



Határozatok Tára

GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. november 12.¹

C-535/18. sz. ügy

**IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,
QD örökösei (RC és SB),
TA,
UZ,
VY,
WX
kontra
Land Nordrhein-Westfalen**

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 2011/92/EU irányelv – Környezeti hatásvizsgálat – 2000/60/EK irányelv – Az Európai Unió vízügyi politikája – Eljárási hiba miatti jogorvoslati jog – Eljárási hiba miatti jogorvoslati jogot korlátozó nemzeti rendelkezések”

I. Bevezetés

1. Milyen körülmények között támadhatja meg valamely állampolgár valamely nagyobb útépitési projekt engedélyezéséről szóló közigazgatási határozat érvényességét azon az alapon, hogy az uniós környezetvédelmi jogi követelményeket nem tartották be? Ez a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben feltett egyik alapvető kérdés. A kérelem az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: KHV-irányelv)² 6. és 11. cikkének, valamint a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: vízügyi keretirányelv vagy VKI)³ 4. cikke (1) bekezdése a) pontja i–iii. alpontjának, illetve b) pontja i. alpontjának értelmezésére irányul.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² HL 2012. L 26., 1. o.

³ HL 2000. L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.

2. Ezt a kérelmet a Bezirksregierung Detmold (detmoldi helyi közigazgatási hatóság, Németország) az A 33 autópálya és a B 61 szövetségi út ummelni új kereszteződése építési tervét jóváhagyó határozatának tárgyában, magánszemélyek (a továbbiakban: felperesek) és a Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány, Németország) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

3. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekkel ismét arra kéri a Bíróságot, hogy az állampolgárok környezetvédelmi ügyekben való fellebbezési jogának tartalmán túl az uniós környezetvédelmi jog anyagi jogi rendelkezéseit érintő kérdésekkel is foglalkozzon, különösen azzal, hogy a vízügyi keretirányelv értelmében mi minősül valamely víztest állapotromlásának.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A KHV-irányelv

4. A KHV-irányelv 6. cikke előírja:

„(1) A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy környezeti feladataik kapcsán a projektben várhatóan érintett hatóságok lehetőséget kapjanak véleménynyilvánításra a projektgazda által benyújtott információkról és az engedélyezési kérelemmel kapcsolatban. E célból a tagállamok általánosságban vagy esetről esetre kijelölik azokat a hatóságokat, amelyekkel konzultálni kell. Az 5. cikk alapján kapott információt közlik e hatóságokkal. A konzultációra vonatkozó részletes szabályokat a tagállamok állapítják meg.

(2) A nyilvánosságot vagy közzététel útján, vagy más alkalmas módon, például – ha rendelkezésre áll – elektronikus média útján tájékoztatják a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárás kezdetén, de legkésőbb akkor, amint az információ észszerű módon rendelkezésre bocsátható a következőket illetően:

- a) engedély iránti kérelem;
- b) a tény, hogy a projektet környezeti hatásvizsgálatnak kell alávetni, valamint adott esetben, hogy a 7. cikket kell alkalmazni;
- c) a döntéshozatalért, a releváns információk szolgáltatásáért, az észrevételek vagy kérdések fogadásáért felelős hatáskörrel rendelkező hatóságok adatai, valamint az észrevételek vagy kérdések továbbítására vonatkozó határidők részletei;
- d) a lehetséges határozatok, vagy amennyiben készült ilyen, a határozattervezet jellege;
- e) az 5. cikk alapján összegyűjtött információk hozzáférhetőségére vonatkozó adatok;
- f) a releváns információk rendelkezésre bocsátása idejének, helyének, valamint módjának a megjelölése;
- g) a nyilvánosság részvételére vonatkozóan az e cikk (5) bekezdése alapján hozott intézkedések részletei.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy megfelelő időkereteken belül az érintett nyilvánosság számára rendelkezésre bocsátják a következőket:

- a) az 5. cikk alapján összegyűjtött összes információ;
- b) a nemzeti jogszabályokkal összhangban a főbb jelentések és javaslatok, amelyeket az érintett nyilvánosságnak az e cikk (2) bekezdésével összhangban történő tájékoztatásakor a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok számára alkottak;
- c) 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.] rendelkezéseivel összhangban az e cikk (2) bekezdésében említett információktól eltérő olyan információ, amely a 8. cikkel összhangban a határozat szempontjából lényeges, és amely csak akkor válik hozzáférhetővé, miután az érintett nyilvánosságot e cikk (2) bekezdésével összhangban tájékoztatták.”

(4) Az érintett nyilvánosság számára kellő időben hatékony lehetőséget kell biztosítani a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban történő részvételre, ebből a célból az jogosult észrevételei és véleménye kifejezésre juttatására, amikor a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok előtt még minden lehetőség nyitva áll, még mielőtt az engedélyezési kérelemről a határozatot meghozzák.

(5) A nyilvánosság tájékoztatására (például plakátok kihelyezése egy adott körzeten belül, vagy a helyi újságokban történő közzététel útján) és az érintett nyilvánossággal folytatott konzultációra (például írásbeli beadványok vagy közvéleménykutatás révén) vonatkozó részletes intézkedéseket a tagállamok határozzák meg.

(6) A különböző szakaszokra észszerű időkereteket kell előírni, amelyek elegendő időt biztosítanak a nyilvánosság tájékoztatására, valamint az érintett nyilvánosság felkészülésére és a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban történő hatékony részvételére e cikk rendelkezéseire is figyelemmel.”

5. A KHV-irányelv 11. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

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

- a) kellő mértékben érdekeltek; vagy
- b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő,

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

2. A vízügyi keretirányelv

6. A „felszíni víz állapota” és a „felszín alatti víz állapota” fogalmak meghatározása a VKI 2. cikkének 17. és 19. pontjában található. A vízügyi keretirányelv alkalmazásában „a felszíni víz állapota” „egy felszíni víztest állapotával kapcsolatos általános kifejezés, amely állapotot a víz ökológiai és kémiai állapota közül a rosszabb határoz meg”, a „felszín alatti víz állapota” pedig „egy felszín alatti víztest állapotával kapcsolatos általános kifejezés, amely állapotot a víz mennyiségi és kémiai állapota közül a rosszabb határoz meg.”

7. A VKI 2. cikkének 25. pontja értelmében „a felszín alatti víz jó kémiai állapota” a felszín alatti víztestek olyan kémiai állapota, amely az V. melléklet 2.3.2. táblázatban megállapított minden feltételnek megfelel.

8. A VKI „Környezeti célkitűzések” című 4. cikke a következőket írja elő:

„(1) A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben előírt intézkedési programok átültetésére az alábbiak vonatkoznak:

a) a felszíni vizek

- i. a tagállamok a (6) és (7) bekezdésre is figyelemmel, a (8) bekezdés sérelme nélkül végrehajtják a szükséges intézkedéseket, hogy megakadályozzák az összes felszíni víztest állapotának romlását;
- ii. a tagállamok védik, javítják, és helyreállítják az összes felszíni víztestet, figyelemmel a mesterséges és jelentősen módosított víztestekre vonatkozó iii. pont rendelkezéseire is, azzal a céllal, hogy legkésőbb az ezen irányelv hatálybalépését követő 15 éven belül elérjék a jó állapotot, az V. mellékletben foglalt előírásoknak megfelelően, figyelemmel a (4) bekezdés szerinti hosszabbításokra, és az (5), (6) és (7) bekezdés alkalmazására is, a (8) bekezdés sérelme nélkül;
- iii. a tagállamok védik, és javítják az összes mesterséges és jelentősen módosított víztestet, a jó ökológiai potenciál és jó kémiai állapot elérésének céljából, legkésőbb 15 éven belül ezen irányelv hatálybalépését követően az V. mellékletben foglalt előírásoknak megfelelően, figyelemmel a (4) bekezdés szerinti hosszabbításokra, és az (5), (6) és (7) bekezdés alkalmazására is, a (8) bekezdés sérelme nélkül;

[...]

b) a felszín alatti vizek

- i. a tagállamok végrehajtják a szükséges intézkedéseket a szennyező anyagok felszín alatti vizekbe történő bevezetésének megelőzésére vagy korlátozására és a felszín alatti víztestek állapotromlásának megakadályozására, a (6) és (7) bekezdés alkalmazására is figyelemmel, a (8) bekezdés sérelme nélkül, valamint a 11. cikk (3) bekezdése j) pontjának alkalmazására is figyelemmel;
- ii. a tagállamok védik, javítják, és helyreállítják az összes felszín alatti víztestet, és biztosítják az egyensúlyt a felszín alatti víz kitermelése és utánpótlódása között, azzal a céllal, hogy elérjék a felszín alatti vizek jó állapotát, legkésőbb az ezen irányelv hatálybalépését követő 15 évvel, az V. melléklet előírásainak megfelelően, figyelemmel a (4) bekezdésben meghatározott esetleges hosszabbításokra és az (5), (6) és (7) bekezdés alkalmazására is, a (8) bekezdés sérelme nélkül, valamint figyelemmel a 11. cikk (3) bekezdésének j) pontjára is;

- iii. a tagállamok végrehajtják a szükséges intézkedéseket az emberi tevékenységből származó bármely szennyezőanyag-koncentráció bármilyen jelentős és tartós emelkedésének visszafordítására, a felszín alatti víz szennyezettségének folyamatos csökkentése érdekében.

[...]

B. A német jog

9. A 2017. augusztus 23-i Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (a környezetvédelmi jogorvoslatról szóló német törvény; a továbbiakban: UmwRG), 4. § kimondja, hogy:

„(1) Az 1. § (1) bekezdése első mondatának 1–2b. pontja szerinti, a projektek jogszerűségére/megengedhetőségére vonatkozó határozatok megsemmisítése akkor kérhető, ha nem került sor a Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [a környezetre gyakorolt hatás vizsgálatáról szóló német törvény; a továbbiakban: UVPG] [...] rendelkezései szerint

1. a) szükséges környezeti hatásvizsgálatnak vagy
- b) az egyedi eset környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálatának

az elvégzésére vagy pótlására.

2. A [UVPG] 18. §-a, vagy a Bundes-Immissionsschutzgesetz [a szennyezés megelőzéséről szóló német szövetségi törvény] 10. § értelmében vett nyilvánosság szükséges részvételének az elvégzésére vagy pótlására, vagy
3. más olyan eljárási hiba történt,
 - a) amelyet nem orvosoltak,
 - b) amely jellegét és súlyosságát illetően az 1. és 2. pontban említett esetekhez hasonlatos; valamint
 - c) amely során az érintett nyilvánosságot megfosztották a döntéshozatali folyamatban való részvétel törvényileg előírt lehetőségétől; az ilyen döntéshozatali folyamatban való részvételbe beletartozik azon dokumentumokhoz való hozzáférés, amely dokumentumokba a nyilvánosság számára betekintést kell engedni.

Az egyedi eset olyan környezeti hatásvizsgálati kötelezettség szempontjából történő előzetes vizsgálatát, amelyet elvégeztek, azonban az az UVPG 5. §-a (3) bekezdésének második mondatában szereplő követelményeknek nem felelt meg, olyan előzetes vizsgálatnak kell tekinteni, amelyet nem az 1. pont b) alpontja első mondatának megfelelően végeztek el.

(1a) Az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó eljárási hibákra a Verwaltungsverfahrensgesetz [a közigazgatási eljárásról szóló német törvény; a továbbiakban: VwVfG] 46. §-a alkalmazandó. Amennyiben a bíróság nem tudja megállapítani, hogy az első mondat szerinti eljárási hiba befolyásolta-e a döntést, e befolyást vélelmezni kell.

(1b) Az eljárási szabályok megsértése kizárólag abban az esetben eredményezheti az 1. § (1) bekezdése első mondatának 1–2b. vagy 5. pontja szerinti határozat megsemmisítését, ha az a határozat módosításával vagy kiegészítő eljárás révén nem orvosolható. A fentiek a következő rendelkezéseket nem érintik:

1. a [VwVfG] 45. §-ának (2) bekezdése, valamint
2. a [VwVfG] 75. §-ának (1a) bekezdése, valamint a tervek hatályban tartására vonatkozó releváns jogszabályok.

A bíróság kérelemre elrendelheti a tárgyalás felfüggesztését, amíg az (1) és az (1a) bekezdés értelmében vett eljárási hibákat nem orvosolják, amennyiben az eljárássegítés szempontjából célravezető.

(2) [...]

(3) Az (1)–(2) bekezdés az alábbiak által kezdeményezett jogorvoslatokra alkalmazandó:

1. A Verwaltungsgerichtsordnung [német közigazgatási bírósági rendtartás; a továbbiakban: VwGO] 61. §-ának 1. pontja szerinti személyek és a [VwGO] 61. §-ának 2. pontja szerinti egyesületek, valamint
2. a 3. § (1) bekezdésében vagy a 2. § (2) bekezdésében szereplő követelményeknek megfelelő egyesületek.

Az első mondat 1. pontja szerinti személyek és egyesületek által benyújtott jogorvoslatra az (1) bekezdés első mondatának 3. pontja alkalmazandó, azzal a kikötéssel, hogy valamely határozat megsemmisítése csak akkor kérhető, ha az eljárási hiba megfosztotta az érdekelt felet a döntéshozatali folyamatban való részvétel törvényileg előírt lehetőségétől.

(4) Az 1. § (1) bekezdése első mondatának 4. pontja szerinti határozatokkal szemben a (3) bekezdés első mondatának 2. pontja szerinti egyesületek által kezdeményezett jogorvoslatokra az (1)–(2) bekezdés *mutatis mutandis* alkalmazandó. [...]"

III. Az alapeljárás tényállása

10. A Bezirksregierung Detmold (detmoldi helyi közigazgatási hatóság; a továbbiakban: szabályozó hatóság) 2016. szeptember 27-i határozatával a Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány útépitési hivatala; a továbbiakban: projektgazda) kérelmére jóváhagyta az A 33 autópálya és a B 61 szövetségi út ummelni új kereszteződésének építési tervét. A szóban forgó jóváhagyott útszakasz körülbelül 3,7 km hosszú.

11. Az említett határozat továbbá engedélyezte a projektgazdának, hogy az útfelületre folyó esővizet három víztestbe vagy a felszín alatti vizekbe vezessék. A felszíni vizekbe és a felszín alatti vizekbe való beszivárgás vonatkozásában a vízminőség biztosítása érdekében előírt ugyanakkor számos kiegészítő rendelkezést is.

12. A tervdokumentumok a 2010. augusztus 30-tól 2010. szeptember 29-ig terjedő időtartamban ki voltak függesztve a nyilvánosság számára. A kifüggesztést megelőző tájékoztatóban a forgalommal, valamint a faj- és vadvédelemmel kapcsolatban megemlíttettek néhány dokumentumot. Nem kerültek azonban említésre a zajvédelemre és a tervezett vízelvezetésre vonatkozó dokumentumok. A nyilvánosság e dokumentumok hiánya miatt emelt kifogást. 2013. április 10-én és 11-én meghallgatást tartottak.

13. Az egyeztetési eljárás eredményeit és a vízügyi hatóság által felvetett kifogásokat figyelembe véve a projektgazda a terv különböző módosításairól döntött, amelyek többek között a vízvezetésre vonatkoztak. Ezután létrehozott egy „fedlapot”, amely felsorolta az elkészített dokumentumokat, és adott esetben feltüntette azok módosításait. Bár ekkor két forgalommal és zajjal kapcsolatos dokumentumot megemlítettek, nem szerepeltek vízvezetésre vonatkozó műszaki tanulmányok. A 2014. május 19. és június 18. közötti újabb egyeztetés során a nyilvánosság további kifogásokat emelt.

14. A felperesek – akik közül néhányat magántulajdonuk kisajátítása veszélyeztet, néhányan pedig magáncélú ivóvízellátásra szolgáló magánkúttal rendelkeznek és a vízellátásuk szennyeződésétől tartanak – a fenti körülmények között éltek fellebbezéssel a tervjövahagyó határozattal szemben a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) előtt.

15. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) hangsúlyozza, hogy nem került sor a víztestek dokumentált vizsgálatára annak érdekében, hogy a vízvédelmi követelmények teljesülése biztosítható legyen. A tervjövahagyó határozatban csupán összefoglalóan megállapítják, hogy a projekttel kapcsolatban sem a felszíni víztest állapotromlására, sem a felszín alatti víztest romlására nem kell számítani. Csupán a bírósági eljárás folyamán terjesztett elő a szabályozó hatóság egy, az érintett víztesteket és a projekt által a minőségükre gyakorolt hatást leíró, 48 oldalas műszaki jelentést, mindazonáltal e dokumentumnak alakilag a vitatott határozat érdemi részévé tétele nélkül.

16. Az ügy érdemét tekintve a kérdést előterjesztő bíróság először is úgy véli, hogy a nyilvánosságot az egyeztetési eljárás során nem tájékoztatták kellőképpen a projekt környezeti hatásairól. Megjegyzi ugyanakkor, hogy a nemzeti jog értelmében az ilyen eljárási hibára kizárólag magánszemély felperes hivatkozhat, és csak akkor eredményezi a tervjövahagyó határozat megsemmisítését, ha őt magát megfosztották a döntéshozatali folyamatban való részvétel törvényileg előírt lehetőségétől. Még ha a jelen ügyben az eljárási hiba – véleménye szerint – nem befolyásolta a határozat kimenetelét, a bíróság rámutat, hogy valamely magánszemély felperes fellebbezése esetén az egyetlen döntő tényező az, hogy az illetőt megfosztották-e a döntéshozatali folyamatban való részvétel törvényileg előírt lehetőségétől. A kérdést előterjesztő bíróság azonban úgy véli, hogy a magánszemélyek által benyújtott fellebbezések elfogadhatósági feltételeit így szabályozó nemzeti jogszabály nem ellentétes a KHV-irányelv célkitűzésével, ami az érintett nyilvánosság számára biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogot.

17. A kérdést előterjesztő bíróság ezután azt a kérdést teszi fel, hogy van-e arra mód, hogy a víztestek károsításának tilalmával kapcsolatos vizsgálat elvégzésére és a megfelelő dokumentációval való alátámasztására csak a tervet jövahagyó határozat elfogadását követően kerüljön sor.

18. A kérdést előterjesztő bíróság ezenfelül úgy véli, hogy a víztestek károsításának tilalma nem csak a felszíni vizekre vonatkozik, hanem a felszín alatti vizekre is, így a projekt engedélyezése előtt ez utóbbit is értékelni kell. Ugyanakkor választ keres arra, hogy milyen kritériumokat kell figyelembe venni annak eldöntése során, hogy valamely felszín alatti víztest kémiai állapotromlásáról van-e szó, mivel a VKI ebben az esetben csak jó és rossz állapotot különböztet meg.

19. Végezetül a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a VKI 4. cikke szerinti, a víztestek romlásának megakadályozására vonatkozó kötelezettség, illetve a víztestek javítására vonatkozó követelmény e rendelkezés jogi kötőereje ellenére nem jelenti azt, hogy a nyilvánosság valamely projekt által érintett minden olyan tagja hivatkozhat rá, aki azt állítja, hogy az említett kötelezettségeket megszegő határozat megtámadásához való joga sérült.

IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

20. E körülmények között a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) a Bírósághoz 2018. augusztus 16-án érkezett, 2018. április 25-i döntésével úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni a [KHV-irányelv] 11. cikke (1) bekezdésének b) pontját, hogy azzal összeegyeztethető a nemzeti jog olyan rendelkezése, amely alapján az elismert környezetvédelmi egyesülésnek nem minősülő felperes a határozat megsemmisítését eljárási hiba miatt csak akkor kérheti, ha az eljárási hiba őt magát fosztotta meg a döntéshozatali folyamatban való részvétel törvényileg előírt lehetőségétől?
- 2a) Úgy kell-e értelmezni a [vízügyi keretirányelv] 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i-iii. alpontját, hogy az nemcsak anyagi jogi vizsgálati kritériumokat, hanem ezenkívül a hatósági engedélyezési eljárásra vonatkozó előírásokat is tartalmaz?
- 2b) Az a) alpontbeli kérdésre adandó igenlő válasz esetén: A nyilvánosságnak a KHV-irányelv 6. cikke szerinti részvétele mindig szükségszerűen az előbb említett értelemben a vízjogi vizsgálatra vonatkozó dokumentumokra kell, hogy vonatkozzon, vagy elfogadható-e valamely differenciálás a dokumentum elkészítésének időpontja vagy összetettsége alapján?
- 3) Úgy kell-e értelmezni a vízügyi keretirányelv 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja szerinti, „a felszín alatti víztestek állapotromlása,„ fogalmat, hogy a felszín alatti víztest kémiai állapotromlásáról van szó, mihamarabb legalább egy, valamely paraméterre vonatkozó környezetminőségi előírást sért a projekt, és hogy ettől függetlenül abban az esetben, ha valamely szennyező anyag vonatkozásában az irányadó küszöbértéket már átlépték, a koncentráció minden további (mérhető) növekedése romlást jelent?
- 4a) Úgy kell-e értelmezni a vízügyi keretirányelv 4. cikkét – kötelező hatályának (EUMSZ 288. cikk) és a hatékony jogvédelem garanciájának (EUSZ 19. cikk) figyelembevételével –, hogy a projekt által érintett nyilvánosság valamennyi olyan tagja, aki arra hivatkozik, hogy a projekt engedélyezése jogaiban sérti, egyúttal jogosult is a vízjogi károsítási tilalom és javítási követelmény megsértését bírósági úton érvényesíteni?
- 4b) Az a) alpontbeli kérdésre adandó nemleges válasz esetén: Úgy kell-e a vízügyi keretirányelv 4. cikkét – célkitűzésének figyelembevételével – értelmezni, hogy legalább az olyan felperesek jogosultak a vízjogi károsítási tilalom és javítási követelmény megsértését bírósági úton érvényesíteni, akik a tervezett útnyomvonalhoz közel eső, magáncélú vízellátásra szolgáló magán kúttal rendelkeznek?”

21. A felperesek, a lengyel kormány és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A felperesek és a Bizottság szóbeli érveiket a 2019. szeptember 19-i tárgyaláson adták elő. Ugyanakkor nem tudom szó nélkül hagyni, hogy nem igazán szerencsés, hogy sem a Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány, Németország), sem pedig a Németországi Szövetségi Köztársaság nem tartotta helyénvalónak, hogy írásbeli beadványt nyújtson be, vagy akár részt vegyen a tárgyaláson. Tekintettel arra, hogy a jelen ügy meglehetősen komplex német közigazgatási és környezetvédelmi jogi rendelkezések értelmezésére irányul, talán jobb lett volna, ha a Bíróságnak módjában áll kézhez venni a szóban forgó jogszabály alkalmazásáért, illetve megalkotásáért felelős két szerv beadványait.

V. Elemzés

A. Az első kérdés

22. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a KHV-irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontját, hogy azzal összeegyeztethető a nemzeti jog olyan rendelkezése, amely alapján az elismert környezetvédelmi egyesülésnek nem minősülő felperes a határozat megsemmisítését eljárási hiba miatt csak akkor kérheti, ha az eljárási hiba őt magát fosztotta meg a döntéshozatali folyamatban való részvétel – törvényileg előírt – lehetőségétől.

1. A KHV-irányelv 11. cikke (1) bekezdésének történeti háttéréről és értelmezéséről

23. A KHV-irányelv 11. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy a tagállamok biztosítják az érintett nyilvánosság azon tagjainak, akik kellő mértékben érdekeltek, vagy jogsérelemre hivatkoznak, a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott, más független és pártatlan testület előtti, arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való jogot, hogy vitassák az ezen irányelv nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseinek a hatálya alá tartozó határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszerűségét.

24. Ez a rendelkezés megfelel az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv⁴ 10a. cikkének, amely nagy vonalakban 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, az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal jóváhagyott egyezmény⁵ (kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény, a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) 9. cikke (2) bekezdésének felelt meg. Egyértelmű, hogy a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁶ a 10a. cikket más rendelkezésekkel együtt azért illesztette a 85/337 irányelvbe, hogy az uniós jogot az Aarhusi Egyezmény követelményeivel összhangba hozza.⁷ Az sem vitatott, hogy az említett egyezmény rendelkezései az uniós jogrend szerves részét képezik.⁸

25. Ebben az összefüggésben a Bíróság már megállapította egyfelől, hogy a 2011/92 irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatok, jogi aktusok vagy mulasztások jogszerűségi vizsgálata olyan felülvizsgálat, amelyben az európai uniós jogalkotó – az Aarhusi Egyezmény célkitűzéseinek megfelelően – az érintett nyilvánosság azon tagjainak részvételét is kívánta, akik kellő mértékben érdekeltek, vagy akik jogsérelemre hivatkoznak, annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez, javításához, valamint az emberi egészség védelméhez,⁹ másfelől, hogy amikor egy tagállam az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében említett

4 HL 1985. L 175., 40. pont; magyar nyelvű kiadás: 15. fejezet, 1. kötet, 248.o.

5 HL 2005. L 124, 1. o.

6 HL 2003. L 156., 17. o.; magyar nyelvű kiadás: 15. fejezet, 7. kötet, 466. oldal.

7 Lásd e tekintetben: a 2003/35 irányelv (5) preambulumbekzdése; 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221, 26. pont).

8 Lásd e tekintetben: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 45. pont).

9 Lásd e tekintetben: 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 28. pont).

ügyekre vonatkozó keresetekre alkalmazandó eljárásjogi szabályokat hoz, úgy kell tekinteni, hogy az e cikkből eredő kötelezettséget hajt végre. Ebből következik, hogy a tagállamot úgy kell tekinteni, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 51. cikkének (1) alkalmazásában uniós jogot hajt végre, és így a Charta ennek megfelelően alkalmazandó.¹⁰

26. E körülmények között egyértelmű, amint jelen Bíróság már megállapította, hogy „az említett rendelkezés [vagyis az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése], a Charta 47. cikkével együttesen értelmezve, azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy biztosítaniuk kell az uniós jog, különösen a környezeti jogra vonatkozó rendelkezések által nyújtott jogok hatékony bírói védelmét”¹¹.

27. Ez az oka annak, hogy bár a tagállamok jelentős mozgásteret élveznek annak meghatározása során, hogy kik tekinthetők „kellő mértékben érdekeltnek” vagy mi minősül „jogsérelemnek”, a KHV-irányelv 11. cikkének az említett irányelv hatálya alá tartozó határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal érintett nyilvánosság tagjainak keresetindítási jogára vonatkozó rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan¹² vagy oly módon, hogy az megfossza a kifogást emelő személyt a hatékony bírói jogvédelemhez való jog lényegétől.

28. A KHV-irányelv 11. cikke (3) bekezdésének és az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének szövege is megerősíti, hogy a tagállamok mozgásterét korlátozza az, hogy az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széles körű joga biztosítására irányuló célkitűzést szem előtt kell tartani.¹³

2. A KHV-irányelv 11. cikkének jelen ügyre való alkalmazhatóságáról

29. Jelen ügyben a nemzeti jogszabály valamely határozat megsemmisítését ahhoz a feltételhez köti, hogy a szóban forgó eljárási szabálytalanság azzal a joghatással járt, hogy az érdekelt felet megfosztotta a döntéshozatali folyamatban való törvényileg előírt módon történő tényleges részvétel lehetőségétől. Ekkor az a kérdés merül fel, hogy maga ez a feltétel megfelel-e a KHV-irányelv 11. cikkében szereplő követelményeknek.

30. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az uniós jogalkotó azzal, hogy előírta a tagállamok számára, hogy az érintett nyilvánosság tagjainak keresetindítási lehetőséget biztosítsanak a KHV-irányelv hatálya alá tartozó határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségének megtámadása céljából, nem az ilyen eljárások alátámasztására előterjesztett jogalapokat kívánta megnyirbálni.¹⁴ Amint „[n]em az volt a szándéka, hogy az eljárási szabálytalanságra hivatkozás lehetőségét ahhoz a feltételhez kösse, hogy az a vitatott végleges határozat értelmét befolyásolja”¹⁵, a 2011/92 irányelv – a környezetvédelem terén az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jogot biztosító – 11. cikkének szövegéből és célkitűzéséből hasonlóképpen következtethetünk arra, hogy az uniós jogalkotónak nem az volt a szándéka, hogy a magánszemélyeknek a környezetvédelmi határozatok megtámadására irányuló jogát egyszerűen azon ügycsoportokra szorítsa, ahol eljárási hiba folytán a felperest megfosztották a teljes döntéshozatali folyamatban való részvétel törvényileg előírt jogától.

¹⁰ Lásd e tekintetben: a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv vonatkozásában (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; élőhelyvédelmi irányelv) 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie ítélet (C-240/09, EU:C:2011:125, 52. pont); a vízkeretirányelv vonatkozásában pedig 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 44. pont).

¹¹ 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 45. pont).

¹² Lásd e tekintetben: 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 38. és 40. pont).

¹³ Lásd e tekintetben: 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 39. pont).

¹⁴ Lásd e tekintetben: 2011. május 12-i Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 37. pont); 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 36. és 47. pont); 2015. október 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-137/14, EU:C:2015:683, 47., 58. és 77. pont).

¹⁵ 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 47. pont).

31. Ellenkezőleg, amint a Bíróság a Gemeinde Altrip és társai ítéletben már megállapította, „ennek az irányelvnek többek között az a célja, hogy olyan eljárási garanciákat rögzítsen, amelyek a nyilvánosságnak – a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló – köz- és magánprojektek környezeti hatásvizsgálata keretében való kellő tájékoztatását és részvételét lehetővé tegye, az e téren alkalmazandó eljárási szabályok tiszteletben tartásának felülvizsgálata különös jelentőséggel bír. Az érintett nyilvánosság – a számára a bírósághoz fordulás széles körű jogának biztosítására irányuló célkitűzésnek megfelelően – főszabály szerint tehát *minden eljárási szabálytalanságra hivatkozhat* a szóban forgó irányelvben meghatározott határozatok jogszerűségét vitató kereset alátámasztására.”¹⁶

32. Ez különösen igaz maga a környezetvédelmi hatásvizsgálat esetében, mivel a környezetvédelem e létfontosságú eleme igencsak sérülhet, ha az ilyen fejlesztési projekteket a megfelelő jogi normákat teljesítő vizsgálat hiányában engedélyezik. Ennek következtében tehát a fejlesztés engedélyezéséről szóló határozat által érintett félnek rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy az említett közigazgatási határozat bármely releváns eljárási hibáját illetően panasszal élhessen, kivéve, ha a hatáskörrel rendelkező hatóságok bizonyítják, hogy a megtámadott határozat eredménye ezen eljárásjogi hiba hiányában sem változna.¹⁷

33. Természetesen igaz, hogy a KHV-irányelv 11. cikkének (3) bekezdése – az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének rendelkezéseiből kifolyólag – élesen elkülöníti a magánszemélyek helyzetét a környezetvédelmi szervezetek helyzetétől. A nemzeti jogalkotók ezért főszabály szerint előírhatják ebben a vonatkozásban, hogy a valamely fejlesztési projektet – mint például jelen ügyben az autópálya-kereszteződést – megtámadni kívánó magánszemélyek kizárólag az egyéni anyagi jogok megsértésére hivatkozhatnak. Másfelől ilyen nemzeti korlátozás nem írható elő a környezetvédelmi szervezetek által kezdeményezett jogorvoslat esetén.¹⁸

34. Más szavakkal, míg az Aarhusi Egyezmény és a KHV-irányelv bizonyos mértékben így a környezetvédelem területén a környezetvédelmi szervezetek esetében létrehozták az *actio popularis* egy formáját, kifejezetten tartózkodtak attól, hogy ezt a magánszemélyek által vitatott határozatok esetében biztosítsák. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdésének rendelkezéseit a Charta 47. cikkével együttesen kell értelmezni, így a tagállamoknak biztosítaniuk kell az uniós jog, különösen a környezeti jogra vonatkozó rendelkezések által nyújtott jogok hatékony bírói védelmét.¹⁹ Ebből viszont az következik, hogy a KHV-irányelv 11. cikkének az ugyanazon irányelv hatálya alá tartozó határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal érintett nyilvánosság tagjainak keresetindítási jogára vonatkozó rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan.²⁰

35. Ezzel összefüggésben ezért el kell ismerni, hogy a KHV-irányelvben – különösen a 6. cikkben – biztosított eljárási garanciákat egyéni anyagi jognak kell tekinteni. Ilyen körülmények között valamely nemzeti szabály észszerűen írja elő, hogy a magánszemélyeknek ahhoz, hogy az említett irányelv hatálya alá tartozó határozat, jogi aktus vagy mulasztás megsemmisítését kérjék, bizonyítaniuk kell, hogy ezen eljárási garanciák legalább egyikétől – például a releváns dokumentumokhoz való hozzáférés jogától – megfosztották. Egy ilyen követelmény vélhetően a hatékony és rendezett igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó fontos érdekeket szolgálja, és különösen azt biztosítja, hogy a megsemmisítésre irányuló eljárásokat olyan magánszemélyek indítják, akiket az állítólagos jogsértés valamiképpen érint.

16 2013. november 7-i ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 48. pont). Kiemelés tőlem.

17 Lásd e tekintetben: 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 49–53., valamint 57. pont).

18 Lásd e tekintetben: 2011. május 12-i Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ítélet (C-115/09, EU:C:2011:289, 45. pont); 2015. október 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-137/14, EU:C:2015:683, 33. és 91. pont).

19 Lásd e tekintetben: 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 45. pont).

20 Lásd e tekintetben: 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 38. és 40. pont).

36. Amennyiben a szóban forgó nemzeti jog egyszerűen ezzel a joghatással jár, akkor tiszteletben tartja a KHV-irányelv 11. cikke (1) bekezdése b) pontjának szövegét, miközben megőrzi az ugyanazon irányelv által megvalósítani kívánt, az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jog biztosítására irányuló célkitűzést. Egészen más lenne a helyzet azonban, ha a szóban forgó nemzeti jog arra irányulna, hogy valamely magánszemélynek az említett irányelv hatálya alá tartozó határozat, jogi aktus vagy mulasztás megsemmisítésének kérelméhez való jogát ahhoz a feltételhez kösse, hogy az illetőt – azon okból, hogy a KHV-irányelvben előírt eljárási garanciák nem minősülnek egyéni anyagi jogoknak – a teljes döntéshozatali folyamatban való részvételhez való jogtól megfosztották. Véleményem szerint ez a KHV-irányelv 11. cikke (1) bekezdése b) pontja megsértésének minősülne, mivel megfosztaná a kifogással élő személyt azon jogának lényegétől, hogy környezetvédelmi ügyekben a bírósági eljárásokhoz hozzáférjen.

37. Ez a következtetés a Charta 47. cikkének és 52. cikke (1) bekezdésének követelményeivel is összhangban van.²¹ Amint az imént a KHV-irányelv vonatkozásában megjegyeztem, egy olyan általános követelmény, amely szerint valamely magánszemélyt érinti az az eljárási hiba, amelyre vonatkozóan kifogással él, nyilvánvalóan az általános igazságszolgáltatás érdekeit szolgálja, és nem lépi túl e cél megővéséhez szükséges mértéket. Egy ilyen követelmény ezért nem tekinthető összeegyeztethetetlennek a Charta 47. cikkének követelményeivel. Ugyanakkor, ha a nemzeti jog hatása az, hogy a kifogáshoz való jogot *kizárólag* azokra az esetekre korlátozza, ahol valamely magánszemély bizonyítani tudja, hogy megfosztották a teljes folyamatban való részvételhez való jogától, az ilyen követelmény túlzott és aránytalan lenne. Még azt is ki lehet jelenteni, hogy egy ilyen állapot összeegyeztethetetlen lenne az Aarhusi Egyezmény és a KHV-irányelv által előírt észszerű környezetvédelem biztosítására irányuló célkitűzéssel. Ebből következik, hogy az ilyen jellegű nemzeti szabályból eredő, az általam imént említett jellegű korlátozás nem tartaná tiszteletben a Charta 47. cikkében elismert hatékony jogorvoslathoz való jog lényegét.

3. Az első kérdésre vonatkozó következtetés

38. Ennek megfelelően a fenti megfontolások tükrében úgy vélem, hogy a KHV-irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjával nem ellentétes a nemzeti jog olyan rendelkezése, amely alapján az elismert környezetvédelmi egyesülésnek nem minősülő felperes az említett irányelv hatálya alá tartozó határozat, jogi aktus vagy mulasztás megsemmisítését eljárási hiba miatt csak akkor kérheti, ha bizonyítja, hogy őt magát megfosztották az ugyanazon irányelvben, különösen a 6. cikkben előírt eljárási garanciák legalább egyikétől. Másfelől, a KHV-irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjával ellentétes az a nemzeti jogi rendelkezés, amely valamely magánszemélynek az említett irányelv hatálya alá tartozó határozat, jogi aktus vagy mulasztás megsemmisítésének kérelméhez való jogát ahhoz a feltételhez köti, hogy az illetőt a döntéshozatali folyamatban való részvételhez való jogtól azon indokkal fosztották meg, hogy az említett irányelvben előírt eljárási garanciák nem minősülnek egyéni anyagi jogoknak.

B. A második kérdés

39. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a vízügyi keretirányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i-iii. alpontját, hogy az nemcsak anyagi jogi vizsgálati kritériumokat, hanem ezenkívül a hatósági engedélyezési eljárásra vonatkozó előírásokat is tartalmaz, abban az értelemben, hogy nincs arra mód, hogy a víztestek károsításának tilalmával kapcsolatos vizsgálat elvégzésére és a megfelelő dokumentációval való alátámasztására csak a tervet jóváhagyó határozat elfogadását követően kerüljön sor.

²¹ Emlékeztetőül, a Charta 52. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

40. Emellett igenlő válasz esetén a kérdést előterjesztő bíróság tudni szeretné, hogy a nyilvánosság a KHV-irányelv 6. cikke szerinti részvételének mindig a VKI szerinti vizsgálatra vonatkozó dokumentumokra kell-e vonatkoznia, vagy elfogadható valamely differenciálás a dokumentum elkészítésének időpontja vagy bonyolultsága alapján.

41. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság ítéletében megállapította, az élőhelyvédelmi irányelv hatálya alatt ugyanerre a kérdésre a válasz egyértelmű: az említett irányelv 6. cikke (3) bekezdésének szövege szerint az adott terv vagy projekt engedélyezését a terv vagy projekt hatásaira vonatkozó megfelelő vizsgálatnak *meg kell előznie*.²² Az illetékes nemzeti hatóságokat terheli azon kötelezettség, hogy a hatásvizsgálat eredményét figyelembe véve engedélyezzenek valamely tervet vagy projektet, de csak azt követően, hogy meggyőződtek arról, hogy az nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét.²³

42. Bár a vízügyi keretirányelvben nem pontosan ugyanez a rendelkezés szerepel, meg kell jegyezni, hogy, először is, a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i–iii. alpontjában vagy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében szereplő követelmények be nem tartása ugyanazokkal a következményekkel jár; másodsor pedig, az előbbi rendelkezések ugyanazon célkitűzésekre irányulnak, mint amelyeket a Bíróság az utóbbi értelmezésének alátámasztására elfogadott; harmadszor pedig, a kettőnek azonos az általános jogi és környezetvédelmi kontextusa.

43. Először is, amint ezt korábban már felidéztem, az élőhelyvédelmi irányelv értelmében az illetékes hatóság köteles megtagadni az engedély kiadását, ha bizonytalanság mutatkozik annak megítélésében, hogy, valamely tervvel vagy projekttel kapcsolatban az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatások felléphetnek-e.²⁴ Az is egyértelmű, hogy a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i–iii. alpontja értelmében a tagállamok – eltérésre kapott engedély kivételével – kötelesek megtagadni valamely egyedi projekt engedélyezését, ha az az ezen irányelvben előírt időpontban valamely felszíni víztest állapotának romlását okozhatja, vagy valamely felszíni víztest esetében veszélyezteti a jó állapot vagy a jó ökológiai potenciál és jó kémiai állapot elérését.²⁵

44. Másodsor, a Bíróság megállapította, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése annak „az ezen irányelv alapján elfogadott intézkedések által követett célkitűzésnek a megvalósításához járul hozzá, amely ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdése értelmében az uniós érdekeltségű természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi helyzetének fenntartására, illetve helyreállítására, illetve ugyanezen irányelv általánosabb céljának megvalósításához, amely az irányelv értelmében védett területek tekintetében magas szintű környezetvédelem biztosítására irányul”²⁶. Az említett két, konkrét és általános célkitűzésre a VKI 4. cikke is törekszik a vízvédelem terén. A Bíróság szerint ugyanis ez a rendelkezés hozzájárul egyfelől azon fő cél eléréséhez, amelyet a VKI irányelv alapján hozott intézkedések követni hivatottak, amint az – az irányelv (11), (19), (27) és (34) preambulumbekzdésével együttesen értelmezve – az irányelv 1. cikkéből következik, és amely fő cél a környezet védelmének biztosításában, különösen az Unió vízi környezete minőségének fenntartásában és javításában áll.²⁷

22 Lásd e tekintetben: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 53. pont); 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 42. pont).

23 Lásd e tekintetben: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 55. pont).

24 Lásd e tekintetben: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 55. és 57. pont).

25 Lásd e tekintetben: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 51. pont); 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 31. pont).

26 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 43. pont).

27 Lásd e tekintetben: 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 33. pont).

45. Harmadszor, az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az élőhelyvédelmi irányelv (6) cikke (3) bekezdésének második mondatában foglalt engedélyezési kritérium magában foglalja az elővigyázatosság elvét, és így a kérdéses terv vagy projekt következtében fellépő, a védett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokat próbálja megakadályozni.²⁸ Az illetékes nemzeti hatóságok csak akkor engedélyezhetik ezt a tevékenységet, ha megbizonyosodtak arról, hogy nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal.²⁹ A vízügyi keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdésénél is így kell, hogy legyen, mivel ez az irányelv az EKSZ 175. cikk (jelenleg EUMSZ 192. cikk) alapul. Ennek folytán hozzájárul – az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése (korábban EKSZ 174. cikk (2) bekezdése) által kifejezetten előírt és a VKI (11) preambulumbekzdésében megjelölt – elővigyázatosság elvén alapuló uniós környezetvédelmi politika célkitűzéseinek eléréséhez

46. A fenti megfontolások tükrében számomra úgy tűnik, hogy a vízügyi keretirányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i-iii. alpontját úgy kell értelmezni, hogy az nemcsak anyagi jogi kritériumokat tartalmaz, hanem emellett szükségszerűen azt is jelenti, hogy a felszíni víztestek állapotromlásával kapcsolatban e kritériumok bármely vizsgálatára vagy ellenőrzésére a tervet jóváhagyó határozat elfogadása előtt kell sort keríteni.

47. Emellett meg kell jegyezni, hogy ez az értelmezés már szerepelt a 2017. június 1-jei Folk ítéletben (C-529/15, EU:C:2017:419). A Bíróság ugyanis megállapította, hogy a nemzeti bíróságnak magának nem kötelessége vizsgálni a VKI 4. cikkének (7) bekezdésében előírt feltételek tiszteletben tartását – ami lehetővé teszi az engedély megadását annak ellenére, hogy a projekt valószínűleg károsítja a vizeket –, és szorítkozhat a megtámadott aktus jogellenességének megállapítására, ha az illetékes nemzeti hatóság az engedélyt az előírt feltételek tiszteletben tartásának vizsgálata nélkül állította ki.³⁰ Mindenekelőtt azonban a Bíróság megállapította, hogy „ugyanis ezen, a projektek engedélyezése tekintetében illetékes hatóságokra hárul az a kötelezettség, hogy az ilyen engedély kiállítása előtt ellenőrizzék, függetlenül egy esetleges bírósági felülvizsgálattól, hogy a 2000/60 irányelv 4. cikke (7) bekezdésének a)–d) pontjában foglalt feltételek teljesülnek-e.”³¹ A VKI alapját képező elővigyázatosság elve tehát szükségszerűen azt jelenti, hogy az irányelv 4. cikke (7) bekezdéséből eredő előzetes vizsgálati kötelezettség – ahhoz, hogy az eltérés alkalmazható legyen – az említett cikk (1) bekezdésében meghatározott fő kötelezettségre is alkalmazandó.

48. A második kérdés második részét illetően a nyilvánosságnak a KHV-irányelv 6. cikke által előírt részvétele kontextusában nem hiszem, hogy különbséget szabad tenni a VKI által előírt értékelés szempontjából releváns dokumentumok létrehozásának ideje vagy komplexitása alapján.

49. Először is, szem előtt kell tartani, hogy a KHV-irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatok, jogi aktusok vagy mulasztások jogszerűségének vizsgálata olyan felülvizsgálat, amelyben az európai uniós jogalkotó – az Aarhusi Egyezmény célkitűzéseinek megfelelően – az érintett nyilvánosság azon tagjainak részvételét is kívánja, akik kellő mértékben érdekeltek, vagy akik jogsérelemre hivatkoznak, annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez, javításához, valamint az emberi egészség védelméhez.³²

28 Lásd e tekintetben: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 58. pont); 2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet (C-258/11, EU:C:2013:220, 41. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 118. pont).

29 Lásd e tekintetben: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 59. pont).

30 2017. június 1-jei Folk ítélet (C-529/15, EU:C:2017:419, 38. pont).

31 2017. június 1-jei Folk ítélet (C-529/15, EU:C:2017:419, 39. pont). Kiemelés tőlem.

32 Lásd e tekintetben: 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 28. pont).

50. Másodszor, a KHV-irányelv 6. cikkét az Aarhusi Egyezmény – általa végrehajtott – 6. cikkének követelményei tükrében kell értelmezni. Amint Kokott főtanácsnok a Comune di Corridonia és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványában (C-196/16 és C-197/16, EU:C:2017:249) kifejtette, a nyilvánosság ott előírt részvétele az esetlegesen jelentős környezeti hatással bíró döntéseknél a folyamat olyan korai fázisában kell, hogy megtörténjen, amikor *még minden lehetőség nyitva áll*, és valódi befolyásolásra van lehetőség. Ez tovább hangsúlyozza a korai részvétel célját, mivel „a részvétel hatékonyabb, ha a projekt megvalósításakor teljes mértékben figyelembe vehető”.³³ Megfigyelhetjük továbbá, hogy a nyilvánosság részvételének a végleges határozatok elfogadása előtti biztosítására irányuló óhaj a vízvédelem terén kifejezetten megjelenik a VKI (46) preambulumbekezdésében.

51. Ebben az összefüggésben egyértelműnek tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által javasolt különbségtétel e célkitűzésekkel ellentétes lenne. Egyfelől valamely dokumentum kelte szerinti különbségtétel nagy valószínűséggel azt eredményezné, hogy egyes projekteket anélkül engedélyeznek, hogy az érintett nyilvánosságot a potenciális környezeti hatásokról előre tájékoztatnák. Másfelől, valamely dokumentum komplexitása alapján történő különbségtétel eredményeképpen a nemzeti hatóságok szelektív – és valószínűleg szubjektív – megközelítést alkalmaznának az érintett nyilvánosság, és adott esetben a környezetvédelem kárára.

52. Ennek megfelelően a fenti megfontolások tükrében arra a következtetésre jutok, hogy úgy kell értelmezni a vízügyi keretirányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i-iii. alpontját, hogy az nemcsak anyagi jogi vizsgálati kritériumokat tartalmaz, hanem azt is előírja, hogy a víztestek károsításának tilalmával kapcsolatos vizsgálat elvégzésére a tervet jóváhagyó határozat elfogadása előtt sort kell keríteni, az ilyen ellenőrzés szempontjából releváns dokumentum elfogadásának idejétől vagy komplexitásától függetlenül.

C. A harmadik kérdés

53. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a vízügyi keretirányelv 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja szerinti, a „felszín alatti víztestek állapotromlása” fogalmát, hogy a felszín alatti víztest kémiai állapotromlásáról van szó, mihamarabb legalább egy, valamely paraméterre vonatkozó környezetminőségi előírást megsértenek a projekttel, és hogy ettől függetlenül abban az esetben, ha valamely szennyező anyag vonatkozásában az irányadó küszöbértéket már átlépték, a koncentráció minden további (mérhető) növekedése romlást jelent.

54. A Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítéletben (C-461/13, EU:C:2015:433) a Bíróság a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontja i. alpontjának szövegszerű és kontextuális értelmezése alapján és jelen irányelv célkitűzésének tükrében megállapította, hogy valamely víztest „állapotromlásának” fogalmát ebben a rendelkezésben úgy kell értelmezni, hogy „állapotromlás áll fenn, amint az ezen 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”³⁴. A Bíróság emellett rámutatott, hogy „ha az e melléklet értelmében vett érintett minőségi elem már a legalacsonyabb osztályban található, ezen elem bármely romlása a felszíni víztest e 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett »állapota romlásának« minősül.”³⁵

55. Igaz, hogy a felszíni víztestektől eltérően – amelyekre vonatkozóan a VKI öt ökológiai állapot szerinti besorolást ír elő – az irányelv a felszín alatti vizek mennyiségi és kémiai állapotát illetően csupán a jó és a rossz állapotot különbözteti meg. Úgy vélem azonban, hogy a víztestek a vízügyi keretirányelv értelmében vett „állapotromlása” fogalmának értelmezése hasonló lehet, függetlenül attól, hogy felszíni vízről vagy felszín alatti vízről van-e szó.

33 Kokott főtanácsnok Comune di Corridonia és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-196/16 és C-197/16, EU:C:2017:249, 26. pont).

34 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 70. pont).

35 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 70. pont).

56. Ugyanis a VKI környezetvédelmi célkitűzései mellett, amelyek a 4. cikk (1) bekezdés értelmében egyértelműen hasonlóak a felszíni vízre és a felszín alatti vízre, a Bíróság által a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontja i. alpontja értelmezésének alátámasztására használt szövegszerű és kontextuális értelmezés analógia útján a 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának i. alpontjára is alkalmazható.³⁶

57. Először is, a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontjához hasonlóan a 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja is egy olyan értelmezést támaszt alá, amely az V. melléklet szerinti meghatározásoktól független, mivel mindkét rendelkezésben kifejezetten az szerepel, hogy *minden* víztest – legyen az felszíni vagy felszín alatti – állapotának romlását meg kell előzni. Történetesen egyedül a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának ii. és iii. alpontja és b) pontjának ii. alpontja hivatkozik az V. mellékletre, azonban ezek a rendelkezések a víztestek állapotának *javítására* irányuló kötelezettségekre irányulnak. Ugyanakkor az állapotromlás megelőzésének és az állapot javításának a kötelezettsége két külön célkitűzés.³⁷ Emellett a VKI 2. cikkének 19. pontjában szereplő meghatározás szerint – az ugyanezen irányelv felszíni víz állapotára vonatkozó 2. cikkének 17. pontjához hasonlóan – a felszín alatti víz állapota egy felszín alatti víztest állapotával kapcsolatos általános kifejezés, amely állapotot a víz mennyiségi és kémiai állapota közül a rosszabb határozza meg.

58. Ezért a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontjához hasonlóan a 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja is általános jelleggel a felszín alatti víz állapota romlásának megelőzési kötelezettségét írja elő, anélkül, hogy az V. mellékletből eredő osztályozásra utalna.

59. Másodsor, igaz, hogy míg a felszíni vizek állapotának az értékelése az ökológiai állapot öt osztályra kiterjedő elemzésén alapul, a felszín alatti víz állapotának vizsgálata a mennyiségi állapot és kémiai állapot elemzésén alapul, az V. melléklet 2.1.2. és 2.3.2. táblázatára hivatkozva.³⁸

60. Ugyanakkor, amint az imént megjegyeztem, sem a VKI 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja, sem a 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja nem utal az V. mellékletre. Ilyen körülmények között a felszíni víztest „állapotromlásának” fogalmához hasonlóan a felszín alatti víztest „állapotromlását” is általános hatályú fogalomnak kell tekinteni. Az említett táblázatokban meghatározott osztályok és feltételek ennek megfelelően – a Bíróságnak a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítéletben használt kifejezésével élve – csak olyan eszközt jelentenek, amely korlátozza a tagállamok mérlegelési mozgásterét egy adott víztest tényleges állapotát tükröző minőségi elemek meghatározása során.³⁹

61. Harmadszor, figyelembe kell venni a VKI 4. cikk (5) bekezdésének c) pontját, amely kifejezetten előírja a további romlás tilalmát bizonyos víztestekre vonatkozóan, amelyek esetében a tagállamok kevésbé szigorú környezeti célkitűzések elérését is megcélozhatják.⁴⁰

62. Ilyen körülmények között, amint a Bíróság a „víztestekre” *általánosságban* megállapította, a „romlás” fogalmát valamely minőségi elemre vagy anyagra tekintettel kell értelmezni, mivel „a víztest állapotromlásának a megakadályozására vonatkozó kötelezettség megőrzi hatékony érvényesülését, mivel minden olyan változásra kiterjed, amely veszélyeztetheti a VKI fő célkitűzésének megvalósítását.”⁴¹ Ez az értelmezés még inkább alkalmazandó a felszín alatti víztest esetében, ahol csak „jó” és „rossz” állapot ismeretes, míg a felszíni vizeknél öt fokozati osztály szerepel.

36 Lásd e tekintetben: Waller, H., C-461/13. sz. ügy, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over?, *European Law Reporter*, 2016, 2. sz., 53–66. o., különösen a 60. o.

37 Lásd e tekintetben: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 39. pont).

38 Lásd a vízügyi keretirányelv 2. cikkének 25. és 28. pontját.

39 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 61. pont).

40 Lásd e tekintetben: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 64. pont).

41 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 66. pont).

63. A Bíróság emellett már hasonlóan általános jelleggel megállapította, hogy „azon kritériumokkal kapcsolatban, amelyek lehetővé teszik valamely víztest állapotromlásának a megállapítását, emlékeztetni kell arra, hogy a [VKI] 4. cikkének szerkezetéből és különösen e cikk (6) és (7) bekezdéséből kitűnik, hogy valamely víztest – akár átmeneti – állapotromlása csak szigorú feltételek mellett engedélyezett. Ebből következik, hogy alacsonynak kell lennie azon küszöbnek, amelyen túl valamely víztest állapotromlásának a megakadályozására vonatkozó kötelezettség nemteljesítését megállapítják”.⁴²

64. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a VKI 2. cikkének 25. pontja értelmében „a felszín alatti víz jó kémiai állapota” a felszín alatti víztestek olyan kémiai állapota, amely az *V. melléklet 2.3.2. táblázatban megállapított minden feltételnek* megfelel. Ez azt jelenti, hogy felszín alatti víz kémiai összetétele olyan, hogy a szennyező anyagok koncentrációi nem mutatják sós vagy más benyomulás jeleit, nem haladják meg a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló, 2006. december 12-i 2006/118/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁴³ alapján alkalmazott minőségi szabványokat, és nem olyan magasak, amelyek a 4. cikk alatt a kapcsolódó felszíni vizekre megállapított környezeti célkitűzések elérésének hiányát okoznák, vagy bármely jelentős romlást az ilyen víztestek ökológiai vagy kémiai állapotában, sem bármilyen jelentős károsodást a felszín alatti víztesttől közvetlenül függő szárazföldi ökoszisztémában.

65. A VKI 17. cikkével összhangban a 2006/118 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése ezért kritériumokat ír elő a felszín alatti víz kémiai állapotának vizsgálatára. E rendelkezés értelmében a tagállamok a felszín alatti vizekre vonatkozó minőségi előírásokat alkalmazzák az I. mellékletben említettek szerint, valamint a tagállamok által – a II. melléklet A. részében foglalt eljárással összhangban – olyan szennyező anyagokra, szennyezőanyag-csoportokra és szennyezési indikátorokra meghatározott küszöbértékeket, amely anyagokról megállapították, hogy hozzájárulnak a felszín alatti víztestek vagy víztestcsoportok helyzetének veszélyeztetettként való jellemzéséhez, figyelembe véve legalább a II. melléklet B. részében található felsorolásokat.

66. Ilyen körülmények között számomra úgy tűnik, hogy a VKI 4. cikke (1) bekezdése b) pontja i. alpontjában szereplő felszín alatti víztest „állapotromlása” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy a felszín alatti víztest kémiai állapotának romlása áll fenn, ha a projekt eredményeképpen a 2006/118 irányelv I. mellékletében szereplő valamely környezetvédelmi minőségi előírást vagy valamely tagállamnak az ugyanazon irányelv II. melléklete értelmében megállapított küszöbértékét legalább egy szennyező anyagra nézve túllépték, vagy ha a VKI V. mellékletének 2.3.2. táblázatában meghatározott többi feltétel nem teljesül. Ugyanakkor, ha a felszín alatti víztest már eleve a VKI V. melléklete szerinti legalacsonyabb osztályban szerepel, a szennyező anyagok koncentrációjának a környezetvédelmi minőségi előírásokat vagy a tagállam által meghatározott küszöbértékeket meghaladó további emelkedés szükségképpen romlásnak minősül. Ebben az esetben valamely más szennyező anyag koncentrációjának emelkedése szintén romlásnak minősül, ha a környezetvédelmi minőségi előírásokat vagy a tagállam által meghatározott küszöbértékeket meghaladja.

67. Ha ugyanis valamely felszín alatti víztest rossznak minősített állapota valamely paraméterének negatív irányba történő megváltozása nem minősülne romlásnak, az azt jelentené, hogy hallgatólagosan elfogadjuk a felszín alatti víz állapotának további romlását, valamint kizárná a legalacsonyabb osztályba tartozó vizeket az ezek állapotromlásának a megakadályozására vonatkozó kötelezettség hatálya alól. Mivel a felszín alatti víztest osztályozása a használt paraméterek legrosszabb értékétől függ, minden más értéket bármiféle joghatás nélkül csökkenteni lehetne. Következésképpen ez olyan projektek engedélyezéséhez vezetne, amelyek ellentétesek lennének a VKI-ben említett, a víz állapotromlásának megelőzésére és az állapot javítására irányuló kötelezettséggel, és ennélfogva megfosztaná a VKI-t tényleges érvényesülésétől.⁴⁴

42 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 67. pont).

43 HL 2006. L 372., 19. o., helyesbítés: HL 2007. L 145., 38. o.

44 Lásd e tekintetben: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 63. pont).

D. A negyedik kérdés

68. Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a VKI 4. cikkét – kötelező hatályának (EUMSZ 288. cikk) és a hatékony jogvédelem garanciájának (EUSZ 19. cikk) figyelembevételével –, hogy az adott projekt által érintett nyilvánosság valamennyi olyan tagja, aki arra hivatkozik, hogy a projekt engedélyezése jogaikban sérti, egyúttal jogosult is a vízjogi károsítási tilalom és a vízminőség-javítási követelmény megsértését bírósági úton érvényesíteni. Másodlagosan a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné tudni, hogy úgy kell-e az említett rendelkezést értelmezni, hogy legalább az olyan felperesek jogosultak a vízjogi károsítási tilalom és a javítási követelmény megsértését bírósági úton érvényesíteni, akik a tervezett útnyomvonalhoz közel eső, magáncélú vízellátásra szolgáló magán kúttal rendelkeznek.

69. Nem vitatható, hogy a VKI 4. cikke elősegíti azon fő cél elérését, amelyet az ezen irányelv alapján hozott intézkedések követni hivatottak, amint az – az irányelv (11), (19) és (27) preambulumbekzdésével együttesen értelmezve – az irányelv 1. cikkéből következik, és amely fő cél a környezet védelmének biztosításában, különösen az Unió vízi környezete minőségének fenntartásában és javításában áll.⁴⁵

70. Az említett körülmények között a Bíróság már kimondta, hogy „az irányelveknek az EUMSZ 288. cikk által elismert kötelező erejével összeegyeztethetetlen lenne annak elvi kizárása, hogy az érintett személyek az irányelvben előírt kötelezettségekre hivatkozhatnak. A [VKI] hatékony érvényesülése, valamint annak [...] környezetvédelmi célja megköveteli, hogy a magánszemélyek, vagy adott esetben a megfelelő előírások szerint működő környezetvédelmi szervezetek ezen irányelvre hivatkozhatnak a bíróságok előtt, a nemzeti bíróságok pedig figyelembe vehessék ezen irányelvet az uniós jog részeként, különösen annak ellenőrzése érdekében, hogy a nemzeti hatóság, amely a vizek állapotára kihatással járó tervre vagy projektre vonatkozó engedélyt adott ki, teljesítette-e az említett irányelv 4. cikkéből eredő kötelezettségeit, különösen a víztestek állapotromlásának megelőzésére vonatkozó kötelezettségét, és ennek során az e rendelkezés által az illetékes nemzeti hatóságokra ruházott mérlegelési mozgástér keretein belül maradt-e.”⁴⁶

71. Ez a megfontolás különösen a közegészség védelmére irányuló irányelv vonatkozásában alkalmazandó.⁴⁷ A vízügyi keretirányelvnek is van ilyen célkitűzése, mivel a jó vízminőség a lakosság általános ivóvízellátásához elengedhetetlen.⁴⁸

72. Ebben az összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy „amikor a tagállamok meghatározzák az azon jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek a 2000/60 irányelvvel biztosított jogok védelmét hivatottak garantálni, biztosítaniuk kell a Charta 47. cikkében megállapított hatékony jogorvoslathoz, valamint a független és pártatlan bírósági eljáráshoz való jog tiszteletben tartását, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi”⁴⁹.

45 Lásd e tekintetben: 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 33. pont).

46 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

47 Lásd e tekintetben: 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 37. o.); 2011. május 26-i Stichting Natuur en Milieu és társai ítélet (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 94. pont); 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 55. o.)

48 Lásd a VKI (24) preambulumbekzdését, amely szerint „a jó vízminőség hozzájárul a lakosság ivóvízellátásának biztonságához”. Lásd még a VKI 1. cikkének d) pontját, amely szerint az irányelv biztosítja a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentését, és megakadályozza további szennyezésüket, amelyet a VKI 2. cikkének 33. pontja úgy határoz meg, hogy „olyan, emberi tevékenységből származó anyagok és hő közvetlen, vagy közvetett bevezetését jelenti a levegőbe, a vízbe vagy a talajba, amelyek károsak lehetnek az emberi egészségre [...]”.

49 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 87. pont).

73. Ezért gondoltam, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdés elemzésénél bemutatom, hogy bár a tagállamok jelentős mozgásteret élveznek annak meghatározása során, hogy kik tekinthetők „kellő mértékben érdekelteknek” vagy mi minősül „jogsérelemnek”, a KHV-irányelv 11. cikkének az említett irányelv hatálya alá tartozó határozatokkal, jogi aktusokkal vagy mulasztásokkal érintett nyilvánosság tagjainak keresetindítási jogára vonatkozó rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan.⁵⁰ A KHV-irányelv 11. cikke (3) bekezdésének és az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének szövege is megerősíti, hogy a tagállamok mozgásterét korlátozza az, hogy az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széles körű jog biztosítására irányuló célkitűzést szem előtt kell tartani.⁵¹

74. Ebben az összefüggésben a Bíróság nemrég kimondta, hogy „*legalább* a valamely irányelv rendelkezéseinek megsértésével *közvetlenül érintett* természetes vagy jogi személyek számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az illetékes hatóságoknál – adott esetben az illetékes bíróság előtti keresetindítással – az adott kötelezettségek [mint amelyek a VKI 4. cikkében szerepelnek] betartását követeljék”.⁵² Mivel azonban a „közvetlen érintettség” kötelezettsége az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátozását jelenti, azt megszorítóan kell értelmezni. Észrevehetjük, hogy a Bíróság nem szabta az ilyen eljárások feltételül a konkrét, elháríthatatlan egészségügyi kockázatot.⁵³

75. Ennek megfelelően az alapeljárásban szereplő körülmények mellett ezért azon a véleményen vagyok, hogy azokat a felpereseket, akik a tervezett útnyomvonalhoz közel eső, magáncélú vízellátásra szolgáló magán kúttal rendelkeznek, egyértelműen közvetlenül érinti az adott vízfolyamok vízminősége romlásának kockázata és így hivatkozhatnak a VKI 4. cikkére. Másfelől, amennyiben az adott projekt nagy valószínűséggel hatással van a lakossági vízvezeték-hálózatot használó személyek által fogyasztott vízre, vagy a projekt más módon különösen érinti őket, ezek a személyek véleményem szerint szintén eléggé érintettek ahhoz, hogy a VKI 4. cikkére hivatkozassanak és a vízromlás tilalmának megszegése miatt keresetet indíthassanak.

76. Ennek megfelelően a fenti megfontolások tükrében arra következtetésre jutok, hogy a VKI 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a magáncélú vízellátásra szolgáló magánkúttal rendelkező, vagy az adott projekt által nagy valószínűséggel érintett lakossági vízvezeték-hálózatot használó vagy a projekt által más módon különösen érintett személyeket közvetlenül érinti a szóban forgó víztestek romlásának kockázata és ennek folytán hivatkozhatnak a VKI 4. cikkére, hogy a vízromlás tilalmának megszegése miatt keresetet indíthassanak.

VI. Végkövetkeztetés

77. Ennek megfelelően azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- 1) Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjával nem ellentétes a nemzeti jog olyan rendelkezése, amely alapján az elismert környezetvédelmi egyesülésnek nem minősülő felperes az említett irányelv hatálya alá tartozó határozat, jogi aktus vagy mulasztás megsemmisítését eljárásai hiba miatt csak akkor kérheti, ha bizonyítja, hogy őt magát megfosztották az ugyanazon irányelvben, különösen a 6. cikkben előírt eljárási garanciák legalább egyikétől. Másfelől, a 2011/92 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjával ellentétes az a nemzeti jogi rendelkezés, amely valamely magánszemélynek az említett irányelv hatálya alá tartozó határozat,

50 Lásd e tekintetben: 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 38. és 40. pont).

51 Lásd e tekintetben: 2015. április 16-i Gruber ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 39. pont).

52 A 2019. október 3-i, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland és társai ítélet (C-197/18, EU:C:2019:824, 32. pont). Kiemelés tőlem.

53 Lásd e tekintetben: Kokott főtanácsnok Wasserleitungsverband ügyre vonatkozó indítványa (C-197/18, EU:C:2019:274, 54. pont).

jogi aktus vagy mulasztás megsemmisítésének kérelméhez való jogát ahhoz a feltételhez köti, hogy az illetőt a döntéshozatali folyamatban való részvételhez való jogtól azon indokkal fosztották meg, hogy az említett irányelvben előírt eljárási garanciák nem minősülnek egyéni anyagi jogoknak.

- 2) A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i-iii. alpontját úgy kell értelmezni, hogy az nemcsak anyagi jogi vizsgálati kritériumokat tartalmaz, hanem azt is előírja, hogy a víztestek károsításának tilalmával kapcsolatos vizsgálat elvégzésére a tervet jóváhagyó határozat elfogadása előtt sort kell keríteni, az az ilyen ellenőrzés szempontjából releváns dokumentum elfogadásának idejétől vagy komplexitásától függetlenül.
- 3) A 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése b) pontja i. alpontjában szereplő felszín alatti víztest „állapotromlása” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy a felszín alatti víztest kémiai állapotának romlása áll fenn, ha a projekt eredményeképpen a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló, 2006. december 12-i 2006/118/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv I. mellékletében szereplő valamely környezetvédelmi minőségi előírást vagy valamely tagállamnak az ugyanazon irányelv II. melléklete értelmében megállapított küszöbértékét legalább egy szennyező anyagra nézve túllépték, vagy ha a 2000/60 irányelv V. mellékletének 2.3.2. táblázatában meghatározott többi feltétel nem teljesül. Ugyanakkor, ha a felszín alatti víztest már eleve a 2000/60 irányelv V. melléklete szerinti legalacsonyabb osztályban szerepel, a szennyező anyagok koncentrációjának a környezetvédelmi minőségi előírásokat vagy a tagállam által meghatározott küszöbértékeket meghaladó további emelkedés szükségképpen romlásnak minősül. Ebben az esetben valamely más szennyező anyag koncentrációjának emelkedése szintén romlásnak minősül, ha a környezetvédelmi minőségi előírásokat vagy a tagállam által meghatározott küszöbértékeket meghaladja.
- 4) A 2000/60 irányelv 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a magáncélú vízellátásra szolgáló magánkúttal rendelkező, vagy az adott projekt által nagy valószínűséggel érintett lakossági vízvezetékot használó vagy a projekt által más módon különösen érintett személyeket közvetlenül érinti a szóban forgó víztestek romlásának kockázata, és ennek folytán hivatkozhatnak a 2000/60 irányelv 4. cikkére, hogy a vízromlás tilalmának megszegése miatt keresetet indíthassanak.