



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. október 12.¹

C-664/15. sz. ügy

**Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation
kontra
Bezirkshauptmannschaft Gmünd**

(a Verwaltungsgerichtshof [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Környezet – Aarhusi Egyezmény – Igazságszolgáltatáshoz való jog – Környezetvédelmi nem kormányzati szervezetek jogállása – Az ilyen szervezetek azon joga, hogy az illetékes hatóságok határozatát bíróság előtt megtámadják – Az ilyen szervezetek ügyféli jogállása közigazgatási eljárásban – Ügyféli jogállás elvesztése a közigazgatási eljárásban, amennyiben az ilyen szervezet elmulasztja a kifogásainak az eljárás során kellő időben való benyújtását”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) egy olyan környezetvédelmi szervezet jogállására vonatkozóan kér útmutatást, amely az Aarhusi Egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) alapján szeretné az igazságszolgáltatást igénybe venni.² A kérdés egy olyan engedélyezési kérelemmel kapcsolatban merült fel, amely alapján egy folyóból vizet kívánnak kinyerni annak érdekében, hogy egy síterep részére havat állítsanak elő (a továbbiakban: engedélyezési eljárás).³ Az említett eljáráshoz kapcsolódó környezetvédelmi kérdés a 2000/60/EK irányelv⁴ (a továbbiakban: vízügyi keretirányelv) hatálya alá tartozik.

2. A környezetvédelmi szervezeteket a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban megillető jogállás érzékeny kérdése bőséges ítélkezési gyakorlatot eredményezett, amely csúcspontját a C-243/15 Lesoochranárske zoskupenie VLK ügyben⁵ érte el.

3. A jelen ügyben a Bíróságnak a következő kérdésekkel kell foglalkoznia. A vízügyi keretirányelv az Aarhusi Egyezménnyel összefüggésben értelmezve feljogosítja-e a környezetvédelmi szervezetet, hogy a közigazgatási határozatokat közigazgatási vagy bírósági eljárásban megtámadja, különösen, ha hó előállításához történő vízkitermelésre irányuló engedély megadását kéri? Az érintett szervezetnek ügyféli jogállással kell-e rendelkeznie a közigazgatási szakaszban, vagy elég, ha az illetékes hatóság által

¹ Eredeti nyelv: angol.

² A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezményt (kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény) 1998. június 25-én írták alá Aarhusban, és 2001. október 30-án lépett hatályba. Ennek az egyezménynek minden tagállam szerződő fele. Az EU részéről 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.) hagyta jóvá. Az említett időponttól kezdve az egyezménynek az Európai Unió is szerződő fele.

³ Az alapeljárás tárgyát képező projekt közismert nevén az „Aichelberglift-projekt”.

⁴ A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.).

⁵ Lásd: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (a továbbiakban: Brown Bears II ítélet), EU:C:2016:838, különösen az 59. pont.

kiadott engedéllyel szemben fellebbezés benyújtására jogosult? A nemzeti eljárási szabályok előírhatják-e, hogy valamely környezetvédelmi szervezet nem támadhatja meg a közigazgatási határozatot fellebbezés útján, ha az engedéllyel szembeni kifogásait nem nyújtotta be a nemzeti jognak megfelelően „kellő időben” a közigazgatási eljárás során?

Az Aarhusi Egyezmény

4. Az Aarhusi Egyezmény célkitűzései közé tartozik a környezet állapotának védelme, megőrzése és javítása iránti igény megerősítése,⁶ annak felismerése, hogy mindenkinek mind egyénileg, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára,⁷ annak felismerése, hogy egyebek mellett a nem állami szervezetek szerepe fontos a környezetvédelemben,⁸ valamint annak biztosítása, hogy a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmus álljon rendelkezésre érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében.⁹

5. Az 1. cikk előírja, hogy „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.” Ebből következik, hogy az Aarhusi Egyezmény potenciálisan mindig alkalmazandó, amikor környezetvédelmi jogszabályról van szó.

6. A 2. cikk (4) bekezdése értelmében „a nyilvánosság” „jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai”. A 2. cikk (5) bekezdése szerint „a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni” a környezeti döntéshozatal során, és ezért a szóban forgó rendelkezés szerinti „érintett nyilvánosság” fogalma alá tartozik.

7. A 6. cikk „A nyilvánosság részvétele egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban” címet viseli. A 6. cikk (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a nyilvánosság részvételét szabályozó rendelkezéseket kell alkalmazni az I. mellékletben felsorolt javasolt tevékenységek engedélyezési eljárása kapcsán hozandó döntések során.¹⁰ A 6. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében az említett rendelkezéseket alkalmazni kell a nemzeti szabályozásnak megfelelően olyan tevékenységekkel kapcsolatos döntések esetében is, melyek nem tartoznak az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közé, de jelentős hatással lehetnek a környezetre. Az érintett államnak kell eldöntenie, hogy egy adott javasolt tevékenység a 6. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozik-e, vagy sem. A 6. cikk (2)–(10) bekezdése egyebek mellett biztosítja a nyilvánosság számára a részvétel jogát a környezetvédelmi döntéshozatali eljárások korai fázisában, valamint annak jogát, hogy a nyilvánosság képviselői előterjesszék megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket, melyeket a javasolt tevékenységgel kapcsolatosan fontosnak tartanak.

8. A 9. cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

6 Ötödik preambulumbekkezdés.

7 Hetedik preambulumbekkezdés.

8 Tizenharmadik preambulumbekkezdés.

9 Tizennyolcadik preambulumbekkezdés.

10 A felsorolt tevékenységek közé tartoznak például az energiaiparhoz, a fémek előállításához és feldolgozásához, valamint az ásványanyagiparhoz kapcsolódó tevékenységek. Ezek olyan tevékenységekből állnak, amelyek valami miatt „jelentős” hatással lehetnek a környezetre. A Bíróság előtt lévő ügyiratból úgy tűnik, hogy az Aichelberglift-projekt nem tartozik az említett melléklet hatálya alá.

- a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy alternatívan,
- b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja,

a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. cikk rendelkezéseivel, és amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a (3) bekezdés érvényét.

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

[...]”

9. A 9. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

10. A 9. cikk (4) bekezdése hozzáteszi:

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

Az uniós jog

Az élőhelyirányelv

11. Az élőhelyirányelv¹¹ célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához az Unió területén belül.¹² Az irányelv értelmében létre kell hozni a különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védeltségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.¹³ A különleges természetmegőrzési területeken

11 A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; a továbbiakban: élőhelyirányelv).

12 A 2. cikk (1) bekezdése.

13 A 3. cikk (1) bekezdése.

belül a tagállamoknak meg kell akadályozniuk az olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodását és megzavarását, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték. Figyelembe véve az adott természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy projekt hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de jelentős hatással lehet arra. Az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.¹⁴

A vízügyi keretirányelv

12. A vízügyi keretirányelv preambulumbekzdései között a következő állítások szerepelnek. A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.¹⁵ A Szerződések szerint az Unió környezetpolitikájának hozzá kell járulnia a környezet minőségének megőrzésére, védelmére és javítására irányuló célkitűzések követéséhez, és e politikának az elővigyázatosság, a megelőzés elvén kell alapulnia.¹⁶ A vízügyi keretirányelv sikere az uniós, a tagállami és a helyi szintű szoros együttműködéstől és összehangolt intézkedésektől, valamint legalább ennyire az információktól, a konzultációktól és a nyilvánosság, ideértve a vízhasználókat is, bevonásától függ.¹⁷ Az irányelv célja a vízi környezet fenntartása és javítása az Európai Unióban.¹⁸ Ahhoz, hogy biztosítható legyen a nyilvánosság részvétele, beleértve a vízhasználókat is, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek kialakításában és korszerűsítésében szükséges biztosítani a megfelelő információkat a tervezett intézkedésekről, és tájékoztatást kell adni azok végrehajtásának előrehaladásáról, hogy a nyilvánosságot be lehessen vonni még a szükséges intézkedések felőli végső döntések meghozatala előtt.¹⁹

13. A vízügyi keretirányelv 1. cikke értelmében az irányelv célja, hogy keretet adjon egyebek mellett a szárazföldi felszíni vizek védelmének, amely a) megakadályozza a vízi ökoszisztémák, és – tekintettel azok vízszükségletére – a vízi ökoszisztémáktól közvetlenül függő szárazföldi ökoszisztémák és vizes területek további romlását, védi és javítja azok állapotát; b) elősegíti a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható vízhasználatot; és c) a vízi környezet fokozott védelmére és javítására irányul.

14. A 2. cikkben szereplő fogalom meghatározás értelmében a „felszíni víz” fogalmába tartoznak a szárazföldi vizek, kivéve a felszín alatti vizet; az átmeneti vizek és a parti tengervizek, kivéve a kémiai állapot szempontját, amely szerint a felségvizek is ide tartoznak; és „felszín alatti víz” mindaz a víz, amely a föld felszíne alatt a telített zónában található, és közvetlen kapcsolatban van a talajjal vagy az altalajjal. „Szárazföldi víz” minden, a földfelszínen álló vagy mozgó víz, és minden felszín alatti víz annak az alapvonalnak a szárazföld felőli oldalán, amelytől a felségvizek szélességét számítják.²⁰ A 3. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak meg kell határozniuk az országuk területén belül fekvő egyes vízgyűjtőket, és egyedi vízgyűjtő kerületekbe kell sorolniuk őket.

15. A („Környezeti célkitűzések” címet viselő) 4. cikk (1) bekezdése megfogalmaz bizonyos környezetvédelmi célkitűzéseket „a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben előírt intézkedési programok átültetésére”. Egyebek mellett a tagállamoknak végre kell hajtaniuk „a szükséges intézkedéseket, hogy megakadályozzák az összes felszíni víztest állapotának romlását”. Kötelességük „védeni, javítani és helyreállítani” az összes ilyen víztestet.

14 A 6. cikk (1), (2), illetve (3) bekezdése.

15 Az (1) preambulumbekzdés.

16 A (11) preambulumbekzdés.

17 A (14) preambulumbekzdés.

18 A (19) preambulumbekzdés.

19 A (46) preambulumbekzdés.

20 A 2. cikk (1), illetve (3) bekezdése

16. A 11. cikk (1) bekezdése szerint minden tagállam biztosítja az e cikk (2), (3) és (4) bekezdésében meghatározott intézkedési program kialakítását valamennyi vízgyűjtő kerületre (vagy a nemzetközi vízgyűjtő kerület országának területére eső részére). Konkrétan ezen intézkedéseknek magukban kell foglalniuk „a felszíni édesvizek [...] kitermelésének [...] szabályozását, beleértve [...] a vízkivételek [...] előzetes engedélyeztetésének követelményét.”²¹ A 13. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok biztosítják, hogy minden, teljes egészében a területükön fekvő vízgyűjtő kerületre vonatkozóan vízgyűjtő-gazdálkodási terv készüljön. A 14. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok elősegítik az összes érdekelt fél bevonását ezen irányelv végrehajtásába, különösen a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elkészítésébe, felülvizsgálatába és naprakésszé tételébe. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy minden vízgyűjtő kerület esetében nyilvánosságra hozzák, és a nyilvánosság, beleértve a vízhasználókat, számára hozzáférhetővé tegyék a releváns dokumentumokat annak érdekében, hogy azok állást foglalhassanak.

17. Az irányelv V. mellékletének 1.1. pontja felsorol bizonyos minőségi elemeket a felszíni vizek ökológiai állapotának osztályozásához. Az 1.2. pont az ökológiai állapot osztályozására részletes normatív fogalmakat tartalmaz: kiváló állapot, jó állapot, mérsékelt állapot.

A KHV-irányelv

18. A KHV-irányelv²² előírja, hogy valamely engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektekre vonatkozóan vizsgálatot végezzenek a környezetre – egyebek mellett az állat- és növényvilágra, valamint a vízre – gyakorolt közvetlen vagy közvetett hatásaikra²³ vonatkozóan (a továbbiakban: hatásvizsgálat).²⁴ A nyilvánosság részt vehet az ilyen hatásvizsgálatot magában foglaló eljárásokban, és azok eredményeit megtámadhatja, függetlenül attól, hogy a vizsgálat elvégzése önállóan vagy a projekteket engedélyező eljárás szerves részeként történt-e.²⁵ A KHV-irányelv I. melléklete felsorolja azokat a projekteket, amelyeket eleve úgy tekintenek, hogy jelentős hatást gyakorolnak a környezetre. Az ilyen projektekre kötelező hatásvizsgálatot készíteni. A II. melléklet felsorolja azokat a projekteket, amelyekre nézve esetenkénti vizsgálattal, vagy a tagállamok által megállapított küszöbértékek vagy szempontrendszer alapján a tagállamok „határozzák meg”, hogy azokat alá kell-e vetni hatásvizsgálatnak.²⁶ A KHV-irányelv nem írja elő, hogy azon projektekre vonatkozóan, amelyek egyik mellékletben sem szerepelnek, hatásvizsgálatot kellene végezni.

Az osztrák jog

Az Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

19. Az Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (közigazgatási eljárásról szóló általános törvény, a továbbiakban: AVG) 41. és 42. §-a a következőképpen rendelkezik:

„41. § (1) A tárgyalás időpontját az ismert érdekelték személyes értesítése útján kell kitűzni. Ha más személyek is felmerülhetnek érdekeltként, akkor a tárgyalást ezen túlmenően az önkormányzat hirdetőtábláján, a hatóság hivatalos hirdetményeinek közzétételére szolgáló újságban vagy a hatóság elektronikus hivatalos lapjában történő közzététel útján is közzé kell tenni.

21 A 11. cikk (3) bekezdésének e) pontja.

22 Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.) (a továbbiakban: KHV-irányelv).

23 A 2. cikk (1) bekezdése.

24 A 3. cikk.

25 A 6., 9. illetve 11. cikk.

26 A 4. cikk. A Bíróság előtt lévő ügyiratból úgy tűnik, hogy az Aichelberglift-projekt nem tartozik a KHV-irányelv I. mellékletének hatálya alá.

(2) [...] A tárgyalás időpontjának kitűzéséről szóló értesítésnek (közzétételnek) az idézések tekintetében előírt információkat kell tartalmaznia, beleértve a 42. § alapján beálló következményekre való figyelmeztetést is. [...]

42. § (1) Ha a tárgyalást a 41. § (1) bekezdése második mondatának megfelelően, és adott esetben a közigazgatási rendelkezésekben előírt különleges formában tették közzé, akkor az ügyfél elveszíti e jogállását, amennyiben nem terjeszti elő kifogásait legkésőbb a tárgyalás megkezdése előtti napon hivatali időben a hatóságnál vagy a tárgyalás során. Amennyiben az alkalmazandó közigazgatási rendelkezések nem rendelkeznek a közzététel formájáról, úgy az első mondat szerinti jogkövetkezmény akkor áll be, ha a tárgyalást a 41. § (1) bekezdése második mondatának megfelelően és megfelelő formában tették közzé.

[...]”

A Wasserrechtsgesetz

20. A Wasserrechtsgesetz-Novelle 2003 (a Wasserrechtsgesetz [a vízjogról szóló törvény, a továbbiakban: 1959. évi WRG] módosításáról szóló 2003. évi törvény) a vízügyi keretirányelvnek és az abban foglalt, a károsodás megakadályozását előíró 4. cikk (1) bekezdésének az átültetése érdekében az 1959. évi WRG néhány rendelkezését felülvizsgálta, és egyes új rendelkezéseket vezetett be. A vízzel kapcsolatos kérdéseket szabályozó jogszabály szerinti engedélyek megadására vonatkozó eljárást szabályozó anyagi jogi rendelkezések különösen a 1959. évi WRG 12. §-ának (2) bekezdésében, 15. §-ának (1) bekezdésében, 21. §-ának (3) bekezdésében, 32. §-ában, valamint 38. §-ában szerepelnek. A vízzel kapcsolatos kérdéseket szabályozó nemzeti jogszabály szerint a víz kinyerésének engedélyezésére irányuló közigazgatási eljárásban a félként való részvételt az 1959. évi WRG 102. §-a (1) bekezdésének a) és b) pontja alapján kell meghatározni.²⁷ Azokat a környezetvédelmi szervezeteket, amelyek nem rendelkeznek anyagi közjoggal, nem illeti meg az ügyféli jogállás az eljárásban. Az 1959. évi WRG 102. §-ának (3) bekezdése értelmében valamely eljárás során csak az eljárásban részt vevő felek terjeszthetnek elő kifogásokat. A 145b. § (3) bekezdése szerint a 1959. évi WRG a vízügyi keretirányelv rendelkezéseinek átültetésére irányul.

A Bundes-Verfassungsgesetz

21. A Bundes-Verfassungsgesetz (szövetségi alkotmánytörvény) 132. cikkének (1) bekezdése értelmében az indíthat keresetet valamely közigazgatási hatóság határozatával szemben, akinek a határozat állítása szerint megsértette a jogait. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy csak azok a természetes vagy jogi személyek hivatkozhatnak ilyen jogsérelemre valamely bíróság elé terjesztett keresetben, akiket, illetve amelyeket a megelőző közigazgatási eljárásban ügyféli jogállás illetett meg, vagy ilyen jogállást biztosítottak számukra.

A tényállás, az eljárás és az előterjesztett kérdések

22. Az Aichelberglift Karlstein GmbH (a továbbiakban: Aichelberglift) számára engedélyt adtak, hogy egy közeli folyóból (Einsiedelbach) egy ausztriai síterepen havat előállító berendezéshez vizet nyerjen ki. Az Aichelberglift kérelmét kezdetben az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárás alapján vizsgálták. Az illetékes nemzeti hatóság úgy döntött, hogy mivel a projekt csekély hatást gyakorol a környezetre, semmi nem indokolta a kérelem elutasítását („*nihil obstat*”).²⁸

²⁷ E szabályok további kifejtését – a Bírósághoz benyújtott anyag alapján – lásd az alábbi 78., 110. és 119. pontban.

²⁸ Az osztrák kormány a tárgyaláson kifejtette, hogy ezt a határozatot nem támadták meg, és ennek megfelelően jogerőre emelkedett.

23. Ezt követően az Aichelberglift engedélykérelmét az 1959. évi WRG alapján külön közigazgatási eljárásban vizsgálták.²⁹ A Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (a továbbiakban: Protect), amely egy környezetvédelmi szervezet, kérte, hogy az előhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése és az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése alapján ügyfélként részt vehessen az eljárásban.

24. Az említett eljárás során a Bezirkshauptmannschaft Gmünd (gmündi kerületi hatóság) az AVG 41. és 42. §-ának megfelelően tárgyalást tartott. A Protect a projekttel szemben kifogást nyújtott be, amelyet elutasítottak azon az alapon, hogy nem hivatkozott az 1959. évi WRG szerinti jogok megsértésére, és ezért a nemzeti szabályok szerint az eljárásban ügyfélként nem vehet részt. 2013. november 4-én a Bezirkshauptmannschaft Gmünd kiadta az Aichelberglift részére az engedélyt.

25. A Protect ezt a határozatot eredménytelenül támadta meg a Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróság) előtt, amely azon a véleményen volt, hogy a Protectet nem illette meg a közigazgatási eljárásban az ügyféli jogállás, mivel a kérelemmel szembeni kifogásait nem időben, vagyis legkésőbb a tárgyalást megelőző napon vagy a tárgyaláson nyújtotta be.³⁰ Ezért a Protect az AVG 42. §-a alapján elveszítette ügyféli jogállását.

26. A Protect a kérdést előterjesztő bíróság előtt eljárást indított, amelyben vitatta a döntést. A Protect lényegében azzal érvelt, hogy az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének (4) és (5) bekezdése, valamint 9. cikkének (3) bekezdése értelmében az 1959. évi WRG-vel kapcsolatos közigazgatási eljárásban megillette az ügyfél jogállása, valamint hogy jogi érdeke fűződött ahhoz, hogy a környezetvédelemre vonatkozó uniós jogi rendelkezések betartása biztosítva legyen.

27. Ennek megfelelően a kérdést előterjesztő bíróság a következő kérdéseket terjeszti elő:

„(1) Olyan eljárásban, amelyben [a KHV-irányelv] alapján nem kell környezeti hatásvizsgálatot végezni, [a vízügyi keretirányelv] 4. cikke vagy a vízügyi keretirányelv egésze biztosít-e valamely környezetvédelmi szervezet számára olyan jogokat, amelyek védelme érdekében a környezetvédelmi szervezetet [az Aarhusi Egyezmény] 9. cikkének (3) bekezdése alapján közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jog illeti meg?

Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

(2) Megkövetelik-e az Aarhusi Egyezmény rendelkezései, hogy az említett jogok már a közigazgatási hatósági eljárásban érvényesíthetők legyenek, vagy elegendő a közigazgatási hatóság határozatával szemben biztosított bírói védelem lehetősége?

(3) Megengedhető-e, hogy a nemzeti eljárásjog (az AVG 42. §-a) arra szorítsa a környezetvédelmi szervezetet – miként a többi ügyfelet is az eljárásban –, hogy kifogásait ne csak a közigazgatási bírósághoz benyújtott keresetben, hanem már a közigazgatási hatóságok előtti eljárásban kellő időben előterjessze, máskülönben elveszíti ügyféli jogállását, és már keresetet sem indíthat a közigazgatási bíróság előtt?”

28. Ugyanez a kérdés merült fel a C-663/15. számú Umweltverband WWF Österreich ügyben, amelyben ugyanez a kérdést előterjesztő bíróság terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé. 2016. január 20-i határozatával a Bíróság elnöke az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából az említett ügyet és a jelen ügyet egyesítette. Az

29 Az osztrák kormány által a tárgyaláson adott magyarázatok alapján úgy tűnik, hogy minden projektet több közigazgatási eljárásban is vizsgálni kell, és mindegyik eljárás végén közigazgatási határozatot adnak ki. Ezeket az eljárásokat egyebek mellett a természetvédelmi jogszabályok és az 1959. évi WRG alapján folytatják le.

30 Értelmezésem szerint az AVG 42. §-ának (1) bekezdése értelmében a felek két különböző határidőn belül nyújthatnak be kifogást.

Umweltverband WWF Österreich, Protect, Öztaler Wasserkraft GmbH (a másik fél a C-663/15. sz. ügyben), az Osztrák Köztársaság, a Holland Királyság, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételt mindkét ügy vonatkozásában. A 2017. március 15-i tárgyaláson az említett felek előadták a szóbeli előterjesztéseket.

29. 2017. április 27-én a kérdést előterjesztő bíróság hatályon kívül helyezte a Landesverwaltungsgericht Tirol (tirol regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) C-663/15. sz. Umweltverband WWF Österreich ügyben 2015. január 8-án hozott határozatát. 2017. május 30-i végzésével a kérdést előterjesztő bíróság kijelentette, hogy a WWF által folytatott eljárás okafogyottá vált, és már nincs szükség arra, hogy a Bíróság az ügyben döntést hozzon. 2017. június 28-i végzésével a kérdést előterjesztő bíróság úgy döntött, hogy a C-663/15. sz. ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét visszavonja. Erről a végzésről 2017. július 10-én értesítették a Bíróságot. A C-663/15. és C-664/15. sz. ügyet a második tanács elnöke 2017. július 11-i végzésével szétválasztotta, és a C-663/15. sz. ügyet a 2017. július 14-i végzéssel megfelelően törölték a Bíróság nyilvántartásából.

30. Igazán sajnálatos, hogy a Bíróságot nem tájékoztatták korábban arról, hogy a C-663/15. sz. ügyben a kérelmet vissza fogják vonni. A Bíróság 2017. április 27. és 2017. július 10. között időt és energiát fordított arra, hogy az ügy részleteivel foglalkozzon, amely időt és energiát más „élő” ügyek feldolgozásával hasznosabban is fel lehetett volna használni. Ahogy az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező együttműködési szellem alapján a Bíróságnak hatékonyan és gyorsan kell elbírálnia az elé terjesztett ügyeket, ugyanez az együttműködési szellem azt jelenti, hogy a kérdést előterjesztő bíróság köteles tájékoztatni a Bíróságot a körülményekben beálló minden olyan lényegi változásról, amely befolyásolhatja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság előtt fenntartják-e.

Előzetes észrevételek

31. A kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy az alapeljárásban érintett projekt egy helyi folyóból való víz kitermelésével jár. Értelmezésem szerint ezért az említett projekt a vízügyi keretirányelv 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja értelmében vett felszíni édesvizek kitermelésével jár. Ebből következik, hogy a projektre az említett rendelkezést átültető nemzeti jogszabályok értelmében előzetes engedélyt kell kérni, és a víztestek állapotának károsítására az említett irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontjában előírt tilalom vonatkozik rá.

32. Ezenfelül azt nem vitatják, hogy a Protect teljesíti azt a feltételt, hogy az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (5) bekezdésének értelmében vett „érintett nyilvánossághoz” tartozzon, valamint, hogy az említett egyezmény szempontjából a „nyilvánosság” tágabb fogalma alá tartozik.

Rendelkezik-e hatáskörrel a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására?

33. A Bizottság írásbeli észrevételeiben azt állította, hogy a Bíróság rendelkezik hatáskörrel előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására. Egyetértek ezzel, és csak röviden foglalkozom a kérdéssel.

34. Az Aarhusi Egyezmény vegyes megállapodás, amelyet az EU a tagállamokkal megosztott hatásköre keretében kötött. Az említett egyezmény rendelkezései az uniós jogrend szerves részét képezik.³¹ A Bíróság már megerősítette, hogy rendelkezik hatáskörrel az Aarhusi Egyezmény különböző rendelkezéseinek értelmezésére³², és erre vonatkozóan előzetes döntéshozatali és jogsértési eljárások keretében jelentős számú ítéletet hozott.³³

35. Konkrétabban a Brown Bears I ítéletben a Bíróság kimondta az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésével összefüggésben, hogy az érintett jogterület „*nagyrészt az uniós jog hatálya alá tartozik*”, és ezért az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésének értelmezésére rendelt hatáskörrel.³⁴

36. A jelen ügyben a Protect azt állítja, hogy a vízkitermelési engedélyre irányuló kérelemmel kapcsolatos eljárásban való részvételre és a bírósági felülvizsgálat igénylésére vonatkozó jogát a vízügyi keretirányelvnek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkével összhangban értelmezett 4. cikkéből származtatja. A felszíni és felszín alatti vizek kitermelése a tagállamokban engedélyezési eljáráshoz kötött (az irányelv 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja); valamely ilyen engedély kiadásának feltétele, hogy egyebek mellett be kell tartani a felszíni víztestek állapota károsításának tilalmát (4. cikk (1) bekezdése); az említett tilalom alóli eltérést csak a szóban forgó irányelv 4. cikkének (7) bekezdésében meghatározott szigorú feltételek mellett lehet engedélyezni.

37. A Brown Bears I ítéletben meghatározott szabályok egyértelmű alkalmazásából következik, hogy a Bíróság rendelkezik hatáskörrel a vízügyi keretirányelv 4. cikkével összhangban értelmezett Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének értelmezésére.

Melyek az Aarhusi Egyezmény releváns rendelkezései?

38. Az Aarhusi Egyezmény rendszere mögötti logika szerint a nyilvánosság részvételének intenzitása és a nyilvánosság jogainak terjedelme a közigazgatási eljárásokban arányos a szóban forgó projektek környezeti hatásával.

39. Ennek megfelelően azok a projektek, amelyek valószínűleg jelentős hatást gyakorolnak a környezetre, az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésének,³⁵ és ennek következtében 9. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartoznak. Az említett két rendelkezés értelmében a környezetvédelmi szervezetek jogosultak részt venni az olyan közigazgatási eljárásokban, amelyekben ilyen projektekről van szó, és ezt követően a meghozott döntéssel szemben bírósági felülvizsgálattal élhetnek.

31 Lásd: Brown Bears II ítélet, 45. pont.

32 Lásd: 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie (Brown Bears I) ítélet, C-240/09, EU:C:2011:125, 30. pont, amelyben a Bíróság egyebek mellett a következő ítéletekben kialakított elvekre hivatkozik: 1974. április 30-i Haegeman ítélet, 181/73, EU:C:1974:41, 4–6. pont; 1987. szeptember 30-i Demirel ítélet, 12/86, EU:C:1987:400, 7. pont.

33 Lásd többek között: 2011. október 18-i Boxus és társai ítélet, C-128/09–C-131/09, C-134/09 és C-135/09, EU:C:2011:667; 2013. január 15-i Križan és társai ítélet, C-416/10, EU:C:2013:8; 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet, C-260/11, EU:C:2013:221; 2011. május 12-i Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen („Trianel”) ítélet, C-115/09, EU:C:2011:289; 2014. február 13-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, C-530/11, EU:C:2014:67.

34 Lásd az ítélet 34–43. pontját. További háttér-információért lásd még az ekkori ítélkezési gyakorlat elemzését az említett ügyre vonatkozó indítványomban (EU:C:2010:436), 43–57.

35 A 6. cikk (1) bekezdésének a) pontja az I. mellékletben felsorolt projektekre hivatkozik (azok a projektek, amelyeket eleve úgy tekintenek, hogy jelentős hatást gyakorolnak a környezetre), míg a 6. cikk (1) bekezdésének b) pontja azokra a projektekre hivatkozik, amelyek „jelentős hatással lehetnek a környezetre”.

40. Amennyiben valamely projektnek nem valószínű, hogy jelentős környezeti hatása lenne, a 6. cikk, és ennek következtében a 9. cikk (2) bekezdése nem alkalmazandó. Az ilyen eljárásokra csak a 9. cikk (3) bekezdése vonatkozik, amely „ezenfelül a [9. cikk] (1) és (2) bekezdésben szereplő jogorvoslati eljárások sérelme nélkül” alkalmazandó. A nyilvánosság tagjai számára a 9. cikk (3) bekezdése tehát egyfajta biztonsági rendelkezés, amelyre az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítése érdekében lehet hivatkozni akkor, ha a 9. cikk (1) és (2) bekezdésére nem lehet.³⁶

41. A 9. cikk (3) bekezdése előírja, hogy biztosítani kell „a magánszemélyek és hatóságok olyan intézkedései vagy mulasztásai megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket”. Ezért beletartozik az olyan közigazgatási eljárást követően elfogadott határozat jogszerűségének megtámadására irányuló eljáráshoz való hozzáférés, amelyet a felperes a vízügyi keretirányelv 4. cikkével esetlegesen ellentétesnek talál. Azt, hogy a közigazgatási hatóság aktusának megtámadása közigazgatási vagy bírói eljárásban történik-e, a nemzeti jog határozza meg – a jelen eljárásból kiderül, hogy Ausztriában az 1959. évi WRG szerinti határozat vonatkozásában az utóbbi.

42. A 6. cikktől eltérően a 9. cikk (3) bekezdése nem biztosítja a határozathoz vezető közigazgatási eljárásban való részvételi jogot. A 9. cikk (2) bekezdésétől eltérően nem foglalkozik a környezetvédelmi szervezetek keresetőségi jogával. Ez utóbbira álláspontom szerint hihető magyarázatul szolgál, hogy az Aarhusi Egyezmény megfogalmazója, miután gondosan kifejtette (a 9. cikk (2) bekezdésében), hogy bírósági felülvizsgálat szempontjából a 2. cikk (5) bekezdésének követelményeit teljesítő környezetvédelmi szervezeteket úgy kellett tekinteni, mint amelyek teljesítik azt az eljárási követelményt, hogy „kellő mértékben érdekelt” vagy „jogsérelemre hivatkozik” (amelyik az érintett szerződő fél keresetőségi jogának feltételül szolgált), úgy érezte, hogy ezzel a kérdéssel kapcsolatban elegendő iránymutatást adott.

43. A kérdést előterjesztő bíróság az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését jelöli meg a jelen ügyben releváns rendelkezésként. Ennek érdekében kifejezetten megállapítja, hogy a KHV-irányelv alapján nem kötelező hatásvizsgálatot készíteni azon projektekre vonatkozóan, amelyekben hó előállítása céljából vizet termelnek ki, és az Aichelberglift engedély iránti kérelmét ezért kizárólag a vízzel kapcsolatos nemzeti rendelkezés (vagyis az 1959. évi WRG) alapján kell elbírálni. A tárgyalás során a holland kormány és a Protect is azt állította, hogy a 9. cikk (2) bekezdését legalábbis bizonyos mértékben alkalmazandónak kell tekinteni az alapeljárásban.

44. A Bíróság előtti ügyiratból úgy tűnik, hogy az Aichelberglift nem tartozik az Aarhusi Egyezmény I. mellékletének³⁷ vagy a KHV-irányelv I. mellékletének³⁸ hatálya alá, és ezért az irányelv alapján a vonatkozásában nem kellett kötelező hatásvizsgálatot készíteni. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzésében megerősíti ezt az elemzést. Az Aarhusi Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének a) pontja ezért nem alkalmazandó.

36 Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (1) bekezdése a környezetvédelemmel kapcsolatos információkhoz való hozzáférés eljárásaira vonatkozik. A jelen ügyben nem releváns.

37 Az I. mellékletben felsorolt, a környezetre *a priori* jelentős hatással lévőknek tekintett projektek között a következők szerepelnek: hőerőművek és atomerőművek, szennyvíztisztító telepek, belvízi hajóútvonalak és a belvízi közlekedés kikötői, felszín alatti vízkivétel vagy a felszín alatti vízbe való mesterséges vízvisszatáplálási létesítmények, ahol a kivett vagy visszatáplált víz mennyisége legalább tízmillió köbméter; a folyók vízgyűjtői közötti vízkészlet-átvezetést szolgáló létesítmények, duzzasztógáták és víz visszatartására vagy állandó tározására tervezett más létesítmények, ahol az új vagy a további visszatartott vagy tározott víz mennyisége meghaladja a tízmillió köbmétert.

38 A KHV-irányelv I. mellékletében hasonló vízzel kapcsolatos projektek szerepelnek, mint az Aarhusi Egyezmény I. mellékletében.

45. A 6. cikk (1) bekezdésének b) pontját illetően a szerződő felek kötelesek meghatározni, hogy valamely projekt „a környezetre jelentős hatással *lehet-e*” (kiemelés tőlem).³⁹ Ebben az összefüggésben „a jelentős hatás pusztán valószínűsége kiváltja [az említett] kötelezettséget”.⁴⁰ A projekt mérete, elhelyezkedése és környezetre gyakorolt potenciális hatás jellemzői azok a tényezők, amelyeket figyelembe kell venni.⁴¹

46. A Bíróság előtti iratanyag nem elegendő annak eldöntéséhez, hogy az Aichelberglift-projekt az Aarhusi Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése b) pontjának hatálya alá tartozik-e. Egyebek mellett nem egyértelmű az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből, hogy az alapeljárásban szereplő projektet megvizsgálták-e vagy meg kellett volna-e vizsgálni – a KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével vagy az Aarhusi Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének b) pontjával összhangban –, hogy hatásvizsgálatot kell-e végezni a vonatkozásában,⁴² vagy hogy a Protect megtámadhatta-e az említett döntés eredményét.⁴³ Az sem egyértelmű, hogy a projekt az élőhelyirányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében vett különleges természetmegőrzési területen helyezkedett-e el, és ha igen, milyen mértékben, valamint hogy a projekt vízre gyakorolt hatásának jelentős voltát vizsgálták-e az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján elvégzett hatásvizsgálat keretében. Végezetül az említett vizsgálat és az alapeljárásban szereplő engedélyezési eljárás pontos kapcsolata sem teljesen egyértelmű, holott az a tény, hogy (esetleg) egymással kapcsolatban állnak, releváns lehet az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének alkalmazhatósága szempontjából.⁴⁴

47. Ezért a kérdést előterjesztő bíróságnak kell a szükséges ténymegállapítás lefolytatásával eldöntenie, hogy az Aichelberglift-projekt az Aarhusi Egyezmény 6. cikke (1) bekezdése b) pontjának hatálya alá tartozik-e. Ha igen, akkor a 9. cikk (2) bekezdése alkalmazandó. Ebben az esetben a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére adandó válasz megtalálható az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó bőséges ítélkezési gyakorlatban,⁴⁵ amelyet a Bíróság egyebek mellett a KHV-irányelvnek a 9. cikk (2) bekezdése rendelkezéseinek többségét tükröző 11. cikkével összefüggésben dolgozott ki.

48. A következőkben abból a feltételezésből fogok kiindulni, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikke, és így 9. cikkének (2) bekezdése *nem* alkalmazandó, és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló eljárást, amelyben a Protect állítása szerint az Aichelbergliftnek hó előállítására céljából történő vízkitermelésre vonatkozóan kiadott engedély sérti a vízügyi keretirányelv 4. cikkét, kizárólag az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése alapján kell vizsgálni.

39 A KHV-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése hasonló kötelezettséget ír elő azokra a projektekre, amelyek az említett irányelv II. mellékletének hatálya alá tartoznak.

40 Lásd: Aarhus Convention Implementation Guide, második kiadás, 2014., 132. o. (csak kínai, angol, francia és orosz nyelven elérhető). A Bíróság kimondta, hogy az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója olyan magyarázó jellegű dokumentumnak tekinthető, amely adott esetben más releváns elemekkel együttesen figyelembe vehető ezen egyezmény értelmezése céljából (2015. április 16-i Gruber ítélet, C-570/13, EU:C:2015:231, 35. pont).

41 Lásd: Aarhus Implementation Guide, 133. o. Analógia útján lásd még: KHV-irányelv III. melléklete, amely ennek eldöntéséhez releváns kritériumokat sorol fel.

42 Az ilyen vizsgálat révén az Aarhusi Egyezmény 6. cikke és 9. cikkének (2) bekezdése alkalmazhatóvá válik, lásd: Brown Bears I, 56. és 57. pont. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben csupán az szerepel, hogy az Aichelberglift engedélykérelmét eredetileg egy, az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdésén alapuló eljárásban vizsgálták meg; lásd a fenti 22. pontot.

43 Amennyiben valamely környezetvédelmi szervezet nem indíthat eljárást az ilyen vizsgálattal szemben, a vizsgálat az említett szervezetre nézve nem kötelező érvényű, és ez utóbbi annak eredményét a vizsgálattal vagy pedig az érintett projektet engedélyező *minden későbbi határozattal szemben indított keresettel megtámadhatja*. Analógia útján lásd: 2015. április 16-i Gruber ítélet, C-570/13, EU:C:2015:231, 44. és 51. pont. Ilyen helyzetben az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésének joghatása kiterjedhet azon eljárásokra, amelyekben az alkalmazása eredetileg felmerült, annak ellenére, hogy az említett eljárás során végzett vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy a 6. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében a környezetre nézve nem állt fenn jelentős hatás.

44 Ennek oka, hogy az előzetes vizsgálatra viszont *vonatkozott* az Aarhusi Egyezmény 6. cikke és (9) cikkének (2) bekezdése. Lásd: Brown Bears II ítélet, 56. és 57. pont.

45 Legutóbb a Brown Bears II ítélet.

Az első kérdésről

49. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arról kíván meggyőződni, hogy valamely környezetvédelmi szervezet hivatkozhat-e a vízügyi keretirányelv 4. cikkére vagy az irányelv egészére az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben annak érdekében, hogy valamely közigazgatási hatóság vagy bíróság előtt megtámadja az illetékes hatóság által valamely, a KHV-irányelv hatálya alá nem tartozó közigazgatási eljárásban hozott intézkedéseinek vagy mulasztásainak jogszerűségét, ahogy az az alapeljárásban történt.

50. A kérdést tágan fogalmazták meg. A jelen ügyben a közigazgatási eljárást az illetékes hatóság a vízügyi keretirányelv átültetését szolgáló 1959. évi WRG-vel összhangban folytatta le. Az alapeljárásban vitatott aktus egy, az 1959. évi WRG alapján kiadott engedély. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az ilyen engedélyek ellen a Landesverwaltungsgericht (regionális közigazgatási bíróság) előtt lehet jogorvoslattal élni.

51. Az említett kérdés vizsgálata szempontjából megválaszolandó központi kérdés tehát a környezetvédelmi szervezetek jogállása az ilyen engedélynek valamely bíróság előtt a vízügyi keretirányelv 4. cikkével összefüggésben történő megtámadása esetén. Először is megvizsgálom az említett irányelv 4. cikkét, mielőtt elemezném a környezetvédelmi szervezeteknek az ilyen engedélyek jogszerűségének kifogásolására vonatkozó jogállását.

A vízügyi keretirányelv 4. cikkének jelentése

52. Az osztrák kormány szerint a vízügyi keretirányelv 4. cikkének nincs közvetlen hatálya, mivel nem jelöl meg címzetteket, míg a holland kormány és a Protect azt állítják, hogy az elismert nemzetközi szervezetek számára biztosítani kell, hogy az említett rendelkezésre hivatkozzanak.

53. A vízügyi irányelv szerint a víz örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell (az (1) preambulumbekkezdés). Az irányelv keretrendszer hoz létre a vízi környezet romlásának megakadályozása, védelmének fokozása, fenntartása és javítása érdekében az Európai Unióban (a (19) preambulumbekkezdés és az 1. cikk). Hozzájárul a Szerződés környezeti célkitűzéseinek az előmozdításához (a (11) preambulumbekkezdés).

54. A vízügyi keretirányelv 4. cikke, amely megfogalmazza az irányelv által elérni kívánt általános környezeti célkitűzéseket, központi helyet foglal el a szóban forgó irányelv által létrehozott általános vízvédelmi rendszerben.

55. Annak ellenére, hogy a vízügyi keretirányelv egy keretirányelv, a Bíróság a mérőföldkönek számító Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítéletében kimondta, hogy „a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja nem csupán a vízgyűjtőgazdálkodás-tervezés egyszerű célkitűzéseit állapítja meg programszerű megfogalmazásban, hanem [...] kötelező hatállyal rendelkezik.”⁴⁶ A 4. cikk (1) bekezdése a) pontja i. alpontjának szövege, amely előírja, hogy „a tagállamok végrehajtják a szükséges intézkedéseket, hogy megakadályozzák az összes felszíni víztest állapotának romlását”, a tagállamok arra vonatkozó kötelezettségét foglalja magában, hogy ilyen értelemben járjanak el.⁴⁷ Ezt a kötelezettséget be kell tartani különösen akkor, amikor a vízvédelmet szabályozó jogi rendszer alapján egyes projekteket jóváhagynak, nevezetesen meg kell tagadni azon projekt engedélyezését, amely az adott víztest állapotának romlását okozhatja, kivéve ha meg kell állapítani, hogy az említett projekt a 4. cikk (7) bekezdésében előírt eltérés alá tartozik.⁴⁸

46 Lásd: 2015. július 1-jei ítélet, C-461/13, EU:C:2015:433, 43. pont.

47 Lásd: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet, C-461/13, EU:C:2015:433, 31. pont (kiemelés tőlem).

48 Lásd: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet, C-461/13, EU:C:2015:433, 50. pont.

56. A Bíróság értelmezte a vízügyi keretirányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontjában szereplő felszíni víztest „állapota romlásának” fogalmát. E szerint állapotromlás áll fenn, amint az irányelv V. melléklete értelmében vett minőségi elemek legalább egyikének az állapota egy osztállyal romlik, még ha e romlás nem is jelenti az egészében vett felszíni víztest alacsonyabb osztályba történő besorolását.⁴⁹

57. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint minden olyan esetben, amikor egy irányelv rendelkezései tartalmi szempontból feltétlenek és kellően pontosak, ezekre a rendelkezésekre hivatkozni lehet az előírt határidőn belül meghozott végrehajtási intézkedések hiányában minden olyan nemzeti rendelkezéssel szemben, amely nem felel meg az irányelv rendelkezéseinek, illetve amennyiben az irányelv rendelkezései olyan természetűek, hogy a magánszemélyek részére az állammal szemben érvényesíthető jogokat határoznak meg.⁵⁰

58. Az állapotromlás tilalma véleményem szerint egyértelmű, feltétlen, és kellően pontos ahhoz, hogy közvetlen hatálya legyen.⁵¹

59. A környezetvédelmi irányelvekkel kapcsolatban a Bíróság több ügyben is kimondta, hogy a közös kulturális örökség védelmére vonatkozó kellően pontos rendelkezések közvetlen hatállyal bírnak, annak ellenére, hogy nem kifejezetten ruháznak jogokat az egyénekre.⁵² A közelmúltban a Bíróság az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének közvetlen hatályát ismerte el,⁵³ amely kötelezővé teszi a hatásvizsgálat készítését olyan projekt engedélyezése előtt, amely valószínűleg jelentős hatással lesz valamely védett területre. A Bíróság azt is kimondta, hogy amennyiben valamely irányelv által előírt intézkedés be nem tartása emberek egészségét veszélyeztetheti, az érintetteknek biztosítani kell, hogy jogaik érvényesítése érdekében kötelező szabályokra hivatkozzanak.⁵⁴

60. Az említett ügyekben, így a Brown Bears II ítéletben is a Bíróság megállapította, hogy az irányelvnek az EUMSZ 288. cikk által elismert kötelező erejével összeegyeztethetetlen lenne annak elvi kizárása, hogy elismert környezetvédelmi szervezetek az irányelvben előírt kötelezettségre hivatkozhatnak. Ha az uniós jogalkotó irányelv útján kötelezővé tette a tagállamok számára, hogy egy bizonyos módon járjanak el, az ilyen kötelezettség hatékonysága csökkenne, ha a magánszemélyek nem hivatkozhatnak rá a nemzeti bíróságaik előtt. Hasonlóan veszélybe kerülne a hatékonysága, ha a nemzeti bíróságok nem vehetnék azt figyelembe az uniós jog részeként annak eldöntése érdekében, hogy a nemzeti jogszabály a végrehajtás formájának és módjának szabad megválasztása mellett az irányelv által meghatározott mérlegelési jogkör keretein belül maradt-e.⁵⁵

49 Lásd: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet, C-461/13, EU:C:2015:433, 70. pont.

50 1982. január 19-i Becker ítélet, 8/81, EU:C:1982:7, 25. pont.

51 A Bíróság a KHV-irányelv 2. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kimondta, hogy az, hogy a tagállam valamilyen szintű mérlegelési jogkörrel rendelkezik, nem zárja ki ezt a közvetlen hatályt. Lásd: 1996. október 24-i Kraaijeveld és társai ítélet, C-72/95, EU:C:1996:404, 59. pont.

52 Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL 1985. L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.) 2. cikke (1) bekezdésének vonatkozásában az 1. cikke (2) bekezdésével és 4. cikke (2) bekezdésével összhangban lásd: 2004. január 7-i Wells ítélet, C-201/02, EU:C:2004:12, 64–66. pont. A vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (HL 1979. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.) 9. cikkével összefüggésben lásd: 1996. március 7-i Associazione Italiana per il WWF és társai ítélet, C-118/94, EU:C:1996:86, 19. pont.

53 Lásd: Brown Bears II ítélet, 44. pont.

54 Lásd: 1991. október 17-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-58/89, EU:C:1991:391, 14. pont. Hasonló értelemben lásd: 1991. május 30-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-59/89, EU:C:1991:225, 19. pont; 1991. május 30-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-361/88, EU:C:1991:224, 16. pont; 1996. december 12-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-298/95, EU:C:1996:501, 16. pont; 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet, C-127/02, EU:C:2004:482, 66. pont; 2008. július 25-i Janecek ítélet, C-237/07, EU:C:2008:447, 37. pont; 2014. november 19-i ClientEarth ítélet, C-404/13, EU:C:2014:2382, 55. és 56. pont.

55 Lásd: Brown Bears II ítélet, 44. pont.

61. A vízügyi keretirányelv 4. cikkére való hivatkozás lehetősége az (uniós joggal ellentétes) megtiltandó cselekményből ered. A környezetvédelmi szervezetek ezért véleményem szerint hivatkozhatnak a 4. cikkre, amennyiben a jogorvoslat a nemzeti jogban nyitva áll előttük.⁵⁶

Hivatkozhat-e valamely környezetvédelmi szervezet a vízügyi keretirányelv 4. cikkére?

62. Az osztrák kormány álláspontja szerint a 14. cikkben szereplő korlátozott körű rendelkezés kivételével a vízügyi keretirányelv nem biztosítja a részvételt vagy a bírósági felülvizsgálathoz való jogot. Ez ellentétes bizonyos más környezetvédelmi irányelvekkel,⁵⁷ amelyek némelyikét kifejezetten azért módosították, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkében biztosított jogokkal kiegészítsék.⁵⁸ Hozzáteszi, hogy az említett egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének – amelyre a Protect a jogállásának igazolása végett hivatkozik – nincs közvetlen hatálya.

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozó általános megjegyzések

63. A 9. cikk (3) bekezdése előírja, hogy valamennyi Félnek biztosítania kell a nyilvánosság azon tagjai (amelyek a 2. cikk (4) bekezdése szerint magukban foglalják a környezetvédelmi szervezeteket is) számára, akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, a magánszemélyek vagy hatóságok olyan intézkedései vagy mulasztásai megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket. Ezzel egyebek mellett biztosítja a közigazgatási szervek által a közigazgatási eljárások során elfogadott aktusok megtámadásához való jogot.

64. Nem vitatott, hogy a jelen összefüggésben nincs olyan alkalmazandó uniós jogi rendelkezés, amelyet az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének végrehajtása érdekében fogadtak el. Konkrétan a vízügyi keretirányelv létrehoz egy jogi keretrendszert, anélkül hogy a végrehajtásához szükséges részletes eljárási szabályokat meghatározná. A 4. cikk önmagában nem biztosítja a környezetvédelmi szervezeteknek a közigazgatási vagy bírói felülvizsgálat kérelmezésének lehetőségét. Úgy tűnik, az egyetlen releváns rendelkezés a 14. cikk („A nyilvánosság tájékoztatása és részvétele”) (1) bekezdése, amely előírja, hogy a „tagállamok elősegítik az összes érdekelt fél bevonását [a szóban forgó] irányelv végrehajtásába, különösen a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elkészítésébe, felülvizsgálatába és korszerűsítésébe”.⁵⁹ Számomra úgy tűnik, hogy ez a rendelkezés túlságosan elvont ahhoz, hogy az eljárási jogok forrásaként hivatkozni lehessen rá.

65. A Bíróság korábban arra a következtetésre jutott, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének nincs közvetlen hatálya.⁶⁰ A környezetvédelmi szervezetek ezért nem hivatkozhatnak rá közvetlenül annak érdekében, hogy a nemzeti hatóságok aktusait, például az Aichelbergliftnek kiadott engedélyt megtámadhassák.

56 Kokott főtanácsnok a Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyre vonatkozó indítványában (C-127/02, EU:C:2004:60, 141. pont) ugyanerre a következtetésre jutott.

57 Lásd: az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 334., 17. o.; helyesbítés: HL 2012. L 158., 25. o.) 25. cikke és a KHV-irányelv 11. cikke.

58 Lásd: a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337 és [a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló] 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.).

59 Kiemelés tőlem. A kérdést előterjesztő bíróság magyarázata alapján én úgy értelmezem, hogy a 14. cikk többi része, amely a tájékozáshoz és az észrevételek benyújtásához való jogra vonatkozik, a jelen ügyben nem releváns.

60 Lásd: Brown Bears I, 45. cikk; 2015. január 13-i Tanács és társai kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 59. pont.

66. Márpedig ilyen tárgyú uniós szabályozás hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata meghatározni az azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat az uniós jog – a jelen ügyben az Aarhusi Egyezményrel összefüggésben értelmezett vízügyi keretirányelv – alapján megillető jogok védelmét, mindazonáltal minden egyes esetben a tagállamok felelőssége e jogok *hatékony* védelmének biztosítása.⁶¹

67. A tagállamok eljárási autonómiája nem abszolút. Az Aarhusi Egyezmény és a vízügyi keretirányelv célját és célkitűzését szem előtt tartva kell gyakorolni.

68. Egy pillanatra megállok, hogy emlékeztessenek arra, hogy a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését követően „a környezet minősége magas fokú védelmének és javításának” az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésében foglalt elve az uniós jog irányadó célkitűzésévé vált. Ugyanez az elv szerepel az Európai Unió Alapjogi Chartájának 37. cikkében⁶² is, amely – megint csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően – az elsődleges uniós jog részét képezi, és a másodlagos jog értelmezési eszközének minősül.⁶³

69. A vízügyi keretirányelvből az következik, hogy a tagállamok felelősek az irányelvnek a különösen az 1. és 4. cikkben meghatározott célkitűzéseinek a végrehajtásáért, és a szóban forgó irányelv sikere egyebek mellett az információktól, a konzultációktól és a *nyilvánosság bevonásától* függ (a (14) preambulumbekkezdés).⁶⁴ Ezenfelül a 14. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok *elősegítik* az összes érdekelt fél bevonását a vízügyi keretirányelv végrehajtásába.

70. Ezek a rendelkezések jelzik, hogy miként kell az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését értelmezni. A nyilvánosságnak a vízügyi keretirányelv 14. cikkének (1) bekezdése szerinti közigazgatási eljárás korai szakaszába való bevonása többnyire értelmetlen lenne, ha a nyilvánosságnak legalább néhány tagja nem rendelkezne keresetjogi joggal a folyamat későbbi szakaszában, különösen arra vonatkozóan, hogy az említett eljárás során elfogadott határozatok irányelvnek való megfelelését kifogásolja.

A tagállamok által az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése szerint meghatározható kritériumok

71. Igaz, hogy a tagállamok az Aarhusi Egyezmény összefüggésében nagy fokú rugalmasságot élveznek. Konkrétan az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében biztosított közigazgatási vagy bírói jogorvoslatihoz való jogot csak azoknak kell megadni, „akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek”.

72. Ugyanakkor a tagállamoknak, amikor az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének végrehajtása érdekében eljárási szabályokat határoznak meg, szem előtt kell tartaniuk, hogy az említett egyezmény célja „annak biztosítása, hogy a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmus álljon rendelkezésre érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében” (tizennyolcadik preambulumbekkezdés).

61 E tekintetben lásd: Brown Bears I, 47. pont; más összefüggésben lásd: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet, C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 46. pont.

62 HL 2010. C 83., 389. o. (a továbbiakban: Charta). Ez a rendelkezés kötelezettséggént írja elő, hogy biztosítani kell, hogy a „magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását” beépítsék az uniós politikákba.

63 Lásd: Jäaskinen főtanácsnoknak a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ügyre vonatkozó indítványát, C-461/13, EU:C:2014:2324, 6. pont. Ahogy azt a C-557/15. sz. Bizottság kontra Málta ügyre vonatkozó indítványomban, EU:C:2017:613 (ítélethozatal folyamatban) nemrégiben jeleztem, teljesen egyetértek Jäaskinen főtanácsnokkal abban, hogy ezt a fontos fejleményt kiemelni.

64 Az említett irányelv többi célkitűzését a fenti 53. és 54. pontban tárgyaltuk.

73. Az a kifejezés, hogy „akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek”, nem szolgálhat „kifogásul olyan szigorú kritériumok bevezetésére vagy fenntartására, hogy gyakorlatilag az összes vagy majdnem összes környezetvédelmi szervezet meggátolják abban, hogy megtámadják azokat az intézkedéseket vagy mulasztásokat, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket”; ez a kifejezés „azt mutatja, hogy a feleknek önmérsékletet kell gyakorolniuk, hogy ne határozzanak meg túl szigorú kritériumokat. Az ilyen eljárásokhoz való hozzáférést tehát vélelemnek, nem pedig kivételnek kell tekinteni”; valamint „az ilyen kritériumoknak összhangban kell lenniük az Egyezménynek az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására irányuló célkitűzéseivel.”⁶⁵ E kifejezés leghétköznapiabb értelmezése véleményem szerint az, hogy ez visszautalás a 9. cikk (2) bekezdésében szereplő „kellő mértékben érdekelt” vagy a „jogsérelemre hivatkozik” kifejezésekben foglalt alternatív eljárási követelményekre.

74. A Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening ügyre vonatkozó indítványomban⁶⁶ elemeztem azokat a feltételeket, amelyeket a tagállamok a 85/337 irányelv (amelynek helyébe a KHV-irányelv lépett) 1. cikkének (2) bekezdése alapján, amely „a nemzeti jog szerinti követelményeket” említ, elfogadhatnak.⁶⁷ Amit ott írtam, az a jelen ügyre is átvihető. A környezetvédelmet előmozdító és az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítéséhez szükséges objektív, igazolt, átlátható és hátrányos megkülönböztetést nem jelentő nemzeti jogi követelményeknek megfelelő környezetvédelmi szervezetek véleményem szerint hivatkozhatnak az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére.

75. Ebből következik, hogy a nemzeti jog nem zárhatta ki általánosságban az összes környezetvédelmi szervezetnek a 9. cikk (3) bekezdéséből eredő jogát úgy, hogy nemzeti jogába az említett jogok gyakorlására „kritériumokat” vezet be.⁶⁸ A Trianel ügyben⁶⁹ azt állapítottam meg, hogy csakúgy, mint egy bezárt ajtajú Ferrari, a jogorvoslati rendszer nem sok gyakorlati haszonnal bír, ha teljesen hozzáférhetetlen a keresetek bizonyos csoportjai számára.

76. A „kritériumok – amennyiben vannak ilyenek –” fogalom ilyen értelmezése valóban visszaszökkenéssel járna. Egy olyan eljárási rendszer, amely gyakorlatilag minden környezetvédelmi szervezetnek kizárja az ahhoz való jogát, hogy a vízügyi keretirányelv végrehajtására irányuló nemzeti rendelkezések alapján elfogadott közigazgatási aktusokat megtámadja, alkalmas arra, hogy súlyosan veszélyeztessen a 4. cikkben meghatározott tilalom hatékony érvényesülését,⁷⁰ és általánosabban arra, hogy komolyan veszélyeztessen a Charta 37. cikkében foglalt, a magas szintű környezetvédelemre vonatkozó célkitűzés elérését.

65 Lásd: Aarhus Convention Implementation Guide, 198. o.

66 C-263/08, EU:C:2009:421, különösen a 73. és 74. pont.

67 Ott azt javasoltam, hogy ez lényegében kétfajta feltétel lehet. Először is az egyesületek bejegyzésével, létrehozásával vagy elismerésével kapcsolatos nemzeti követelményekre vonatkozó feltételek, amelyek célja e szervezetek nemzeti jog szerinti *fennállásának* jogilag történő tanúsítása. Másodszor pedig az ilyen szervezetek *tevékenységére*, valamint az arra vonatkozó feltételek, hogy a tevékenységnek hogyan kell kapcsolódnia a környezetvédelmi érdekek jogszerű védelméhez. Azok a feltételek nem elfogadhatók, amelyeket olyan homályosan vagy pontatlanul fogalmaznak meg, hogy ez bizonytalansághoz vagy hátrányos megkülönböztetéshez vezet. Még ennél is nyilvánvalóbb, hogy el kell vetni minden olyan korlátozást, amely inkább *akadályozza*, mintsem *megkönnyíti* a környezetvédelmi szervezetek közigazgatási és bírósági eljárásban való részvételét.

68 Analógia útján lásd: 2001. június 26-i BECTU-ítélet, C-173/99, EU:C:2001:356, 53. pont. A Bíróság ott azon a véleményen volt, hogy a munkavállalóknak rendes szabadságot biztosító irányelvben szereplő „a nemzeti jogszabályok [...] által megállapított ilyen [...] szabadság biztosítása feltételeinek megfelelően” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy „a tagállamok, bár szabadon fogadhatják el a nemzeti jogszabályaik keretében a rendes szabadsághoz való jog gyakorlásának és végrehajtásának feltételeit, meghatározva azokat a konkrét körülményeket, amelyek alapján a munkavállalók gyakorolhatják ezt a jogot, amely a munkával töltött időszakok után jár nekik, e jog fennállását nem köthetik [...] semmiféle feltételhez.”

69 Lásd: a Trianel ügyre vonatkozó indítványom, C-115/09, EU:C:2010:773, 77. pont.

70 Analógia útján lásd a Bíróságnak azon ügyekre vonatkozó érvelését, amelyekben a Bíróság a projektterület szomszédjának (2015. április 16-i Gruber ítélet, C-570/13, EU:C:2015:231) és a 2000-nél kevesebb taggal rendelkező elismert környezetvédelmi szervezetek perbeli legitimációjának kizárását vizsgálta (2009. október 15-i Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening ítélet, C-263/08, EU:C:2009:631). Ez utóbbi ügyben meg kell jegyezni, hogy a tényállás idején Svédországban csak két környezetvédelmi szervezet rendelkezett ennyi taggal, vagyis a szabály *joghatása* az volt, hogy gyakorlatilag az összes ilyen szervezet el volt zárva a bírósághoz fordulás lehetőségétől.

A környezetvédelmi szervezetek szerepe

77. A természeti környezet mindannyiunké, és annak megóvása közös felelősségünk. A Bíróság elismerte, hogy az uniós környezetjog szabályai többnyire a közérdeket, és nem csupán önmagában az egyének érdekeit védik.⁷¹ Sem a víz, sem a benne úszó hal nem tud elmenni a bíróságra. Hasonlóképpen a fának sincs perbeli legitimációjuk.⁷²

78. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében, az osztrák kormány pedig a tárgyaláson kifejtette, hogy az osztrák jogban a felperes csak akkor rendelkezik keresetösségi joggal a közigazgatási vagy bírósági eljárásban, amennyiben alanyi joga sérült. A környezetvédelmi szervezetek jellegüknél fogva nem felelhetnek meg az alanyi jogosultság feltételeinek. Így egy ilyen szervezetnek gyakorlatilag lehetetlen közigazgatási hatóság vagy bíróság előtt megtámadni valamely közigazgatási határozatot, függetlenül attól, hogy milyen gondosan próbálják, vagy milyen releváns észrevételeket kívánnak benyújtani.

79. Értelmezésem szerint még az egyéni jogalanyok sem indíthatnak keresetet valamely, a környezet megóvására irányuló, vagy a közérdek védelmét szolgáló rendelkezés, mint például a vízügyi keretirányelv 4. cikkében előírt károsítási tilalom megsértésére hivatkozva. Ebből következik, hogy senki nem léphet fel a környezet védelmében, hacsak az egyéni alanyi jogok nem esnek egybe a közérdekkel, és ezek az egyének úgy nem döntenek, hogy keresetet indítsanak a szóban forgó jogok érvényesítése érdekében az illetékes hatóság vagy bíróság előtt.⁷³

80. Amint azt a Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening ügyre vonatkozó indítványomban⁷⁴ kifejtettem, a környezetvédelmi szervezetek a kollektív és közös érdeket juttatják kifejeződésre, amit egyébként senki más nem tudna megvédeni. Több egyén követelését egyetlen keresetben fogják össze, szűrőként járnak el, szaktudásukkal hozzájárulva, és ezzel segítik a bíróságot, hogy jobb döntést tudjon hozni. Így hosszú távon a környezetvédelmi eljárások nekik köszönhetően jobban fognak működni. Ennek során a környezetvédelmi szervezetek döntő szerepet töltenek be közös környezeti örökségünk megóvásában.

81. Az Aarhusi Egyezmény szerzői nem akarták bevezetni az *actio popularis* intézményét környezetvédelmi ügyekben. Ehelyett úgy döntöttek, hogy a környezetvédelmi szervezetek szerepét erősítik meg. Ennek során köztes megoldást alkalmaztak a maximalista megközelítés (*actio popularis*) és a minimalista megközelítés (csak a közvetlenül érdekelt felek egyéni keresetösségi joga) között.⁷⁵ Ez véleményem szerint józan és pragmatikus kompromisszum volt.

82. A Bíróság elismerte, hogy a nyilvánosság tagjainak és a szervezeteknek a környezet védelmében aktív szerepet kell játszaniuk.⁷⁶ Az Aarhusi Egyezmény hetedik, tizenharmadik és tizenhetedik preambulumbeközlése hangsúlyozza a környezetvédelmi szervezetek jelentőségét. Amint Kokott főtanácsnok a Brown Bears II ügyre vonatkozó indítványában⁷⁷ helyesen megjegyezte, az Aarhusi

71 Lásd: 2011. május 12-i Trianel ítélet, C-115/09, EU:C:2011:289, 46. pont.

72 Erre a kérdésre vonatkozóan lásd: Stone, D., *Should trees have standing?*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

73 Ha jól értem az osztrák kormány beadványát, még ha környezetvédelmi szervezet vásárolna is egy darab földet a projektterület mellett, csak korlátozottan, vagy egyáltalán nem hivatkozhatna azon rendelkezések megsértésére, amelyek a földtulajdonosi alanyi jogai védelméhez kapcsolódnak.

74 C-263/08, EU:C:2009:421, 59–65. pont.

75 Az Aarhusi Egyezmény Implementation Guide szerint „the Convention is intended to allow a great deal of flexibility in defining which environmental organisations have access to justice. [...] the Parties are not obliged to establish a system of popular action (*actio popularis*) in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment [az Egyezmény célja az, hogy nagyfokú rugalmasságot biztosítson annak meghatározása tekintetben, hogy mely környezetvédelmi szervek fordulhatnak bírósághoz. [...] a felek nem kötelesek arra, hogy az *actio popularis* rendszerét vezessék be a nemzeti jogukba, és így bárki vitathasson a környezethez kapcsolódó bármely határozatot, aktust vagy mulasztást].” (lásd: 198. o.).

76 Lásd: 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet, C-260/11, EU:C:2013:221, 40. pont.

77 Lásd: Kokott főtanácsnok Brown Bears II ügyre vonatkozó indítvány, EU:C:2016:491, 48. pont.

Egyezmény 2. cikkének (5) bekezdése elismeri a környezetvédelmet előmozdító és a nemzeti jog szerinti minden követelménynek megfelelő egyesületek környezetvédelemben való érdekelttségét. Az Emberi Jogok Európai Bírósága hasonlóképpen hangsúlyozta a nem kormányzati szervezetek által betöltött szerepet, megállapítva, hogy közügyekben társadalmi „őrszemeknek” tekinthetők.⁷⁸

83. Általánosságban úgy vélem, hogy jobb, ha a döntéshozó a közigazgatási vagy bírósági eljárásokban inkább több információval rendelkezik a javasolt projekt környezeti hatásairól, mint ha kevesebbel. Ez amellet szól, hogy biztosítani kell a keresetösségi jogot azoknak a környezetvédelmi szervezeteknek, amelyek teljesítik a fennállásukra és tevékenységükre a nemzeti jogban meghatározott releváns kritériumokat.⁷⁹ Figyelembe véve a környezetvédelmi kérdésekben betöltött szerepüket, ezek a szervezetek különösen jó helyzetben vannak ahhoz, hogy a releváns információt megadják.

84. Meglátásom szerint az Aarhushi Egyezmény 2. cikkének (5) bekezdése és 9. cikkének (3) bekezdése útmutatót ad annak megértéséhez, hogyan kell a környezetvédelmi szervezetek mint a környezet ügynökeinek szerepéhez viszonyulni. Ha az uniós környezetjogi irányelvek kötelező érvényű kötelezettségeket írnak elő a tagállamoknak, az Aarhushi Egyezmény 2. cikkének (5) bekezdésében meghatározott kritériumokat teljesítő környezetvédelmi szervezeteknek főszabály szerint az említett egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének megfelelően a bírósághoz kell tudniuk fordulni, ha az említett kötelezettségeket megszegték.

85. A környezeti hatással járó projekt által érintett magánszemélyek természetes módon rendelkeznek keresetösségi joggal arra vonatkozóan, hogy tulajdonukat vagy egyéb érdekeiket, amelyeket a projekt esetleg hátrányosan érintene, megvédjék. Amennyiben a környezetvédelmi szervezetektől megtagadják azt a jogot, hogy valamely bíróságtól kérhessék annak ellenőrzését, hogy valamely közigazgatási határozat megfelel-e a tagállamot kötelező, például a vízügyi keretirányelv 4. cikkéből eredő kötelezettségeknek, a környezet – vagyis a közérdek – nem lesz megfelelően képviselve és védve. Ez ahhoz az abszurd helyzethez vezetne, hogy a magántulajdon és a magánszemélyek érdekei nagyobb mértékű védelemben részesülnének a közigazgatás hibáival szemben, mint a közérdek. Az uniós jogalkotó szándéka nem lehetett az, hogy ilyen eltérést hozzon létre.

A Charta 47. cikkének hatálya

86. A vízügyi keretirányelv 4. cikkét ráadásul a Charta 47. cikke alapján kell értelmezni.⁸⁰

87. Ez az elsődleges uniós jogi rendelkezés megerősíti a hatékony bírói jogvédelem elvét. Előírja, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, a szóban forgó rendelkezésben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.⁸¹

88. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a Charta rendelkezéseire a tagállamokkal szemben csak annyiban lehet hivatkozni, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.⁸² Amikor egy tagállam valamely környezetvédelmi szervezet azon képességét korlátozó eljárásjogi szabályokat határoz meg, hogy a vízügyi keretirányelv 4. cikkének állítólagos megsértése miatt a közérdekre hivatkozva keresetet

78 Lásd: Emberi Jogok Európai Bíróságának 2013. november 28-i Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung kontra Ausztria ítélete, CE:ECHR:2013:1128JUD003953407, 34. pont.

79 Lásd a fenti 74. pontot.

80 Lásd erre vonatkozóan: 2014. április 30-i Pflieger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 30–37. pont, valamint az ugyanazon ügyre vonatkozó indítványom, EU:C:2013:747, 44–46. pont.

81 Lásd: 2014. december 18-i Abdida ítélet, C-562/13, EU:C:2014:2453, 45. pont; 2015. október 6-i Schrems ítélet, C-362/14, EU:C:2015:650, 95. pont; 2017. március 28-i Rosneft ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 73. pont.

82 E tekintetben lásd: 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 17. pont. Lásd továbbá: 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet, C-682/15, EU:C:2017:373, 49. pont.

indítson, e tagállam a Charta 51. cikkének (1) bekezdése szempontjából uniós jogból eredő kötelezettségeket teljesít.⁸³ Ezenfelül a Charta 47. cikkének relevanciája nem korlátozódik azokra az ügyekre, amelyekben az uniós jogi anyagi jogi rendelkezés a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot biztosító eljárásjogi jellegű rendelkezéssel társul.⁸⁴

89. Egy olyan eljárási szabály, amely elméletben és gyakorlatban is rendkívül megnehezíti, hogy valamely környezetvédelmi szervezet az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében szereplő feladatát betöltse, és vitassa azon közigazgatási határozat jogszerűségét, amelyet véleménye szerint a vízügyi keretirányelv 4. cikkének megszegésével fogadtak el, szükségszerűen ellentétes a hatékony bírói jogvédelemhez való uniós alapjoggal.⁸⁵

90. Az, hogy valamely tagállam nemzeti jogrendjében a jogosultságalapú keresetösségi jog, és nem érdekalapú keresetösségi jog alkalmazása mellett döntött, nem teszi jogszerűvé az ilyen általános jellegű kizárást. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének megfogalmazása egészében értelmezve azt mutatja, hogy az egyezmény szerzői teljes mértékben tisztában voltak a Felek keresetösségi jogra vonatkozó szabályaiban fennálló eltérésekkel. Óvatos módon úgy alkották meg a környezetvédelmi szervezet jogállását szabályozó 9. cikk rendelkezéseit, hogy a bírósághoz fordulás lehetősége *ne* függjön az egyes Szerződő Felek döntésétől.

Következtető megjegyzések

91. A környezetvédelmi szervezeteknek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése szerinti jogállásának az elismerése ilyen körülmények között nem jelenti azt, hogy a rendelkezésnek egy kiskapun keresztül közvetlen hatályt biztosítanak. Inkább a vízügyi keretirányelv 4. cikke hatékony érvényesülése biztosításának a szükségességéből eredő logikus következmény, a hatékony bírói jogvédelemhez fűződő alapjog felől nézve.

92. A Bíróság számos alkalommal felkészült arra, hogy az uniós környezetjogi szabályozást tágan, teleologikusan értelmezze.⁸⁶ Az általam előterjesztett megközelítés csupán összefoglalja azt, amit a Bíróság a Brown Bears II ítéletben már kimondott.

93. Végezetül a Bíróság elé terjesztett információ arra utal, hogy nincs ellentmondás az általam javasolt értelmezés és a Bundes-Verfassungsgesetznek (az „Alkotmányos és közigazgatási garanciák” címet viselő VII. fejezet részét képező) 132. cikkének (1) bekezdése között. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, az említett rendelkezés alapján csak az a természetes vagy jogi személy indíthat keresetet valamely közigazgatási bíróság előtt valamely közigazgatási hatóság határozatával szemben annak jogellenessége miatt, akinek a határozat állítása szerint megsértette a jogait, és akit a megelőző közigazgatási eljárásban ügyféli jogállás illetett meg. Értelmezésem szerint a fenti követelmények nem akadályozzák a környezetvédelmi szervezetek arra vonatkozó keresetösségi jogának az elismerését, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével összhangban a közigazgatási határozatok jogszerűségét vitathassák.

83 Analógia útján lásd: Brown Bears II, 52. pont; 2015. október 6-i Delvigne-ítélet, C-650/13, EU:C:2015:648, 33. pont.

84 *A contrario* lásd: 2013. június 27-i Agroconsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, 59–60. pont; 2014. október 23-i Olainfarm ítélet, C-104/13, EU:C:2014:2316, 34–40. pont; 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, 34–41. pont.

85 Lásd: 2017. szeptember 27-i Puškár ítélet, C-73/16, EU:C:2017:725, 72. és 73. pont.

86 Lásd a jelen indítványban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Lásd egyebek mellett: 1988. szeptember 22-i Land de Sarre és társai ítélet, 187/87, EU:C:1988:439, 14–20. pont. Az említett ügy az Euratom-Szerződés 37. cikkének értelmezésére vonatkozott, amely azzal foglalkozott, hogy valamely mindennemű radioaktív hulladék-ártalmatlanítási terv végrehajtása „nem okozhatja-e egy másik tagállam vizeinek, talajának vagy légtérének radioaktív szennyeződését”. Amikor választani kellett a rendelkezés megszorító, szó szerinti értelmezése, illetve tágabb, teleologikus értelmezése között, mind a Bíróság, mind a főtanácsnok (Sir Gordon Slynn lásd az ügyre vonatkozó indítványát, EU:C:1988:291) az utóbbi mellett döntött.

94. Az első kérdésre ezért az a válasz adandó, hogy a vízügyi keretirányelv 4. cikkét az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétben az a nemzeti eljárási szabály, amely megakadályozza, hogy a nemzeti jogi követelményeknek megfelelően szabályszerűen létrehozott és működő környezetvédelmi szervezet közigazgatási vagy bírósági eljárásban részt vegyen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében annak érdekében, hogy az illetékes hatóság által az említett irányelvet végrehajtó nemzeti jogi rendelkezés alapján lefolytatott közigazgatási eljárásban elfogadott intézkedést vitassa.

95. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság kérdését igenlően válaszoltam meg, a második és a harmadik kérdéssel is foglalkozni kell.

A második kérdésről

96. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arról kíván meggyőződni, hogy az Aarhusi Egyezmény előírja-e, hogy valamely környezetvédelmi szervezet a vízügyi keretirányelv 4. cikkének állítólagos megsértésére már a közigazgatási hatóság előtti eljárásban hivatkozni tudjon, vagy elegendő, ha az ilyen szervezet a közigazgatási hatóság által az említett eljárás végén elfogadott határozatot bíróság előtt meg tudja támadni.

97. Az első kérdésre javasolt válaszból következik, hogy valamely környezetvédelmi szervezetnek tudnia kell hivatkozni a vízügyi keretirányelvre az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 4. cikkére annak érdekében, hogy az illetékes hatóság által a vízügyi keretirányelvet végrehajtó nemzeti jogi rendelkezés alapján lefolytatott közigazgatási eljárás végén elfogadott intézkedést vitassa.

98. Továbbra is fennáll a kérdés, hogy az Aarhusi Egyezmény azt is előírja-e, hogy valamely környezetvédelmi szervezet a vízügyi keretirányelv 4. cikkére az ilyen közigazgatási eljárás *alatt* is hivatkozhat. Más szavakkal, biztosítani kell-e számára, hogy ilyen eljárásban részt vegyen? E kérdést két lépésben vizsgálom: először általánosságban, majd az osztrák jog konkrét kontextusát figyelembe véve.

A részvétel joga: általános megjegyzések

99. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése biztosítja a „közigazgatási szervek [...] intézkedéseinek” közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatát. Ezek közé tartoznak a közigazgatási eljárások végén elfogadott közigazgatási határozatok. A 6. cikktől eltérően a 9. cikk (3) bekezdése nem biztosítja a közigazgatási eljárásban való *részvételi* jogot. Ezeket a jogokat a 6. cikk alapján kell elemezni. A korábban már kifejtett indokok miatt⁸⁷ azonban abból a feltételezésből kiindulva végzem az elemzést, hogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikke és 9. cikkének (2) bekezdése a jelen ügyben nem alkalmazandó.

100. Az, hogy valamely környezetvédelmi szervezetnek jogában áll megtámadni valamely közigazgatási határozatot, önmagában nem jelenti azt, hogy az említett határozat elfogadásához vezető eljárásban részt vehet. A Bíróság kimondta, hogy a környezetvédelmi ügyekkel összefüggő döntéshozatali eljárásokban való részvétel különbözik a bírósági jogorvoslattól, és attól eltérő célja van.⁸⁸

⁸⁷ Lásd a fenti 48 pontot.

⁸⁸ Lásd: 2009. október 15-i Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening ítélet, C-263/08, EU:C:2009:631, 38. pont.

101. Néhány más környezetvédelmi irányelvvel⁸⁹ ellentétben a vízügyi keretirányelv nem írja elő kifejezetten a nyilvánosság részvételét. Az sem írja elő, szemben az előhelyirányelvvel, hogy a projektet csak akkor fogadhatják el, ha „– adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is”.

102. Ugyanakkor a vízügyi keretirányelvnek „A nyilvánosság tájékoztatása és részvétele” címet viselő 14. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a „tagállamok *elősegítik* az összes érdekelt fél bevonását [a szóban forgó] irányelv végrehajtásába”⁹⁰, valamint (14) preambulumbekzdése kimondja, hogy az irányelv sikere egyebek mellett az információktól, a konzultációktól és a *nyilvánosság bevonásától* függ. Az 1959. évi WRG szerinti engedélyezési eljárást az említett irányelv végrehajtásának kell tekinteni.⁹¹

103. Számomra úgy tűnik, hogy ha a nyilvánosságnak a vízügyi keretirányelv 14. cikke (1) bekezdésének megfelelően szervezett „részvételéhez” nem társulnak olyan eljárási jogok, amelyek lehetővé teszik a nyilvánosság tagjainak, hogy kifejezzék véleményüket, és megkövetelik az illetékes hatósággal szemben, hogy ezeket a véleményeket figyelembe vegyék, a rendelkezés célja figyelmen kívül marad. A nyilvánosság ilyen „részvétele” nem érdemli meg, hogy „konzultációnak” nevezzék. Az inkább az illetékes hatóság által a nyilvánossághoz intézett „szándéknyilatkozatra” hasonlítana.

104. A Bíróság már kifejtette, hogy ha a közigazgatási eljárásban részt vevő ügyfél minőséget elismerik, akkor a környezetvédelmi szervezet aktívabban tud részt venni a döntéshozatali eljárásban, jobban és megfelelőbb módon ki tudja fejteni a védett terület épségére a tervezett projekt által gyakorolt káros hatások kockázatára vonatkozó érveit. Az illetékes hatóságok kötelesek ezeket az érveket figyelembe venni, mielőtt az érintett projektet engedélyeznék. Amennyiben ilyen részvételre nem kerül sor, a környezetvédelemre vonatkozó támogató érveket talán soha nem terjesztene elő és nem is vesznek figyelembe, miáltal a vízügyi keretirányelv 14. cikkének (1) bekezdésében meghatározott eljárás alapvető célkitűzése, vagyis a környezet magas szintű védelmének biztosítása, esetleg nem valósul meg.⁹²

105. Ezenfelül a környezetvédelmi, így a vízre vonatkozó ügyekben a közigazgatási eljárás célja, hogy olyan döntés meghozatalára kerüljön sor, amely összhangba hozza a felperes engedély iránti kérelmét a környezeti korlátokkal. Akkor beszélhetünk hatékony eljárásról, ha a környezetvédelmi szervezetet az eljárás korai szakaszában be lehet vonni annak érdekében, hogy a releváns környezetvédelmi megfontolásokat előterjeszthesse. Ez kiegyensúlyozott eljárást eredményez, és talán csökkentheti a későbbi pereskedés valószínűségét. A Bíróság mindig is tisztában volt azzal, hogy a különböző eljárásokban elő kell mozdítani az eljárás gazdaságosságát.⁹³

89 Lásd például: a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) 6. cikkének (2) bekezdése; a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.) 13. cikke; az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 334., 17. o.; helyesbítés: HL 2012. L 158., 25. o.) 25. cikke; a KHV-irányelv 11. cikke; a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. július 4-i 2012/18/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 197., 1. o.) 23. cikke.

90 Kiemelés tőlem.

91 Analógia útján lásd: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet, C-461/13, EU:C:2015:433, 32. pont; 2016. május 4-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-346/14, EU:C:2016:322, 53. pont.

92 Lásd: Brown Bears II ítélet, 69. és 70. pont.

93 Lásd például az állami támogatás vonatkozásában: 2013. június 13-i HGA és társai kontra Bizottság ítélet, C-630/11 P–C-633/11 P., EU:C:2013:387, 51. pont; az üvegházhatású gázok kibocsátáskereskedelmi rendszerében a kibocsátási egységek meghatározásának vonatkozásában: 2012. március 29-i Bizottság kontra Észtország ítélet, C-505/09 P., EU:C:2012:179, 86. pont; az előzetes döntéshozatali eljárás összefüggésében: 2011. október 20-i Interedil ítélet, C-396/09, EU:C:2011:671, 20. pont; a versenyre vonatkozó eljárások vonatkozásában: 2010. június 29-i Bizottság kontra Alrosa ítélet, C-441/07 P., EU:C:2010:377, 35. pont.

106. Ebből következik, hogy ha a környezetvédelmi szervezeteknek a közigazgatási eljárásokban ügyféli jogállást biztosítanak annak érdekében, hogy az uniós környezetjog közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseire, így a vízügyi keretirányelv 4. cikkére⁹⁴ hivatkozzanak, az hozzájárul a vízi környezet fenntartásához és javításához az Unióban, és általánosabban az uniós környezetjog célkitűzéseinek eléréséhez.⁹⁵

107. Ilyen tárgyú uniós szabályozás hiányában a kérdést előterjesztő bíróság feladata a következetes jogértelmezés elve alapján értelmezni a nemzeti eljárási szabályokat, a lehető legnagyobb mértékben e célkitűzések alapján, azok hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében.⁹⁶

A részvétel joga az osztrák jog kontextusában

108. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a Bundes-Verfassungsgesetz 132. cikkének (1) bekezdése értelmében csak azok a természetes vagy jogi személyek indíthatnak eljárást valamely bíróság vagy közigazgatási bíróság (a jelen esetben egy adott Land Verwaltungsgerichtje) előtt az említett eljárás végén elfogadott határozattal szemben, akiket, illetve amelyeket a megelőző közigazgatási eljárásban ügyféli jogállás illetett meg. A közigazgatási eljárásbeli ügyféli jogállás és a fellebbezési jogosultság ezért közvetlenül összefügg egymással. A közigazgatási hatóság előtti eljárásbeli ügyféli jogállás hiánya vagy elvesztése ezért a szóban forgó közigazgatási hatóság határozatával szembeni fellebbezési jogosultság elvesztését is jelenti.

109. Főszabály szerint nem tűnik úgy, hogy a valamely közigazgatási eljárásban való előzetes részvételre vonatkozó ilyen követelmény veszélyeztetné az Aarhusi Egyezmény vagy a vízügyi keretirányelv által biztosított jogokat. Az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti hatékony jogvédelemhez való joggal és a tényleges érvényesülés elvével nem ellentétes a keresetindítás feltételül szabott ilyen követelmény, ha e jogorvoslat szabályai nem korlátozzák aránytalanul a bírói jogvédelem hatékonyságát.⁹⁷

110. Az osztrák jogi helyzet alapján azonban véleményem szerint egy környezetvédelmi szervezetnek gyakorlatilag lehetetlen ügyféli jogállást szereznie egy ilyen közigazgatási eljárásban annak érdekében, hogy a vízügyi keretirányelv 4. cikkében meghatározott kötelező uniós környezetjogi célkitűzéseket előmozdítsa.⁹⁸

111. Amennyiben a nemzeti jogi helyzet valóban megegyezik a fent ismertetettel – amit kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság ítélt meg –, ha valamely környezetvédelmi szervezettől valamely közigazgatási eljárásban megtagadják az ügyféli jogállást, az egyenlő azzal, mintha az ilyen szervezettől az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése alapján a vízügyi keretirányelv 4. cikkével összefüggésben őt megillető hatékony jogorvoslathoz való jogot tagadnák meg. Az első kérdésre javasolt válaszból következik, hogy mivel a részvétel jogára szükség van a vízügyi keretirányelv 4. cikkében meghatározott kötelező uniós környezetjogi célkitűzések előmozdítása érdekében, a környezetvédelmi szervezetet nem lehet megfosztani ettől a jogtól.

112. a második kérdésre ezért a következő választ kell adni:

- Valamely nemzeti bíróságnak a vízügyi keretirányelvet végrehajtó nemzeti jogszabály alapján lefolytatott, engedély megadására irányuló közigazgatási eljárásban fennálló ügyféli jogállásra vonatkozó olyan nemzeti eljárási jogszabályt, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, a lehető legteljesebb mértékben úgy kell értelmeznie, hogy az összhangban álljon a vízügyi keretirányelvben

⁹⁴ Lásd a fenti 55–58. pontot.

⁹⁵ Analógia útján lásd: Kokott főtanácsnok Brown Bears II ügyre vonatkozó indítványa, EU:C:2016:491, 51. pont.

⁹⁶ Lásd: Brown Bears I ítélet, 50. pont.

⁹⁷ Analógia útján lásd: Kokott főtanácsnok Puškár ügyre vonatkozó indítványa, C-73/16, EU:C:2017:253, 70. pont.

⁹⁸ Lásd a fenti 78. pontot.

(és különösen annak 4. cikkében és 14. cikkének (1) bekezdésében) meghatározott célkitűzésekkel annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek a nemzeti hatóság előtti közigazgatási eljárás során az említett rendelkezésekre hivatkozhasanak.

- Amennyiben a nemzeti jogi követelményeknek megfelelően szabályszerűen létrehozott és működő környezetvédelmi szervezet arra vonatkozó joga, hogy az illetékes nemzeti hatóságok által közigazgatási eljárásban elfogadott intézkedéseket valamely közigazgatási hatóság vagy bíróság előtt a vízügyi keretirányelv 4. cikke alapján megtámadja, ahhoz a feltételhez van kötve, hogy előzőleg részt vegyen ezen eljárásban, a szóban forgó cikket az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétben az a nemzeti eljárási szabály, amelynek értelmében az ilyen szervezet az említett eljárásban ügyfélként nem vehet részt.

A harmadik kérdésről

113. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arról kíván meggyőződni, hogy az olyan nemzeti eljárási szabályok, mint az AVG 42. §-a, előírhatják-e, hogy a környezetvédelmi szervezetek az engedélyezési eljárás szakaszában kellő időben nyújtsák be kifogásaikat, aminek elmulasztása esetén az eljárásban elveszítik ügyféli jogállásukat, és ezzel együtt azt a jogot, hogy az illetékes bíróság előtt az említett eljárásban az illetékes hatóságok által később elfogadott intézkedéseket megtámadják.⁹⁹

114. Bevallom, érdekesnek tartom a kérdés megfogalmazását. Logikusan az ember azt gondolná, hogy az AVG 42. §-a csak arra alkalmazandó, aki *már* ügyfél az eljárásban. Azonban a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az osztrák eljárási jog (az 1959. évi WRG 102. §-ának (1) bekezdése) alapján az olyan környezetvédelmi szervezetek, mint a Protect, *nem szerezhetnek* ügyféli jogállást az ilyen eljárásokban.¹⁰⁰ Az ember így azt gondolná, hogy az AVG 42. §-a vagy nem alkalmazandó a Protectre, vagy ha alkalmazandó, az az alapeljárás kimenetelét nem befolyásolná. Ilyen körülmények között a harmadik kérdés hipotetikusnak tűnne.¹⁰¹

115. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság magyarázataiból az következik, hogy a Protect arra vonatkozó kérelmét, hogy ügyféli jogállást szerezzen, a projekttel szembeni kifogásaival együtt az AVG 42. §-a alapján elutasították, azzal az indokolással, hogy a Protect a közigazgatási eljárásban nem kellő időben nyújtotta be a vízzel kapcsolatos (az 1959. évi WRG-n alapuló) kifogásait.¹⁰² Ez arra utalna, hogy a Protect *megszerezhetette volna* az ügyféli jogállást, ha a kifogásait időben nyújtotta volna be.

116. A tárgyaláson ez a talány nem oldódott meg.

117. A következőkben feltételezem, hogy a Protect *biztosíthatta volna* ügyféli jogállását a közigazgatási eljárásban, ha a kifogásait kellő időben nyújtta be.

118. Az osztrák kormány azzal érvel (véltetően a nemzeti jog saját értelmezése alapján), hogy a Protect benyújthatta volna kifogásait, anélkül hogy megvárta volna, hogy számára az ügyféli jogállást megadják.

⁹⁹ Emlékeztetni kívánok arra, hogy az AVG 42. §-a a „kellő időben” kifejezést úgy határozza meg, hogy vagy legkésőbb a közigazgatási eljárás során tartott tárgyalást megelőző napon, vagy magán a tárgyaláson kell e kifogásokat előterjeszteni; lásd a fenti 19. pontot.

¹⁰⁰ Lásd a fenti 78. pontot.

¹⁰¹ Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés már foglalkozik azzal a helyzettel, ha valamely környezetvédelmi szervezet *nem szerezhet* ügyféli jogállást a közigazgatási eljárásban.

¹⁰² A kérdést előterjesztő bíróság magyarázataiból úgy tűnne, hogy a Bezirkshauptmannschaft Gmünd (gmündi kerületi hatóság) úgy ítélte meg, hogy a Protect *nem rendelkezett* ügyféli jogállással, míg a Landesverwaltungsgericht Niederrösterreich (alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróság) azon a véleményen volt, hogy a Protect az AVG 42. cikk értelmében *elvesztette* az ügyféli jogállását. Lásd a fenti 24. és 25. pontot.

119. A Bíróság előtti anyagból számomra korántsem nyilvánvaló, hogy az osztrák jog alapján valamely környezetvédelmi szervezettől elvárható lenne annak megértése, hogy a hó előállítására történő vízkitermelés engedélyezésére irányuló közigazgatási eljárásban ügyféli jogállását biztosíthatja azzal, hogy egyszerűen az AVG 42. §-ának megfelelően benyújtja kifogásait. Ehelyett úgy tűnik, hogy az 1959. évi WRG 102. §-ának (3) bekezdése csak az ügyfelek részére tartja fenn a kifogások benyújtásának lehetőségét, míg az 1959. évi WRG 102. §-ának (1) bekezdése megakadályozza, hogy az alanyi közjoggal nem rendelkező környezetvédelmi szervezetek ügyféli jogállást szerezzenek.

120. Úgy vélem, hogy tisztességtelen és félrevezető lenne ilyen helyzetben elvárni egy környezetvédelmi szervezettől, hogy (szinte spekulatív módon) mégis megpróbáljon kifogásokat benyújtani. Ilyen helyzetben az AVG 42. §-át alkalmazni, és a Protectet az ügyféli jogállás elvesztésével sújtani azt jelentené, hogy megbüntetik azért, mert nem tette meg, amire a nemzeti jog alapján nem volt módja. Az ilyen eljárási szabály véleményem szerint nem felelne meg az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében meghatározott méltányos eljárás kritériumának. A Protect helyzete erősen hasonlít Kafka A törvény kapujában című novellájában a haldokló emberéhez, aki – miután az egész életét azzal töltötte, hogy megpróbált bejutni a kapun, amely most bezárul előtte –, megtudja, hogy az egész végig nyitva állt számára.

121. A nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy a nemzeti szabályok tényleg így működnek-e. Amennyiben igen, akkor az, ha a Protecttől a közigazgatási eljárásban megtagadják az ügyféli jogállást, és ezzel megakadályozzák, hogy bírósághoz forduljon, egyenlő lenne azzal, mintha a Protecttől az őt az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése alapján a vízügyi keretirányelv 4. cikkével összefüggésben megillető hatékony jogorvoslathoz való jogot tagadnák meg.¹⁰³ Az első kérdésre javasolt válaszból következik, hogy mivel e jogra szükség van a vízügyi keretirányelv 4. cikkében meghatározott kötelező uniós környezetjogi célkitűzések előmozdítása érdekében, a környezetvédelmi szervezetet nem lehet megfosztani ettől a jogtól.

122. Amennyiben azonban a kérdést előterjesztő bíróság azt állapítja meg, hogy valamely olyan környezetvédelmi szervezettől, mint a Protect, méltányos eljárási szabályok alapján ésszerűen elvárható lett volna, hogy kifogásait kellő időben benyújtsa a közigazgatási eljárásban, az AVG 42. §-ában előírt eljárási határidő nem ellentétes az Aarhusi Egyezmény és a vízügyi keretirányelv által garantált jogokkal. A nemzeti jog által a feleknek a kifogások benyújtására előírt határidő főszabály szerint tiszteletben tartja a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog lényegét, és úgy tűnik, nem haladja meg azt a mértéket, amely a jogbiztonság, valamint a gyors és gazdaságos közigazgatási eljárás biztosításának jogszerű célkitűzésének elérése érdekében arányos. Így a Bíróság azt is megállapította, hogy a jogbiztonság érdekében az olyan ésszerű keresetindítási határidő megállapítása, amely egyaránt védi a jogalanyt és az érintett közigazgatást, az uniós joggal összeegyeztethető. Egyebek mellett kimondta, hogy az ilyen határidők nem olyan jellegűek, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tennék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.¹⁰⁴ Tulajdonképpen maga az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése írja elő, hogy az eljárásnak „méltányosnak és időszerűnek” kell lennie. Abban a tekintetben, hogy megakadályozza, hogy valamely *ügyfél* kifogásokat nyújtson be egy olyan, meghatározott határidő után, amelyet az ügyfél elmulasztott, úgy tűnik, hogy az AVG 42. §-a, megfelel ezeknek a kritériumoknak.¹⁰⁵

103 Lásd: 2017. szeptember 27-i Puškár ítélet, C-73/16, EU:C:2017:725, 74. pont, amelyben a Bíróság megállapítja, hogy a Charta 47. cikke arra utal, hogy a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot nem érinti azon feltétel kikötése, hogy előtte bíróság előtt fellebbezést kell benyújtani.

104 Lásd: 2016. november 17-i Stadt Wiener Neustadt ítélet, C-348/15, EU:C:2016:882, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

105 Az Aarhus Convention Implementation Guide megerősíti ezt a következtetést, lásd 202. o.

123. A harmadik kérdésre ezért az a válasz adandó, hogy a vízügyi keretirányelv 4. cikkét az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti eljárási szabály, amely a kifogások kellő időn belüli benyújtásának elmulasztása esetén valamely környezetvédelmi szervezetet a közigazgatási eljárásban az ügyféli jogállás elvesztésével sújt, mivel a szóban forgó szabály nem felel meg az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében említett méltányos eljárásra vonatkozó kritériumoknak.

Véggövetkeztetések

124. A fentiekben kifejtettek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkét a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-én Aarhusban aláírt és az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal jóváhagyott egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti eljárási szabály, amely megakadályozza, hogy a nemzeti jogi követelményeknek megfelelően szabályszerűen létrehozott és működő környezetvédelmi szervezet közigazgatási vagy bírósági eljárásban részt vegyen az említett egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében annak érdekében, hogy az illetékes hatóság által az említett irányelvet végrehajtó nemzeti jogi rendelkezés alapján lefolytatott közigazgatási eljárásban elfogadott intézkedést vitassa.
- Valamely nemzeti bíróságnak a 2000/60 irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabály alapján lefolytatott, engedély megadására irányuló közigazgatási eljárásban fennálló ügyféli jogállásra vonatkozó olyan nemzeti eljárási jogszabályt, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, a lehető legteljesebb mértékben úgy kell értelmeznie, hogy az összhangban álljon az említett irányelvben (és különösen annak 4. cikkében és 14. cikkének (1) bekezdésében) meghatározott célkitűzésekkel annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek a nemzeti hatóság előtti közigazgatási eljárás során az említett rendelkezésre hivatkozhasanak.
- Amennyiben a nemzeti jogi követelményeknek megfelelően szabályszerűen létrehozott és működő környezetvédelmi szervezet arra vonatkozó joga, hogy az illetékes nemzeti hatóságok által közigazgatási eljárásban elfogadott intézkedéseket valamely közigazgatási hatóság vagy bíróság előtt a 2000/60 irányelv 4. cikke alapján megtámadja, ahhoz a feltételhez van kötve, hogy előzőleg részt vegyen ezen eljárásban, a szóban forgó cikket az említett egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti eljárási szabály, amelynek értelmében az ilyen szervezet az említett eljárásban ügyfélként nem vehet részt.
- A 2000/60 irányelv 4. cikkét az említett egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti eljárási szabály, amely a kifogások kellő időn belüli benyújtásának elmulasztása esetén valamely környezetvédelmi szervezetet a közigazgatási eljárásban az ügyféli jogállás elvesztésével sújt, mivel a szóban forgó szabály nem felel meg az említett egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében említett méltányos eljárásra vonatkozó kritériumoknak.