltekintünk.

II. TÁRGYI ÉS JOGI KERET

6. Emlékeztetül: az Aarhusi Egyezmény⁶ az Európai Közösség nevében 1998-ban írták alá, és 2005-ben kötötték meg⁷.

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének („Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz”) (3) bekezdése kimondja:

„(3) 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.”(utólagos kiemelés).

⁶ ENSZ EGB-egyezmény a környezeti ügyekben az információ-hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.

⁷ 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.).

7. Ezzel összefüggésben az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az aarhusi rendeletet, hogy rendelkezzen többek között az uniós intézmények és szervek tekintetében az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó intézkedésekről. Tekintettel arra, hogy az aarhusi rendelet csak az Aarhusi Egyezmény uniós intézményekre és szervekre történő alkalmazására vonatkozik, és az uniós környezetvédelmi jog tiszteletben tartásának érdekében a jogalanyok számára rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek közül csupán egyet érint, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az aarhusi rendelet csak egyike azon eszközöknek, amelyek útján az Aarhusi Egyezményből eredő kötelezettségek teljesíthetők⁸.

Ezekben az ügyekben a Bíróság azt is megállapította, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére nem lehet hivatkozni az aarhusi rendelet jogszerűségének értékelése során, mivel az említett rendelkezés nem feltétel nélküli és nem kellően pontos⁹.

8. A Megfelelési Bizottság¹⁰ e jogi háttér alapján dolgozta ki a 2017. évi megállapításait. E megállapítások szerint az Unió nem tett teljes mértékben eleget az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségeinek. A Megfelelési Bizottság 2017. évi megállapításai a következőképpen összegezhetők:

- a) Az első megállapítás arra a tényre vonatkozik, hogy az aarhusi rendelet alapján csak az egyedi hatállyal bíró uniós aktusok képezhetik belső felülvizsgálat tárgyát. A Megfelelési Bizottság úgy vélte, hogy az Egyezmény nem támasztja alá ezt a korlátozást, mivel a 9. cikk (3) bekezdése általánosságban „lépésekre” hivatkozik¹¹.

⁸ A C-784/18. P. sz., *Mellifera kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:630) 88. pontja; a C-404/12. P. sz. és C-405/12. P. sz., *Az Európai Unió Tanácsa és Európai Bizottság kontra Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:5) 52. pontja; a C-401/12. P. sz. és C-403/12. P. sz., *Az Európai Unió Tanácsa és társai kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:4) 60. pontja.

⁹ A C-404/12. P. sz. és C-405/12. P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (uo.) 46–47. pontja; a C-401/12. P. sz. és C-403/12. P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (uo.) 54–55. pontja.

¹⁰ A Megfelelési Bizottságot az Aarhusi Egyezmény részes feleinek első, 2004-ben tartott találkozásán elfogadott I/7. sz. határozat hozta létre az Egyezményből eredő kötelezettségeknek a részes felek általi megfelelés felülvizsgálata céljából. A nem megfelelésről szóló esetleges nyilatkozatra vonatkozó döntési jogkör azonban a részes felek találkozásának hatáskörébe tartozik – lásd az I/7. sz. határozat XII. szakaszának 37. pontját („*Consideration by the Meeting of the Parties*”).

¹¹ Lásd a Megfelelési Bizottság 2017. évi megállapításainak 53. és 95. pontját.

- b) A második megállapítás arra a tényre vonatkozik, hogy az aarhusi rendelet a kereshetőségi jogot az arra „jogosult szervezetekre” korlátozza, holott az Egyezmény a nyilvánosság tagjaira is hivatkozik¹².
- c) A harmadik megállapítás arra a tényre vonatkozik, hogy az aarhusi rendelet értelmében csak a környezeti jog „alapján” elfogadott uniós aktusokat lehet megtámadni, holott az Egyezmény a környezeti joggal „ellentétes” aktusokra hivatkozik¹³.
- d) A negyedik megállapítás arra a tényre vonatkozik, hogy az aarhusi rendelet hatálya alá csak a „jogilag kötelező és külső hatással bíró” uniós aktusok tartoznak. Ezt a Megfelelési Bizottság túlságosan korlátozónak találta¹⁴.

9. A Megfelelési Bizottság 2017. évi megállapításai nyomán az Aarhusi Egyezmény részes feleinek találkozója a 2017. szeptemberében tartott 6. ülészakán konszenzussal úgy határozott, hogy az Európai Unióról szóló VI/8f. sz. határozattervezet¹⁵ megvitatását a részes felek találkozásának következő, 2021-ben tartandó rendes ülészakára halasztja. Ezzel egyidejűleg a részes felek találkozója felkérte a Megfelelési Bizottságot, hogy tekintse át a fentiek tekintetében végbement fejleményeket, és azokról számoljon be a részes felek találkozója számára¹⁶.

¹² Uo., lásd a 94. pontot.

¹³ Uo., 99–101. pont.

¹⁴ Uo., lásd a 104. pontot.

¹⁵ VI/8f. sz. határozattervezet az Európai Uniónak az Egyezmény szerinti kötelezettségeinek való megfeleléséről.

¹⁶ Európai Gazdasági Bizottság – A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény részes feleinek találkozója, a részes felek találkozásának hatodik ülészakáról készült jelentés, 62. és 63. pont.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. A Bizottság ezt követően 2019 októberében tanulmányt¹⁷ tett közzé a megállapítások kezelésével kapcsolatos uniós opciókról. A tanulmány elkészítésére a Tanács az (EU) 2018/881 határozatban¹⁸ kérte fel a Bizottságot. A határozatban arra is felkérte a Bizottságot, hogy amennyiben helyénvaló, terjesszen elő jogalkotási javaslatot. A javaslat benyújtására e kérdésnek eleget téve került sor.
11. A javaslat a Megfelelési Bizottság 2017. évi megállapításai közül az elsőt és a harmadikat érinti, nevezetesen azt, hogy az aarhusi rendelet i. csak az egyedi hatállyal bíró és ii. csak a környezetvédelmi jog alapján elfogadott aktusokra vonatkozik.
12. Az aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja szerint az „igazgatási aktus” fogalommeghatározása a következő: „(...)»igazgatási aktus«: közösségi intézmény vagy szerv által hozott, egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedés; (...)”.
13. A javaslat 1. cikkének 1. pontja az aarhusi rendelet hatálya alá tartozó „igazgatási aktus” fogalommeghatározásában immár szerepelteti az általános hatállyal bíró jogi aktusokat is, és egyértelművé teszi, hogy a környezetvédelmi joggal ellentétes aktusok – függetlenül elfogadásuk jogalapjától – a rendelet hatálya alá tartoznak¹⁹.

¹⁷ Tanulmány az Aarhusi Egyezménynek a környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása területén történő uniós végrehajtásáról, végső jelentés, 2019. szeptember, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ 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 (HL L 155., 2018.6.19., 6. o.)

¹⁹ Lásd az 1. cikket: „1. 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; (...)»(utólagos kiemelés)

14. A javaslat 1. cikkének 1. pontja azt is kimondja, hogy a tagállami szintű végrehajtást igénylő uniós aktusoknak (vagy azok rendelkezéseinek) a belső felülvizsgálata nem lehetséges. Az 1. cikk 2. pontja azonban úgy rendelkezik, hogy uniós szintű végrehajtást előíró, nem jogalkotási aktus esetén az adott aktus releváns rendelkezéseinek belső felülvizsgálata az említett végrehajtási intézkedések belső felülvizsgálatával együtt lehetséges, amint utóbbiakat elfogadják²⁰.
15. A Tanács 2020. december 17-én jóváhagyta a javaslatra vonatkozó általános megközelítését²¹. Az általános megközelítésben a Tanács az 1. cikk 1. és 2. pontját a következőképpen szövegezte újra²²:

„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 [...];”²³

2. A 10. cikk a következőképpen módosul:

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 2. cikk (1) bekezdésének f) pontja értelmében vett környezetvédelmi jognak.

²⁰ Lásd az 1. cikk 2. pontját: „A 10. cikk a következőképpen módosul:

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

»(1) (...)

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.«” (utólagos kiemelés)

²¹ ST 13937/20.

²² Az újonnan beillesztett részeket aláhúzás jelzi.

²³ Az új (10a) preambulumbekezdés kimondja:

„(10a) Az EUB ítélkezési gyakorlatával összhangban egy jogi aktus jogilag kötelező erejűnek minősül, és ezért formájától függetlenül felülvizsgálat iránti kérelem tárgyát képezheti, mivel jogilag kötelező jellegét annak hatásai, célja és tartalma tekintetében kell figyelembe venni.” (Az ítélkezési gyakorlatra való hivatkozást elhagytuk.)

Az igazgatási aktusok azon rendelkezései, amelyek esetében az uniós jog kifejezetten uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő, nem képezhetik belső felülvizsgálat iránti kérelem tárgyát. (...)

Mindazonáltal 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 kérelmezheti a nem jogalkotási aktus azon rendelkezésének felülvizsgálatát is, amely az említett végrehajtási intézkedést szükségessé teszi.”

16. A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleménye a javaslatról a következőképpen összegeezhető:

- a) az első megállapítás megismétli azt a 2017-ben megfogalmazott kritikát, miszerint az aarhusi rendelet értelmében a kereshetőségi jog a „jogosult szervezetekre” korlátozódik²⁴;
- b) a második megállapítás az „igazgatási aktus” 2. cikk (1) bekezdésének g) pontjában szereplő új fogalommeghatározására vonatkozik; ezzel kapcsolatban a Megfelelési Bizottság aggályát fejezi ki az „elfogadott” kifejezésnek e kontextusban való használatával járó következményekkel, illetve azzal kapcsolatban, hogy ez korlátozza-e az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében megtámadható jogi aktusok körét²⁵;
- c) a harmadik megállapítás megismétli a Megfelelési Bizottság 2017-ben megfogalmazott bírálatát, amely szerint túl korlátozó az a követelmény, hogy a szóban forgó jogi aktusoknak „jogilag kötelező hatással” kell bírnia²⁶;
- d) a Megfelelési Bizottság a tagállami szintű végrehajtási intézkedéseket előíró igazgatási aktusoknak (vagy azok rendelkezéseinek) az aarhusi rendelet hatálya alóli kizárására vonatkozóan tett negyedik megállapításában elismeri, hogy az uniós intézmények vagy szervek nem vizsgálhatják felül a tagállamok végrehajtási intézkedéseit, ugyanakkor úgy véli, hogy az ilyen nemzeti végrehajtási intézkedések elfogadását követően lehetővé kell tenni az uniós aktus felülvizsgálatát²⁷. (utólagos kiemelés)

²⁴ A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleményének 37. pontja.

²⁵ Uo., 46. pont.

²⁶ Uo., 52–55. pont.

²⁷ Uo., 65–68. pont.

17. Végezetül a Megfelelési Bizottság azt is ajánlja, hogy közzétételüket követően az Unió a jogalkotási folyamatban tartsa szem előtt az ACCC/C/2015/128 közleménnyel kapcsolatos megállapításokat és ajánlásokat. Ez a Bizottság által az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése alapján hozott, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó határozatoknak az aarhusi rendeletből való kizárására vonatkozik. A javaslat e tekintetben nem vezet be egyetlen módosítást sem. Ezeket a megállapításokat később, 2021. március 17-én tették közzé, és azok nem képezik részét annak az eljárásnak, amelyre a javaslat irányul²⁸. Ezért ezekre ebben a véleményben sem térünk ki.

III. ELŐZETES MEGJEGYZÉSEK AZ AARHUSI RENDELET ÉS AZ ARRA VONATKOZÓAN JAVASOLT MÓDOSÍTÁSOK TEKINTETÉBEN

A. A belső felülvizsgálatra és az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezések

18. Mielőtt foglalkoznánk a delegációk és a Megfelelési Bizottság által felvetett kérdésekkel, hasznos felvázolni az aarhusi rendeletben előírt belső felülvizsgálati rendszer főbb elemeit. Meg kell jegyezni, hogy az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének (2) bekezdésével összhangban ezek a rendelkezések nem alkalmazandók az Unió intézményeire, amennyiben azok bírói vagy jogalkotói minőségben járnak el²⁹.
19. Emlékeztetünk arra, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a környezetvédelmi joggal ellentétes aktusok tekintetében igazgatási vagy bírósági jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia. A rendelkezés értelmében tehát nincs szükség mindkettőre.
20. Az aarhusi rendelet 10. cikke rendelkezik a jogosult szervezetek által az uniós intézmények és szervek környezetvédelmi jog szerinti „igazgatási aktusai” tekintetében végzett „belső felülvizsgálat” rendszeréről.

²⁸ C-32. sz. ügy, lásd a fenti 4. lábjegyzetet.

²⁹ Az aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

21. A rendelet 11. cikke szerinti feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek (a továbbiakban: jogosult szervezetek) jogosultak arra, hogy felkérjék azon uniós intézményt vagy szervet, amely ilyen igazgatási aktust fogadott el (vagy amelynek – feltételezett igazgatási mulasztás esetén – ilyen aktust kellett volna elfogadnia), hogy az adott aktus tekintetében végezzen belső felülvizsgálatot. Az intézménynek minden ilyen kérelmet meg kell vizsgálnia – kivéve, ha az nyilvánvalóan megalapozatlan –, és arra meghatározott időn belül írásbeli választ kell adnia³⁰. Ez magában foglalja az intézmény vagy szerv belső felülvizsgálatra vonatkozó határozatát.
22. Az aarhusi rendelet 12. cikke szerint a jogosult szervezet a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban megtámadhatja a belső felülvizsgálatra vonatkozóan hozott határozatot (vagy a határozat meghozatalának elmulasztását). Meg kell jegyezni, hogy az ilyen keresetindítási jog csak a belső felülvizsgálatról szóló azon határozatra vonatkozik, amelyet a jogosult szervezetnek címeztek (vagy az ilyen határozat meghozatalának elmulasztására, amennyiben a szervezet jogosult volt igényt tartani egy ilyen határozatra). Így például egy jogosult szervezet kérheti egy másik fél számára a Bizottság által kiadott forgalombahozatali engedély belső felülvizsgálatát. E felülvizsgálat eredményét az EUMSZ 263. cikke negyedik bekezdésének megfelelően megtámadhatja az Európai Unió Bírósága előtt. A Bíróság előtti ilyen kereset azonban nem magának a forgalombahozatali engedélynek az esetleges megsemmisítésére vonatkozik, mert a jogosult szervezetnek nincs keresetösségi joga az engedély vitatására. A jogosult szervezet Bírósághoz benyújtott keresete csak a belső felülvizsgálat iránti kérelemre vonatkozóan a Bizottság által hozott azon határozat esetleges megsemmisítésére vonatkozhat, amelynek a jogosult szervezet a címzettje.

B. Az „igazgatási aktus” fogalom meghatározása

23. Az „igazgatási aktus” aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja szerinti fogalom meghatározása szintén figyelmet érdemel.

³⁰ Amennyiben az intézmény vagy szerv nem tud kellő időben választ adni, meghatározott időn belül tájékoztatnia kell a jogosult szervezetet ennek okairól, illetve arról, hogy mikor szándékozik intézkedni.

24. E tekintetben a Törvényszék a közelmúltban megvizsgálta, hogy „*a jogilag kötelező és külső hatással bíró*” jogi aktusok – amelyek tekintetében az aarhusi rendelet 10. cikke szerint belső felülvizsgálat kérhető – jelenlegi fogalommeghatározását úgy kell-e értelmezni, hogy az megfelel az EUMSZ 263. cikke szövegének. A Törvényszék a *ClientEarth kontra EBB* (T-9/19. sz.) ügyben hozott ítéletében³¹ emlékeztetett arra, hogy a 10. cikkben előírt belső felülvizsgálati eljárás eredménye a 12. cikk értelmében bírósági eljárás tárgyát képezheti a Bíróság előtt, és hogy az ilyen eljárást az EUMSZ 263. cikkben megállapított feltételeknek megfelelően kell megindítani.

A Törvényszék szerint: „*Figyelembe véve az így fennálló kapcsolatot az aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében vett „jogilag kötelező és külső hatást” kiváltó aktus fogalma és a harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusnak az EUMSZ 263. cikk értelmében vett fogalma között, az általános koherencia érdekében észszerű az előbbit az utóbbival összhangban értelmezni.*”³²

25. A Törvényszék így módon az EUMSZ 263. cikkének szövegére támaszkodik az aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontjában meghatározott igazgatási aktusok hatályának értelmezése során, annak ellenére, hogy a szóhasználat eltérő.
26. Meg kell jegyezni továbbá, hogy az igazgatási aktus jelenlegi fogalommeghatározása csak az „egyedi hatállyal bíró” aktusokra vonatkozik. Az aarhusi rendelet 2. cikkének (2) bekezdése szerint emellett az „igazgatási aktus” nem foglal magában bizonyos típusú intézkedéseket. Ennek értelmében az uniós intézmények vagy szervek által igazgatási felülvizsgálati szervként való minőségükben – például versenyszabályok és kötelezettségszegési eljárások keretében – hozott intézkedések nem tartoznak az „igazgatási aktus” fogalmába. A 2. cikk (2) bekezdése tekintetében a jogalkotó nem javasolt módosítást.

³¹ T-9/19. sz. ügy, *ClientEarth kontra Európai Beruházási Bank (EBB)*, ECLI:EU:T:2021:42.
³² Uo., 149. pont. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez az ítélet jelenleg fellebbezés tárgya, bár a fellebbezés alapjául szolgáló okok még nem nyilvánosak (C- 212/21. P. sz. ügy és C-223/21. P. sz. ügy).

27. Amint azt kifejtettük, az általános megközelítés révén módosított javaslat célja, hogy az „igazgatási aktus” fogalmát kiterjessze, és így abba beletartozzon bármely, „*uniós intézmény vagy szerv által elfogadott olyan nem jogalkotási aktus, amely jogilag kötelező és külső hatással bír*”, kivéve azon aktusokat, amelyek esetében az uniós jog kifejezetten uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket ír elő. Ezt a kivételt most az aarhusi rendelet 10. cikkének módosítása írja elő, amelyet a javaslat 1. cikkének 2. pontja rögzít, azzal a kivétellel együtt, miszerint egy uniós szintű végrehajtási intézkedés elfogadását követően kérelmezhető annak belső felülvizsgálata, továbbá a nem jogalkotási aktus azon rendelkezéseinek belső felülvizsgálata, amelyek az említett végrehajtási intézkedést előírják. Ez a meghatározás magában foglalja mind az egyedi hatállyal bíró, mind pedig az általános hatállyal bíró intézkedéseket.
28. Megjegyezzük, hogy a Bizottság az indokolásában kifejti, hogy „(...) *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*”³³. Ez azt jelzi, hogy a végrehajtási intézkedéseket maguk után vonó rendeleti jellegű jogi aktusok kizárásával a Bizottság követte a Bíróságnak az EUMSZ 263. cikke negyedik bekezdésének értelmezésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát.

³³ A „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalmát a Bíróság (nagytanács) a C-583/11. P. sz., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ügyben hozott 2013. október 3-i ítéletében (ECLI:EU:C:2013:625, 58–61. pont) pontosította. A Bíróság ebben az ítéletében megállapította, hogy a fogalom „*az általános hatályú jogi aktusokra vonatkozik, a jogalkotási aktusok kivételével*”. A Bíróság (nagytanács) a közelmúltban a C-622/16. P. sz., *Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság* ügyben hozott 2018. november 6-i ítéletében (ECLI:EU:C:2018:873, 24–28. pont) kifejezetten rögzítette, hogy a fogalom kivétel nélkül kiterjed minden általános hatályú nem jogalkotási aktusra. Mindazonáltal ez az ügy egy állami támogatásról szóló határozat kedvezményezettjeinek versenytársait érintette, és a Bíróság megállapította, hogy a határozat „*közvetlenül érinti a felperes jogi helyzetét*” (uo. 42. pont), és „*teljesen automatikusan, az uniós szabályozás értelmében vált ki joghatásokat, bármely közbenső szabály alkalmazása nélkül*” (uo. 54. pont).

29. Kétségtelen, hogy a végrehajtási intézkedéseket maguk után vonó nem jogalkotási aktusoknak a belső felülvizsgálati eljárásból való kizárása az ilyen intézkedéseket maguk után vonó rendeleti jellegű jogi aktusok nem privilegizált felperes általi, az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése szerinti megtámadásának lehetőségéből való kizárásának felel meg³⁴. A Tanács Jogi Szolgálatára mindazonáltal úgy véli, hogy az igazgatási aktus fogalmának a javaslat 1. cikkének 1. pontjában foglalt (az általános megközelítés révén módosított) javasolt meghatározása értelmezhető úgy, hogy az lehetővé teszi a jogosult szervezetek számára, hogy bármely jogilag kötelező és külső hatással bíró uniós nem jogalkotási intézkedés belső felülvizsgálatát kérjék, függetlenül attól, hogy teljesülnek-e az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdésében foglalt egyéb feltételek (azaz függetlenül attól, hogy az ilyen intézkedések az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése értelmében megtámadhatók-e nem privilegizált felperesek által). Csak az 1. cikk 1. és 2. pontjának együttes olvasatából válik nyilvánvalóvá a végrehajtási intézkedéseket maguk után vonó jogi aktusok belső felülvizsgálatára irányuló kérelem lehetőségének (legalább részbeni) kizárása.

A Tanács Jogi Szolgálatára úgy véli, hogy a szöveg rendelkező részében vagy egy preambulumbekkezdésben célszerű lenne egyértelműbbé tenni, hogy az „igazgatási aktus” fogalma magában foglalja mind az egyedi hatályú jogi aktusokat, mind pedig az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján megtámadható rendeleti jellegű jogi aktusokat.

IV. A JAVASLAT ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE AZ EUMSZ 263. CIKKÉNEK NEGYEDIK BEKEZDÉSÉVEL

30. Néhány delegáció úgy vélte, hogy az aarhusi rendelet által előírt belső felülvizsgálat hatályának az egyedi hatályú jogi aktusokon túli javasolt kiterjesztése összeegyeztethetetlen az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdésével.

³⁴ A „nem privilegizált felperes” olyan természetes vagy jogi személy, aki az EUMSZ 263. cikkének első, második és negyedik bekezdésében említett feltételek teljesülése esetén a Bíróság előtt vitathatja egy uniós aktus jogszerűségét. Egy „privilegizált felperesnek” (például egy tagállamnak) nem kell megfelelnie az említett cikk negyedik bekezdésében foglalt feltételeknek ahhoz, hogy ilyen keresetet nyújtson be.

31. A Tanács Jogi Szolgálat a 2017. évi véleményében már foglalkozott ezzel a kérdéssel. Ebben a véleményben kifejtette, hogy jogilag lehetséges lenne, hogy az általános hatályú jogi aktusokra is vonatkozzon az aarhusi rendelet szerinti belső felülvizsgálat kérelmezésére vonatkozó jog, elismerte ugyanakkor, hogy a hatály ilyen kiterjesztése elkerülhetetlenül gyakorlati és adminisztratív terheket róna az érintett uniós intézményekre és szervekre (a Tanács Jogi Szolgálat 2017. évi véleményének 30–36. pontja).
32. Ebben az összefüggésben a Tanács Jogi Szolgálat kifejtette, hogy ez a megközelítés összeegyeztethető lenne a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, amely szerint a jogi aktus címzettjétől eltérő fél is állíthatja, hogy őt közvetlenül és személyében érinti az adott jogi aktus, amennyiben az alkalmazandó uniós jogszabályokból konkrét eljárási jogok származnak. E keresetindítási jog pontos terjedelme azonban a szóban forgó fél jogi helyzetétől függ, ahogyan arról az uniós jogalkotó a releváns uniós jogszabályokban a jogos érdekeinek védelme érdekében rendelkezett. Amint azt a fenti 22. pontban kifejtettük, az aarhusi rendelet által létrehozott keresetindítási jog (a belső felülvizsgálat kérelmezésének joga) nem jelenti azt, hogy a szóban forgó anyagi jogi aktus a későbbiekben e fél megsemmisítés iránti keresetének tárgyát képezheti. A fél keresetindítási joga ehelyett a belső felülvizsgálatról szóló határozatra vonatkozik, az aarhusi rendelet által biztosított eljárási jogok értelmében.
33. A Bíróság ezt a megközelítést több esetben is megerősítette, különösen a *TestBioTech* ügyben³⁵, amelyben a Bíróság elutasította a fellebbezők által a géntechnológiával módosított bizonyos szójababot tartalmazó, abból álló vagy abból előállított termékek forgalomba hozatalát engedélyező bizottsági határozat belső felülvizsgálata iránti kérelemre vonatkozó bizottsági határozattal szemben benyújtott keresetet. Megállapította, hogy az ilyen felülvizsgálat csak a szóban forgó forgalombahozatali engedély újbóli értékelésére vonatkozik, nem pedig magára a forgalombahozatali engedélyre (37–38. pont)³⁶.

³⁵ C-82/17. P. sz. ügy, *TestBioTech eV és társai kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2019:719.

³⁶ Lásd még a C-352/19. P. sz., *Région de Bruxelles-Capitale kontra Európai Bizottság* ügyet, amelyben a Bíróság megerősítette, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke „nem módosítja a megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságának az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt feltételeit”, ECLI:EU:C:2020:978, 26. pont.

Az elsőfokú ítélet pontosította továbbá egyrészt azt, hogy a belső felülvizsgálatot kérelmező jogosult szervezet a belső felülvizsgálat végén nem kérheti, hogy az érintett intézmény vagy szerv konkrét intézkedést hozzon, másrészt pedig azt, hogy a belső felülvizsgálatot követően elfogadandó intézkedések megválasztása teljes mértékben a szóban forgó intézmény vagy szerv mérlegelési jogkörébe tartozik³⁷.

34. Hasonlóképpen, a T-108/17. sz., *ClientEarth kontra Európai Bizottság* ügyben³⁸ a Törvényszék részletesen kifejtette, hogy a felperesnek az engedélyezésről szóló határozat megsemmisítése iránti kereseti kérelme miért elfogadhatatlan (24–31. pont), ideértve azt a tényt is, hogy az ilyen kereset ellentétes a Szerződések által létrehozott jogorvoslati rendszerrel. A Törvényszék megvizsgálta (és elutasította) a felperes azon keresetét, miszerint a Bizottság jogellenesen utasította el a felperes által benyújtott, az engedélyezésről szóló határozat belső felülvizsgálata iránti kérelmet.
35. A Tanács Jogi Szolgálatára úgy véli, hogy ugyanez a megközelítés alkalmazható jogilag az uniós intézmények által elfogadott általános hatályú nem jogalkotási aktusok esetében is, amint az a javaslatban szerepel. Így az a jogosult szervezet, amely ilyen aktus elfogadását nem vitathatja az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján, jogosult lehet arra, hogy e jogi aktus belső felülvizsgálatát kérje, és az e belső felülvizsgálatra vonatkozó határozatot a Bíróság előtt megtámadja. Ez a megközelítés összeegyeztethető az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdésével, legyen szó akár egyedi hatállyal, akár általános hatállyal bíró aktusról³⁹.

³⁷ A T-177/13. sz. *TestBioTech eV és társai kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:736) 55. pontja.

³⁸ ECLI:EU:T:2019:215.

³⁹ Meg kell jegyezni, hogy az ilyen jogvita összefüggésében nem zárható ki, hogy bizonyos esetekben a jogosult szervezet az EUMSZ 277. cikke alapján a belső felülvizsgálat tárgyát képező igazgatási aktussal szemben jogellenességi kifogásra hivatkozhat, jóllehet e kifogás elfogadhatóságának feltételei viszonylag szigorúak.

V. AZ EUMSZ 218. CIKKE ALAPJÁN ELFOGADOTT JOGI AKTUSOK

36. Néhány delegáció felvetette azt a kérdést, hogy az EUMSZ 218. cikke alapján elfogadott tanácsi határozatok képezhetik-e belső felülvizsgálat tárgyát, amennyiben az aarhusi rendeletet a javaslatnak megfelelően módosítják. A delegációk kérdése konkrétan az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti, nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó tanácsi határozatokról, valamint az EUMSZ 218. cikkének (5) bekezdése szerinti, az ilyen megállapodások aláírásáról szóló tanácsi határozatokra irányult. E véleményben mindkét típusú határozattal foglalkozni fogunk, mielőtt az EUMSZ 218. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti határozatokra, valamint az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozatokra térnénk rá. Emlékeztetni kell arra, hogy minden ilyen határozat az EUMSZ 288. cikke értelmében kötelező erejű uniós jogi aktusnak minősül.

A. Az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti tanácsi határozatok

37. Egyértelmű, hogy a nemzetközi megállapodások megkötését jóváhagyó, az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti tanácsi határozatok jogilag kötelező erejűek, és azokat privilegizált felperesek megtámadhatják. Ezenkívül a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata szerint, ha az Európai Unió nemzetközi megállapodásokat köt, azok az EUMSZ 216. cikkének (2) bekezdése értelmében kötelezőek az Unió intézményeire nézve⁴⁰.
38. A Bíróság azonban nem foglalt kifejezetten állást abban a kérdésben, hogy vannak-e olyan körülmények, amelyek fennállása esetén a nem privilegizált felperesek az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján megtámadhatják az ilyen határozatokat. A Törvényszék – anélkül, hogy kifejezetten állást foglalt volna ebben a kérdésben – egy (az EUSZ 11. cikke és az EUMSZ 24. cikke szerinti) polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos ügyben tett *obiter dictum* formájában megjegyezte, hogy az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti tanácsi határozatok „önálló joghatásokat” váltanak ki, mivel az EU által megkötött nemzetközi megállapodások „az uniós jog (...) módosítását” vonják maguk után azáltal, hogy a megállapodás beépül az uniós jogi keretbe⁴¹.

⁴⁰ Lásd a C-366/10. sz., *Air Transport Association of America és társai kontra Secretary of State for Energy and Climate Change* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:864) 50. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint maguk a nemzetközi megállapodások nem képezhetik megsemmisítés iránti kereset tárgyát; lásd a C-402/05 P. és C-415/05 P. sz., *Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:461) 286. pontját.

⁴¹ A T-754/14. sz., *Efler és társai kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:323) 43. pontja.

39. Azt a kérdést, hogy a nem privilegizált felperesek az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése alapján elfogadott határozatokat megtámadhatják-e, a Törvényszék több, folyamatban lévő ügyben vizsgálja.
40. Ezen ügyek közül kettőben is a *Front Polisario* a felperes. A T-279/19. sz. ügyben a *Front Polisario* a Marokkóval kötött euromediterrán társulási megállapodás két jegyzőkönyvének egyes módosításairól szóló megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozatot⁴² támadja meg. A T-344/19. sz. ügyben a *Front Polisario* az Európai Unió és a Marokkói Királyság közötti fenntartható halászati partnerségi megállapodásnak, végrehajtási jegyzőkönyvének és a megállapodást kísérő levélváltásnak a megkötéséről szóló (EU) 2019/441 tanácsi határozatot⁴³ támadja meg. A keresetőségi jog kérdése mindkét ügyben vitatott. Ezen ügyeknek az előzménye két olyan ítélet, amelyeket egy korábbi, az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti tanácsi határozattal kapcsolatban hozott a Törvényszék, első fokon megállapítva, hogy a *Front Polisario* keresetőségi joggal rendelkezik, de ezt az ítéletet fellebbviteli eljárásban hatályon kívül helyezték⁴⁴.
41. A Törvényszék előtt más olyan ügyek is folyamatban vannak, amelyekben a keresetőségi jog kérdése szintén felmerül, az EU és az Egyesült Királyság közötti, a kilépésről rendelkező megállapodás⁴⁵ tekintetében. Ezekben az ügyekben tisztázni kellene az arra vonatkozó álláspontot is, hogy a nem privilegizált felperesek milyen körülmények fennállása esetén – ha megállapíthatók ilyenek – támadhatják meg az ilyen határozatokat.
42. Javasolt, hogy a releváns szempontok között szerepeljen a szóban forgó határozat jellege, az érintett megállapodás jellege, valamint a harmadik feleknek a megállapodásból eredő jogai vagy kötelezettségei.

⁴² A Tanács (EU) 2019/217 határozata (2019. január 28.) az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodás megkötéséről (HL L 34., 2019.2.6., 1. o.)

⁴³ HL L 77., 2019.3.20., 4. o.

⁴⁴ A T-512/12. sz., *Front Polisario kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:953), amelyet a C-104/16 P. sz., *Tanács kontra Front Polisario* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:973) fellebbviteli eljárásban hatályon kívül helyezett.

⁴⁵ A Tanács (EU) 2020/135 határozata (2020. január 30.) a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás megkötéséről (HL L 29., 2020.1.31., 1. o.). Lásd a folyamatban lévő T-198/20. sz., *Shindler és társai kontra Tanács* ügyet; a T-231/20 sz., *Price kontra Tanács* ügyet; a T-252/20 sz., *Silver kontra Tanács* ügyet.

További szempont azon tény figyelembevétele, hogy az Unió által kötött nemzetközi megállapodások sok esetben különböző végrehajtási intézkedéseket tesznek szükségessé előzetesen ahhoz, hogy hatással legyenek harmadik felek jogi helyzetére. Ilyen esetekben az akár uniós, akár nemzeti szintű végrehajtási intézkedések azok, amelyek megtámadhatók az Unió bírósági felülvizsgálati rendszerével összhangban (ideértve az ilyen végrehajtási intézkedésekkel kapcsolatos jogvitában eljáró nemzeti bíróság által a Bírósághoz benyújtott, előzetes döntéshozatalra utalás lehetőségét). Egyértelmű, hogy amennyiben ilyen végrehajtási intézkedésekre van szükség, az ilyen nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat semmi esetre sem támadható meg az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján.

43. Összegezve, a Tanács Jogi Szolgálatának úgy véli, hogy egyelőre nem egyértelmű, hogy a nemzetközi megállapodások megkötését jóváhagyó tanácsi határozatok – legalább bizonyos körülmények fennállása esetén – megtámadhatónak tekinthetők-e az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján. Az erre vonatkozó egyértelmű ítélkezési gyakorlat hiányában nem jelenthető ki, hogy e határozatok soha nem tekinthetők majd megtámadhatónak a nem privilegizált felperesek részéről.
44. Ezért az „igazgatási aktusok” fogalommeghatározása hatályának a javaslat szerinti kiterjesztése azt jelenti, hogy nem zárható ki, hogy bizonyos esetekben az aarhusi rendelet értelmében vett jogosult szervezetek esetleg jogosultak lehetnek a Tanácstól az ilyen határozatok belső felülvizsgálatát kérni, illetve azt, hogy legalábbis megalapozottan hivatkozhatnak arra, hogy joguk van erre, és hogy ezt követően a Bíróság előtt megtámadhatják az elvégzett belső felülvizsgálat eredményét.
45. A javaslatról folytatott megbeszélések során informálisan elhangzott, hogy az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti tanácsi határozatok nem tekinthetők úgy, hogy a javaslatban előírt belső felülvizsgálat hatálya alá tartoznak. A vonatkozó érvelés szerint az ilyen határozatok célja pusztán az, hogy lehetővé tegyék a nemzetközi megállapodás megkötését, és ennél fogva eljárási jellegűek, és mint ilyenek, nem módosíthatják természetes vagy jogi személyek jogi helyzetét és nem érinthetik az érdekeiket.

46. A fenti 38., 42. és 43. pontban kifejtett megfontolásokra tekintettel azonban a Tanács Jogi Szolgálatára úgy véli, hogy kérdéses, hogy a Bíróság elfogadná-e ezt az érvelést.

B. Az EUMSZ 218. cikkének (5) bekezdése szerinti tanácsi határozatok

47. A nemzetközi megállapodások aláírásáról szóló, az EUMSZ 218. cikkének (5) bekezdése szerinti tanácsi határozatokkal kapcsolatos helyzet megkülönböztethető az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti, megkötésről szóló határozatokétól.
48. A Tanács Jogi Szolgálatára úgy véli, hogy nyomós érvekkel támasztható alá az, hogy egy olyan tanácsi határozat, amely pusztán egy nemzetközi megállapodás aláírásáról rendelkezik, önmagában nem képezheti kereset tárgyát nem privilegizált felperesek részéről az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése szerint. Az ilyen határozatok ugyanis csupán felhatalmazást adnak a szóban forgó megállapodás aláírására, valamint felhatalmazzák a Tanács elnökét arra, hogy kijelölje a megállapodásnak az Unió nevében történő aláírására jogosult személyt⁴⁶.
49. Kevésbé világos azonban a helyzet abban az esetben, ha az aláírásról szóló tanácsi határozat a nemzetközi megállapodás egészének vagy egy részének ideiglenes alkalmazására vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket. A megállapodás rendelkezéseinek teljességét vagy egy részét így maga az aláírásról szóló határozat teszi alkalmazandóvá, a megkötésről szóló későbbi határozatot megelőzően. Ez azt jelenti, hogy az aláírásról és ideiglenes alkalmazásról szóló határozat a természetes és jogi személyekre gyakorolt potenciális joghatása tekintetében egyenértékűnek tekinthető a megkötésről szóló határozatok joghatásaival, és a fenti 38. pontban, valamint a 42–46. pontban kifejtett megfontolások is relevánsak.

⁴⁶ Bizonyos esetekben a megállapodás megkötését megelőző feltételekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazhatnak. Lásd például az Európai Unió és a Belarusz Köztársaság közötti, a vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodásnak az Unió nevében történő aláírásáról szóló, 2019. október 14-i (EU) 2019/1915 tanácsi határozat (HL L 297., 2019.11.18., 1. o.) 4. cikkét: „A Bizottság elvégzi a biometrikus diplomata-útlevélek kibocsátására szolgáló belarusz rendszer biztonságának és integritásának, valamint az ilyen útlevélekre vonatkozó technikai előírásoknak az értékelését, és tájékoztatja a Tanácsot az értékelés eredményéről. A Tanács az értékeléstől függően dönt a megállapodás megkötéséről.”

C. Az EUMSZ 218. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti tanácsi határozatok

50. Az EUMSZ 218. cikkének (3) és (4) bekezdése olyan tanácsi határozatokról rendelkezik, amelyek nemzetközi megállapodásokra irányuló tárgyalások megkezdésére nyújtanak felhatalmazást, kijelölik a főtárgyalót vagy a tárgyaló küldöttség vezetőjét, a főtárgyaló számára irányelveket határoznak meg, valamint kijelölnek egy különbizottságot, amellyel a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell.
51. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 218. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti tanácsi határozatok előkészítő jogi aktusnak tekintendők a nemzetközi megállapodások aláírásáról és megkötéséről szóló esetleges későbbi határozatokhoz kapcsolódóan. Előkészítő jogi aktusként joghatásokat váltanak ki az Európai Unió és tagállamai, valamint az uniós intézmények között is, de nem fejtenek ki joghatásokat természetes és jogi személyekre nézve, következésképpen nem érinthetik e személyek jogait vagy kötelezettségeit⁴⁷.
52. Ennélfogva az ilyen határozatok nem támadhatók meg az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján.

D. Az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti tanácsi határozatok

53. Az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése a megállapodásokkal létrehozott szervezetben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozó határozatok, illetve valamely megállapodás alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó határozatok elfogadásáról rendelkezik.
54. Érvként felhozható, hogy az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozó tanácsi határozatok nem járnak olyan joghatásokkal a természetes és jogi személyekre nézve, amelyek miatt az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján megtámadhatók lennének, mivel pusztán meghatározzák azt az álláspontot, amelyet az Unió képviselőjének a szóban forgó nemzetközi szervben képviselnie kell. Az ilyen határozatok tehát előkészítő jellegűek.

⁴⁷ A T-376/18. sz., *Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:77) 28. pontja; a T-458/17. sz. *Shindler és társai kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:838) 39–41. pontja; a T-754/14. sz. ügyben hozott ítélet (lásd a 41. lábjegyzetet) 34. pontja; a C-425/13. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:483) 28. pontja; a C-114/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2151) 40. pontja.

Az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése alapján elfogadott tanácsi határozatok nem feltétlenül eredményeznek e nemzetközi szerv által hozott határozatokat. Maguk a nemzetközi szerv határozatai sem járnak szükségszerűen joghatással a természetes és jogi személyekre nézve. Egyértelmű ítélkezési gyakorlat hiányában azonban, és tekintettel az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése alapján elfogadott tanácsi határozatok igen széles körére, nem lehet teljes bizonyossággal kijelenteni, hogy az ilyen határozatok soha nem fognak a javaslatban előírt belső felülvizsgálat hatálya alá tartozni.

55. Ugyanez vonatkozik az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti olyan tanácsi határozatokra is, amelyek felfüggesztik valamely megállapodás alkalmazását. Emlékeztetni kell arra, hogy a Tanács csak kivételes esetekben hoz ilyen határozatot. Nem zárható ki, hogy bizonyos körülmények között lehet úgy érvelni, hogy az ilyen határozatok joghatással bírnak természetes és jogi személyekre nézve. A nemzetközi megállapodások megkötéséről szóló határozatokhoz hasonlóan ennek értékelése függne az érintett határozat és megállapodás jellegétől, a harmadik feleknek a megállapodáshoz kapcsolódó jogaitól vagy kötelezettségeitől, valamint attól, hogy maga a nemzetközi megállapodás gyakorolhat-e közvetlen joghatást harmadik felekre nézve, vagy ehhez uniós vagy nemzeti szintű végrehajtási intézkedésekre van szükség. Így tehát nem zárható ki, hogy az aarhusi rendeletben előírt belső felülvizsgálathoz való jog alkalmazandó lehet az ilyen határozatokra, legalábbis bizonyos körülmények fennállása esetén.

E. Közbenső következtetés az EUMSZ 218. cikke alapján elfogadott jogi aktusokról

56. Az EUMSZ 218. cikkével kapcsolatos megfontolásokat összegezve, amint azt fentebb kifejtettük, a kérdésre vonatkozó egyértelmű ítélkezési gyakorlat hiányában nem zárható ki, hogy az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése szerinti, nemzetközi megállapodások megkötéséről szóló tanácsi határozatok bizonyos körülmények fennállása esetén tekinthetők úgy, hogy a javaslat szerinti belső felülvizsgálat tárgyát képező jogi aktusok körébe tartoznak. Ugyanez vonatkozhat az EUMSZ 218. cikkének (5) bekezdése szerinti, nemzetközi megállapodások aláírásáról szóló tanácsi határozatokra is, amennyiben az adott határozat a szóban forgó megállapodás egészének vagy egy részének ideiglenes alkalmazásáról rendelkezik, valamint az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti egyes tanácsi határozatokra is.

VI. AZ EURÓPAI ATOMENERGIA-KÖZÖSSÉGET LÉTREHOZÓ SZERZŐDÉS
(EURATOM-SZERZŐDÉS) ALAPJÁN ELFOGADOTT JOGI AKTUSOK

57. Néhány delegáció felvetette azt a kérdést, hogy az Euratom-Szerződés alapján elfogadott jogi aktusok képezhetik-e a javaslat által módosított aarhusi rendelet szerinti belső felülvizsgálat tárgyát.
58. A Törvényszék nemrégiben foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az aarhusi rendelet (a jelenlegi formájában) alkalmazandó-e az Euratom-Szerződés alapján elfogadott valamely intézkedésre, mégpedig egy olyan ügyben, amely a szóban forgó intézkedéssel kapcsolatban készült dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását érintette (a T-307/16. sz., *CEE Bankwatch Network kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:T:2018:97).
59. Az említett ítélet 46. pontjában a Bíróság megállapította, hogy: „*az 1367/2006 rendelet a címe, a preambuluma és a rendelkezései szerint az információk területén egy olyan nemzetközi egyezmény keretében vállalt kötelezettségeket hajt végre, amelynek az Európai Atomenergia - közösség nem részese, nevezetesen az Aarhusi Egyezményből következő kötelezettségeket. Amint az a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17 - i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.) 1. cikkéből következik, az említett egyezmény kizárólag az Európai Közösség nevében került jóváhagyásra, amely jelenleg az Unió. Az Európai Atomenergia - közösséget, mivel ezen egyezménynek nem részese, ellenkező rendelkezés hiányában nem kötelezhetik az egyezményt végrehajtó e rendeletben foglalt kötelezettségek.*” (utólagos kiemelés).
60. A Bíróság továbbá emlékeztetett arra, hogy az Euratom- Szerződés végrehajtása keretében elfogadott jogi aktusokra nem vonatkoznak mindenképpen azok a kötelezettségek, amelyek az Unió keretében alkalmazandóak. Az Európai Atomenergia-közösség és az Európai Unió különálló jogi személyiséggel rendelkező, különálló szerződésekkel létrehozott különálló szervezetek (47. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61. A Bíróság rámutatott arra, hogy az Euratom-Szerződés 106a. cikke alkalmazandóvá teszi az EUSZ és az EUMSZ bizonyos rendelkezéseit. Az EUMSZ 192. cikke, amely az aarhusi rendelet jogalapja, nem tartozik e rendelkezések közé. Ebből következik, hogy az EUMSZ 192. cikke alapján elfogadott intézkedések nem alkalmazhatók az Euratom keretében (48–49. pont).
62. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az aarhusi rendelet csak az Európai Unió keretében alkalmazandó, az Euratom intézményeire és szerveire viszont nem (50. pont).
63. Ezért elviekben egyértelmű, hogy az Euratom-Szerződés alapján elfogadott jogi aktusok nem tartoznak az aarhusi rendelet rendelkezéseinek hatálya alá.
64. Ezzel szemben viszont a Bíróság egy közelmúltbeli állami támogatási ügyre vonatkozó fellebbezésben megállapította, hogy az EUMSZ sokkal szélesebb körű célokat követ, mint az Euratom-Szerződés ágazati céljai, és mivel az EUMSZ „*számos területen és ágazatban széles körű hatásköröket ruház az Unióra, az EUM- Szerződés szabályai alkalmazandók a nukleáris energia ágazatában, amennyiben az Euratom- Szerződés nem tartalmaz különös szabályokat. Következésképpen, mivel az Euratom- Szerződés nem tartalmaz állami támogatásokra vonatkozó szabályokat, az EUMSZ 107. cikk alkalmazandó ebben az ágazatban.*” (C-594/18. P. sz., *Ausztria kontra Bizottság* ügy)⁴⁸ (utólagos kiemelés).
65. A Bíróság továbbá megállapította, hogy az Euratom-Szerződés rendelkezései „*nem foglalkoznak kimerítő jelleggel az atomenergia- ágazatot érintő környezetvédelmi kérdésekkel. Következésképpen az Euratom- Szerződéssel nem ellentétes az uniós jog környezetvédelmi szabályainak ezen ágazatban történő alkalmazása.*” (41. pont, utólagos kiemelés). Ez igaz mind az elsődleges jog rendelkezéseire (például az EUMSZ 11. cikkére), mind a másodlagos jog rendelkezéseire. E tekintetben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelv alkalmazandó az atomerőművek és egyéb atomreaktorok tekintetében (42. és 43. pont).

⁴⁸ ECLI:EU:C:2020:742. Ez megfelel a Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatának, amely szerint az Euratom-Szerződés különös szabályainak hiányában az EK-Szerződés rendelkezései alkalmazhatók. Lásd az 1/94. sz. véleményt (ECLI:EU:C:1994:384), amelyben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az EK-Szerződés rendelkezései nem térhetnek el az Euratom-Szerződés rendelkezéseitől, azonban kimondta, hogy mivel az Euratom-Szerződés nem tartalmaz a külkereskedelemre vonatkozó rendelkezéseket, *nincs akadálya annak, hogy az EK-Szerződés 113. cikke (jelenleg az EUMSZ 207. cikke) alapján kötött megállapodások kiterjedjenek az Euratom-termékek nemzetközi kereskedelmére* (24. pont).

66. A Tanács Jogi Szolgálatát úgy véli, hogy e két ügyből az következik, hogy az aarhusi rendelet rendelkezései alkalmazandók az EUMSZ (vagy az EUSZ) alapján elfogadott olyan intézkedésekre, amelyek az atomenergia területére vonatkoznak. Nem alkalmazandók azonban maga az Euratom-Szerződés alapján elfogadott intézkedésekre, azaz az Euratom-Szerződésen alapuló határozatokra. A javaslatban nincs egyetlen olyan elem sem, amely ezen az elemzésen változtatna.

VII. A BELSŐ FELÜLVIZSGÁLAT KÉRELMEZÉSÉRE VALÓ KERESHETŐSÉGI JOGNAK A „JOGOSULT SZERVEZETEKRE” VALÓ KORLÁTOZÁSA

67. A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleménye megerősíti a 2017. évi elemzését, amely szerint a belső felülvizsgálat kérelmezéséhez való joggal kapcsolatban: *az Aarhusi Egyezmény azzal, hogy a 11. cikkében foglalt kritériumokat teljesítő NGO-kon kívül a nyilvánosság valamennyi tagját kizárja, nem hajtja végre megfelelően az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését*⁴⁹.
68. Néhány delegáció kétségeinek adott hangot azzal kapcsolatban, hogy összeegyeztethető lenne-e a Szerződésekkel az aarhusi rendelet hatályának olyatén kiterjesztése, amely lehetővé tenné a jogosult szervezetek szélesebb kategóriája vagy akár a nyilvánosság tagjai számára, hogy kérelmezzék az igazgatási aktusok belső felülvizsgálatát.
69. A Tanács Jogi Szolgálatát a 2017. évi véleményében is észrevételeket fűzött ehhez a kritikához (37. és 38. pont). A Tanács Jogi Szolgálatát továbbra is úgy véli, hogy jogilag lehetséges lenne az aarhusi rendelet oly módon történő módosítása, hogy a belső felülvizsgálat kérelmezésére vonatkozó jog hatályát az aarhusi rendelet jelenlegi változatában előírtakon túlmutatóan kiterjesszék (a rendelet 11. cikke meghatározza azokat a kritériumokat, amelyeket a nem kormányzati szervezeteknek teljesíteniük kell ahhoz, hogy kérelmezhesek az igazgatási aktusok belső felülvizsgálatát). Alapvetően a társjogalkotók feladata eldönteni, hogy az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek az uniós intézményekre és szervekre való alkalmazása tekintetében hogyan lehet a legjobban teljesíteni az Aarhusi Egyezmény követelményeit.

⁴⁹ A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleményének 37. pontja.

70. E tekintetben a Tanács Jogi Szolgálatja megjegyzi, hogy maga az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felek megállapíthatnak olyan kritériumokat, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a nyilvánosság tagjai⁵⁰ közigazgatási felülvizsgálati eljárásokhoz folyamodhassanak a környezetvédelmi jogukkal ellentétesnek ítélt cselekmények és mulasztások tekintetében. A Megfelelési Bizottság azt is elismerte, hogy a közigazgatási felülvizsgálat minden egyén számára történő megnyitása *actio popularis*-t jelentene, amelyet az Egyezmény nem követel meg⁵¹. A Megfelelési Bizottság ehelyett az NGO-kkal kapcsolatban megjegyezte, hogy a megszabott kritériumok nem lehetnek annyira szigorúak, hogy *az összes vagy szinte az összes környezetvédelmi szervezetet kizárják az ilyen cselekmények vagy mulasztások megtámadásának lehetőségéből*. Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság megállapította, hogy az Aarhusi Egyezmény szerződő felei „*széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek* (az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében előírt »közigazgatási vagy bírósági eljárások« végrehajtási módjának meghatározásában»⁵² (utólagos kiemelés).

VIII. A MEGFELELÉSI BIZOTTSÁG ÉSZREVÉTELEI AZ IGAZGATÁSI AKTUSOKNAK A JAVASLATBAN SZEREPLŐ MEGHATÁROZÁSÁVAL KAPCSOLATBAN

A. „Jogilag kötelező és külső hatással” bíró aktusok

71. A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleménye újólal megerősítette az először 2017-ben tett azon javaslatát, hogy módosítsák a „*jogilag kötelező és külső hatással bír*” kifejezést (utólagos kiemelés), amely azon követelmények egyike, amelyek alapján egy jogi aktus az „*igazgatási aktus*” fogalommeghatározása alá tartozónak tekintendő mind a rendelet jelenleg hatályos változatában, mind e fogalommeghatározásnak a javaslat szerint módosított változatában (lásd a fenti 12. és 13. pontot, valamint az 19. lábjegyzetet). A Megfelelési Bizottság úgy véli, hogy ez a kifejezés túlságosan korlátozó jellegű, és azt oly módon kell módosítani, hogy olyan aktusra utaljon, amely „*jogi és külső hatással bír*” (utólagos kiemelés). Elismeri, hogy egy jogi aktusnak joghatással kell bírnia ahhoz, hogy a környezetvédelmi joggal ellentétes legyen, de úgy véli, hogy a „*kötelező*” kifejezés beillesztése kizárhat bizonyos jogi aktusokat a javaslat hatálya alól⁵³.

⁵⁰ Az Egyezmény 2. cikkének 4. pontja szerint a „*nyilvánosság*» jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai”.

⁵¹ Lásd az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról szóló útmutató 194. oldalát, amely a Megfelelési Bizottság által az ACCC/C/2005/11. sz. ügyben tett megállapításokat idézi.

⁵² A C-401/12 P–C-403/12 P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (lásd a 8. lábjegyzetet) 59. pontja.

⁵³ Általánosan elfogadott, hogy a „*külső hatások*» kifejezés jelentése megegyezik a „*harmadik személyekre gyakorolt joghatások*» kifejezéssel.

72. E javaslat mérlegelése során meg kell vizsgálni, hogy a „kötelező” szó elhagyása lényegesen megváltoztatná-e a fogalommeghatározás hatályát.
73. Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság alkalmanként különbséget tett a „joghatással bíró” és a „jogilag kötelező erejű” aktusok között. Az OIV-ügyben, az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti tanácsi határozatok tekintetében joghatással bíró aktusok meghatározásával kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy a Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Szervezet által tett ajánlások – bár önmagukban jogilag nem kötelező erejűek – joghatással bírónak tekintendők, mivel „meghatározó módon befolyásolják az uniós jogalkotó által [...] elfogadott szabályozás tartalmát”⁵⁴.
74. Általánosabban, ami a joghatással bíró jogi aktusoknak az EUMSZ 263. cikke szerinti fogalmát illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a jogi aktus formája nem bír jelentőséggel annak eldöntésekor, hogy valamely jogi aktus joghatást vált-e ki. Ehelyett a szóban forgó jogi aktus hatása, tartalma és hatálya bír döntő jelentőséggel⁵⁵. Ezekben az ügyekben a Bíróság néhol a „joghatással járó”⁵⁶ kifejezést használta az EUMSZ 263. cikke (1) bekezdésének megszövegezéséhez igazodva, máshol az EUMSZ 263. cikke szerinti jogi aktusokra úgy utalt, mint amelyek „kötelező jellegűek”⁵⁷ vagy „kötelező erővel” (és „joghatással”)⁵⁸ bírnak, míg szintén máshol a „kötelező joghatással”⁵⁹ bíró jogi aktusokra hivatkozott.

⁵⁴ A C-399/12. sz., *Németország kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2258) 61–64. pontja.

⁵⁵ Amint ezt a javaslat indokolásában is kiemelték, lásd a 8. és 9. oldalt. Lásd az 1/57. és 14/57 sz., *Usines à tubes de la Sarre kontra ESZAK Főhatóság* egyesített ügyekben hozott ítéletet (EBHT 1957–1958, 105. o.); a 60/81. sz., *IBM kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1981:264) 9. pontját; a 22/70. sz., *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1971:32) 42. pontját; a C-325/91. sz., *Franciaország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EBHT I-3283. o.) 9. pontját; a C-57/95. sz., *Franciaország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:164) 22. pontját; a C-147/96. sz., *Hollandia kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EBHT 2000., I-4723. o.) 27. pontját; a C-463/10 P. és C-475/10 P. sz., *Deutsche Post és Németország kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:656) 36. pontját. Ebben a tekintetben a C-303/90. sz. *Franciaország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EBHT 1991., I-5315. o.) 8. és 10. pontját; a C-213/88. és C-39/89. sz. *Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament* egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1991., I-5643. o.) 15. pontját; a C-366/88 sz. *Franciaország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EBHT 1990., I-3571. o.) 8. és 11. pontját.

⁵⁶ Az 1/57. és 14/57. sz. egyesített ügyek, ugyanott.

⁵⁷ A C-57/95. sz. ügyben hozott ítélet (lásd az 55. lábjegyzetet) 22. pontja; a C-325/91. sz. ügyben hozott ítélet (lásd az 55. lábjegyzetet) 26. pontja.

⁵⁸ A C-325/91. sz. ügyben hozott ítélet (lásd az 55. lábjegyzetet) 30. pontja.

75. Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az aarhusi rendelet 12. cikke lehetőséget biztosít arra, hogy a Bíróság előtt eljárást indítsanak „a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban”, és ennél fogva az EUMSZ 263. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően. Amint azt a fenti 24. pontban említettük, a Törvényszék úgy értelmezte az aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében vett „*jogilag kötelező és külső hatást*” kiváltó aktus fogalmát, mint amely összhangban áll az EUMSZ 263. cikke értelmében vett, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktus fogalmával⁶⁰.
76. Ezen ítélkezési gyakorlat fényében észszerűen levonható az a következtetés, hogy az igazgatási aktusnak az aarhusi rendelet szerinti meghatározása szempontjából nincs érdemi különbség a „*jogi és külső hatással bíró*” és a „*jogilag kötelező és külső hatással bíró*” kifejezések használata között. Következésképpen a Tanács Jogi Szolgálatá úgy véli, hogy a Megfelelési Bizottság által javasolt módosítás nem változtatná meg az „igazgatási aktus” javaslatban szereplő fogalom meghatározásának tárgyi hatályát. Többféleképpen is el lehet járni. Meg lehet tartani a „*jogilag kötelező és külső hatás*” kifejezést, és ismertetni lehet a Megfelelési Bizottsággal azt a tényt, hogy ez egyenértékűnek tekintendő a „*harmadik személyekre joghatással járó*” kifejezéssel. Alternatív megoldásként el lehetne fogadni a Megfelelési Bizottság által javasolt megfogalmazást, és egy preambulumbekzdésbe magyarázó szöveget lehetne illeszteni annak kifejtése érdekében, hogy a fogalom meghatározást az EUMSZ 263. cikkével és a kapcsolódó ítélkezési gyakorlattal összhangban kell értelmezni⁶¹.

B. Az „uniós intézmény vagy szerv által elfogadott” aktusok

77. A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleménye észrevételeket tesz az „igazgatási aktus”-nak a javaslat szerint felülvizsgált meghatározásában eszközölt másik változtatással kapcsolatban is. Ez az „*uniós intézmény vagy szerv által elfogadott (...) nem jogalkotási*” aktusokkal kapcsolatos (utólagos kiemelés). A Megfelelési Bizottság úgy vélte, hogy az „*elfogadott*” kifejezés használata korlátozhatja az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében megtámadható jogi aktusok körét⁶².

⁵⁹ A C-463/10 P. és C-475/10 P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (lásd az 55. lábjegyzetet) 36. pontja; lásd még a 60/81. sz. ügyben hozott ítélet (lásd az 55. lábjegyzetet) 9. pontját („*olyan joghatások ..., amelyek kötelező erejűek*”).

⁶⁰ A T-9/19. sz. ügyben hozott ítélet (lásd a 31. lábjegyzetet) 149. pontja.

⁶¹ Egy másik megközelítés lehetett volna az aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdése g) pontja szövegének módosítása oly módon, hogy azt közvetlenül hozzáigazítják az EUMSZ 263. cikkének szövegéhez.

⁶² A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleményének 46. pontja.

78. A Megfelelési Bizottság nem fejtette ki részletesebben aggályait, de a Tanács Jogi Szolgálatára szerint ezzel az aggállyal kapcsolatban az alábbi általános észrevételeket lehet tenni.
79. Észszerű az „elfogadott” kifejezést úgy értelmezni, hogy olyan jogi aktusokra utal, amelyek már nem tervezet formáját öltik. Ezeket a jogi aktusokat a rájuk alkalmazandó eljárásoknak megfelelően véglegesítették, és azok az aarhusi rendelet 10. cikkében előírt belső felülvizsgálati eljárás tárgyát képezhetik, feltéve, hogy megfelelnek a fogalom meghatározás egyéb követelményeinek is. Amint az a fenti 74. pontban kifejtettük, a Bíróság az EUMSZ 263. cikkével kapcsolatban következetesen megállapította, hogy a harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok formájuktól függetlenül megtámadhatók⁶³. Ezen ítélkezési gyakorlat analógiájára az aarhusi rendelet szerinti belső felülvizsgálat alkalmazásában a jogi aktus végleges jellegének jelzésére használt konkrét kifejezés („elfogadott”, „jóváhagyott” stb.) nem releváns annak meghatározása szempontjából, hogy az aarhusi rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében „*jogilag kötelező és külső hatással*” bír-e.
80. A Tanács Jogi Szolgálatára ezért úgy véli, hogy az „elfogadott” kifejezésnek a javaslatban szereplő „*igazgatási aktus*” fogalom meghatározása alá tartozó uniós jogi aktusokkal kapcsolatban történő használata nem korlátozza azon jogi aktusok körét, amelyek az aarhusi rendelet szerinti belső felülvizsgálat tárgyát képezhetik.
81. Emlékeztetni kell arra, hogy a Szerződések sok esetben egyszerűen birtokos esetben hivatkoznak az intézmények „intézkedéseire”⁶⁴. Alternatív megoldásként lehetne itt is ugyanezt a megfogalmazást használni; ez sem módosítaná a rendelkezés hatályát.

IX. TAGÁLLAMI SZINTŰ VÉGREHAJTÁSI INTÉZKEDÉSEK

82. A javaslat különbséget tesz egyfelől az uniós szintű végrehajtási intézkedéseket igénylő aktusok között, amelyek esetében belső igazgatási felülvizsgálatot ír elő, de csak abban az időpontban, amikor a szóban forgó végrehajtási intézkedést elfogadják, másfelől a tagállami szintű végrehajtási intézkedéseket igénylő aktusok között, amelyek esetében nem ír elő belső felülvizsgálatot⁶⁵.

⁶³ E tekintetben lásd a C-147/96. sz. ügyben hozott ítélet (lásd az 55. lábjegyzetet) 27. pontját.

⁶⁴ Lásd különösen az EUSZ 4. cikkét és magát az EUMSZ 263. cikkét.

⁶⁵ Lásd a javaslat 1. cikkének (1) bekezdését és (2) bekezdésének a) pontját.

83. A Megfelelési Bizottság 2021. évi szakvéleménye jelzi, hogy nem felel meg az Aarhusi Egyezménynek az, hogy a nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket igénylő uniós jogi aktusok mentesülnek a belső felülvizsgálat alól. Elismeri, hogy az uniós intézmények és szervek nem végezhetnék el maguknak a nemzeti végrehajtási intézkedéseknek a belső felülvizsgálatát. Azzal érvel azonban, hogy a nemzeti végrehajtási intézkedések elfogadását követően lehetővé kell tenni az uniós jogi aktus belső felülvizsgálatát.
84. A Tanács Jogi Szolgálatát úgy véli, hogy ez a szakvélemény nem veszi figyelembe az uniós jogrend sajátosságait, valamint a környezetvédelmi jog területén az uniós és a nemzeti jogi aktusok tekintetében rendelkezésre álló különböző jogorvoslati lehetőségeket. Amennyiben egy uniós jogi aktus nemzeti végrehajtási intézkedéseket igényel, az intézkedést megtámadni kívánó jogosult szervezetnek az alkalmazandó nemzeti jogorvoslatokkal összhangban kell jogorvoslatért folyamodnia. Ez összhangban áll az EUMSZ 263. cikkének (4) bekezdésében foglalt, az olyan rendeleti jellegű jogi aktusokra vonatkozó megközelítéssel, amelyek végrehajtási intézkedéseket vonnak maguk után, és amelyek e bekezdés alapján nem képezhetik megsemmisítés iránti kereset tárgyát az említett végrehajtási intézkedések megtámadására rendelkezésre álló lehetőségek miatt⁶⁶. Emlékeztetni kell arra, hogy e bekezdés hatályát a Lisszaboni Szerződés kiterjesztette annak érdekében, hogy lehetővé tegye a nem privilegizált felperesek számára az olyan rendeleti jellegű jogi aktusok bírósági felülvizsgálatát, amelyek őket közvetlenül érintik, de csakis abban az esetben, ha azok nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket. Amint azt a fenti 24. pontban említettük, a Törvényszék a T-9/19. sz. (*ClientEarth kontra EBB*) ügyben megállapította, hogy az aarhusi rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálatra alkalmas aktusokat a 263. cikk rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni (az ítélet 149. pontja).
85. Ami a nemzeti jogorvoslati lehetőségeket illeti, azon közigazgatási lehetőségek mellett, amelyek esetleg igénybe vehetők a nemzeti végrehajtási intézkedések felülvizsgálata céljából, a bírósági jogorvoslatra vannak olyan lehetőségek is, amelyek megfelelő fórumot biztosítanak azon uniós jogi aktus érvényességének vitatására, amely alapján a szóban forgó végrehajtási intézkedéseket meghozták.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Az európai egyezmény II. munkacsoportja – 2002. október 7-i 21. sz. munkadokumentum.

86. Ennek módja az, hogy a nemzeti végrehajtási intézkedésekkel szemben a szóban forgó tagállamban indítanak bírósági eljárást, amelyben a felperes az ilyen nemzeti végrehajtást igénylő uniós jogi aktus érvénytelenségének megállapítását kérheti. Ebben az összefüggésben a nemzeti bíróságnak az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatalt kell kérnie a Bíróságtól az uniós jogi aktus érvényességére vonatkozóan⁶⁷.
87. Amint azt a fenti 17. pontban említettük, az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése azt írja elő, hogy a környezetvédelmi joggal ellentétes aktusok tekintetében igazgatási vagy bírósági jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia, de nem követeli meg mindkettőt. A Tanács Jogi Szolgálatára úgy véli, hogy a nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket igénylő uniós jogi aktusoknak a javaslatban előírt belső felülvizsgálatból való kizárása összhangban áll az uniós jogrend alapvető elveivel és bírósági felülvizsgálati rendszerével.

X. KONKLÚZIÓ

88. Összegzőképpen, a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye a következő:
- a) az aarhusi rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálatra alkalmas „igazgatási aktusok” fogalommeghatározását tovább kell pontosítani a szövegtervezetben annak egyértelműbbé tétele érdekében, hogy ez a fogalom az egyedi hatályú jogi aktusokra és az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése alapján megtámadható rendeleti jellegű jogi aktusokra egyaránt vonatkozik;
 - b) a belső felülvizsgálati eljárás hatályának javasolt kiterjesztése az általános hatályú nem jogalkotási aktusokra, amint az a javaslatban szerepel, összeegyeztethető az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdésével;

⁶⁷ A C-456/13 P. sz., *T & L Sugars et Sidul Açúcares kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:284) 29–31. pontja; a C-274/12. P. sz., *Telefónica kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:852) 27–29. pontja; a C-583/11. P. sz. ügyben hozott ítélet (lásd a 33. lábjegyzetet) 93. pontja.

- c) egyértelmű ítélkezési gyakorlat hiányában nem zárható ki, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén az EUMSZ 218. cikkének (5) bekezdése szerinti olyan tanácsi határozatok, amelyeknek az ideiglenes alkalmazásáról rendelkeznek, valamint az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése és 218. cikkének (9) bekezdése szerinti tanácsi határozatok az aarhusi rendelet szerinti belső felülvizsgálat tárgyát képezhetik, amennyiben azt a javaslatnak megfelelően módosítják;
- d) az aarhusi rendelet rendelkezései alkalmazandók az EUMSZ (vagy az EUSZ) alapján elfogadott olyan intézkedésekre, amelyek az atomenergia területét érintik, de nem alkalmazandók az Euratom-Szerződés alapján elfogadott intézkedésekre;
- e) amennyiben az uniós jogalkotó úgy határoz, jogilag lehetséges az aarhusi rendelet oly módon történő módosítása, hogy a belső felülvizsgálat kérelmezésére vonatkozó jog hatályát az említett rendelet jelenlegi változatának 11. cikke szerinti „*jogosult szervezetek*” fogalmán túlmutatóan kiterjesszék;
- f) az aarhusi rendelet alkalmazásában és a Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében nincs lényeges különbség a „*jogilag kötelező és külső hatások*” kifejezés és a „*jogi és külső hatások*” kifejezés között az „*igazgatási aktus*” fogalommeghatározása szempontjából;
- g) az „*elfogadott*” kifejezésnek a (javaslatban való) használata az olyan igazgatási aktusok tekintetében, amelyek belső felülvizsgálat tárgyát képezhetik, nem korlátozza e felülvizsgálat hatályát;
- h) a tagállami szintű végrehajtási intézkedéseket igénylő igazgatási aktusok rendelkezéseinek a belső felülvizsgálati eljárásból való kizárása (a javaslatban foglaltak szerint) összhangban van az Unió bírósági felülvizsgálati rendszerével és az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével.