



Határozatok Tára

ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. január 13.¹

C-525/20. sz. ügy

Association France Nature Environnement
kontra
Premier ministre,
Ministre de la Transition écologique et solidaire

(a Conseil d'État [államtanács, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 2000/60/EK irányelv – Az európai uniós fellépés keretei a vízpolitika terén – A 4. cikk (1) bekezdésének a) pontja – A felszíni vizekre vonatkozó környezetvédelmi célkitűzések – A tagállamok arra vonatkozó kötelezettsége, hogy ne engedélyezzenek olyan projektet, amely valamely víztest állapotának a romlását okozhatja – Valamely felszíni víztest állapota »romlásának« fogalma – Az értékelés módjai – A 4. cikk (6) és (7) bekezdése – Az állapotromlási tilalomtól való eltérések – Feltételek – Valamely víztest állapotára kifejtett, hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokkal járó program vagy projekt”

I. Bevezetés

1. Amint azt a 2000/60/EK irányelv² (1) preambulumbekézése hangsúlyozza, „[a] víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell”. Az éghajlatváltozásra³ tekintettel még nagyobb jelentőséggel bír annak szükségessége, hogy az Európai Unióban biztosítsák ezen közös erőforrás védelmét.

2. Ez az irányelv általános keretet biztosít, amelyen belül az uniós, nemzeti és regionális hatóságok a vízpolitika területén integrált és koherens szakpolitikákat határozhatnak meg.⁴ E tekintetben az említett irányelv egyik célkitűzése az, hogy megakadályozza az összes felszíni víztest állapotának romlását az Unióban.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² 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.).

³ Az éghajlatváltozás hatásairól lásd az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) 2022 szeptemberében elkészülő hatodik értékelő jelentéséhez kapcsolódó dokumentumokat, amelyek elérhetők a következő linken: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁴ Lásd a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek létrehozásáról szóló tanácsi irányelvre irányuló eredeti javaslat indokolásának 7. oldalát (COM(97) 49 final; HL 1997. C 184., 20. o.).

3. Az alapügyben a Premier ministre de la République française (a Francia Köztársaság miniszterelnöke) elfogadott egy rendeletet, amelynek értelmében a programoknak és közigazgatási határozatoknak a vízminőségromlás megelőzésére irányuló céllal való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során „nem vehetők figyelembe a hosszú távon következmények nélküli rövid távú ideiglenes hatások”. Az association France Nature Environnement hatáskörtúllépés miatt keresetet indított a Conseil d’État (államtanács, Franciaország) előtt, arra hivatkozva, hogy e rendelkezés nem felel meg a 2000/60 irányelvnek, amely tiltja a felszíni víztestek állapotának bármilyen – akár átmeneti – romlását.

4. A Bíróságot tehát annak vizsgálatára kéri fel, hogy ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi-e a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok számára, hogy valamely egyedi program vagy projekt engedélyezésére irányuló eljárás során figyelmen kívül hagyják a felszíni víztestek állapotára kifejtett, hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokat, és adott esetben, hogy milyen feltételek mellett lehet a víztestek károsításának tilalmától való, az e 4. cikk (6) és (7) bekezdésében előírányzott eltéréseket alkalmazni.

II. A jogi háttér

A. Az uniós jog

5. A 2000/60 irányelv (1), (25) és (33) preambulumbekzdése értelmében:

„(1) A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.

[...]

(25) A vizek állapotának leírására minőségi, és, ahol az környezetvédelmi szempontból lényeges, mennyiségi szempontból közös fogalmakat kell meghatározni. Környezeti célkitűzéseket kell meghatározni annak biztosítására, hogy a Közösségben mindenütt elérhető legyen a felszíni és a felszín alatti vizek jó állapota, és hogy a vizek állapotának romlása közösségi szinten megelőzhető legyen.

[...]

(33) Minden vízgyűjtőn törekedni kell a vizek jó állapotának elérésére, úgy, hogy az ugyanahhoz az ökológiai, hidrológiai és hidrogeológiai rendszerhez tartozó felszíni és felszín alatti vizekkel kapcsolatban tett intézkedések összehangoltak legyenek.”

6. Ezen irányelvnek a „Cél” címet viselő 1. cikke a következőket mondja ki:

„Ezen irányelvnek az a célja, hogy keretet adjon a szárazföldi felszíni vizek, az átmeneti vizek, a parti tengervizek és a felszín alatti 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;

[...]”

7. Az említett irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikke előírja:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

1. »Felszíni víz«: 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.

[...]

10. »Felszíni víztest« a felszíni víznek olyan különálló és jelentős eleme, mint például egy tó, egy tározó, egy vízfolyás, folyó vagy csatorna, egy vízfolyás, folyó vagy csatorna része, átmeneti víz vagy parti tengervíz egy szakasza.

[...]

8. Ugyanezen irányelv „Környezeti célkitűzések” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(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;

[...]

(6) A víztestek állapotának időszakos leromlása nem jelenti ezen irányelv megszegését, ha ez természetes ok vagy *vis maior* következménye, amelyek kivételesek és észszerűen előre nem láthatóak, főként a szélsőséges árvizek és a hosszú idejű aszályok, vagy az észszerűen előre nem látható balesetektől származó körülmények eredménye, amikor az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

- a) minden megvalósítható lépést megtesznek az állapot további romlásának megelőzésére és azért, hogy ne veszélyeztessék ezen irányelv célkitűzéseinek megvalósulását más víztestekben, amelyekre e körülmények nincsenek hatással;
- b) a feltételek, amelyek esetén a körülmények kivételesnek és előre nem láthatónak nyilváníthatók, beleértve a megfelelő indikátorok elfogadását is, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben rögzítve vannak;
- c) az ilyen kivételes körülmények között szükséges intézkedések szerepelnek az intézkedési programban, és nem veszélyeztetik a víztest minőségének helyreállítását a körülmények megszűnése után;
- d) a kivételes vagy előre nem látható körülmények hatásait évente számba veszik, és a (4) bekezdés a) pontjában kifejtett okokat is figyelembe véve, minden lehetséges intézkedést megtesznek, hogy a víztest állapota a gyakorlatilag lehetséges legrövidebb időn belül visszaálljon az említett körülmények hatása előtti állapotra;

e) a körülmények hatásainak, és az a) és d) pontoknak megfelelően megtett vagy megteendő ilyen intézkedéseknek az összefoglalását beépítik a vízgyűjtő-gazdálkodási terv következő korszerűsítésébe.

(7) A tagállamok nem szegik meg ezt az irányelvet, ha:

- az eredménytelenség a felszín alatti víz jó állapotának, egy felszíni vagy felszín alatti víztest jó ökológiai állapotának, vagy adott esetben, jó ökológiai potenciáljának elérésében, vagy állapotromlásának megelőzésében [helyesen: a felszín alatti víz jó állapota, egy felszíni vagy felszín alatti víztest jó ökológiai állapota, vagy adott esetben jó ökológiai potenciálja elérésének vagy állapotromlása megelőzésének megghiúsulása], egy felszíni víztest fizikai jellemzőinek újabb keletű módosulásának vagy a felszín alatti víztestek szintjében beállt változásoknak a következménye, vagy
- új, fenntartható emberi fejlesztési tevékenység következménye az eredménytelenség annak megakadályozásában, hogy egy felszíni víztest kiváló állapota jó állapotúvá romoljon [helyesen: a felszíni víztest kiváló állapota jó állapotúvá romlása megelőzésének megghiúsulása új, fenntartható emberi fejlesztési tevékenység következménye],

és az összes alábbi feltétel teljesül:

- a) minden lehetséges lépést megtesznek a víztest állapotára gyakorolt ártalmas hatás mérséklésére;
- b) e változtatások okait a 13. cikkben megkívánt vízgyűjtő-gazdálkodási terv részletesen tartalmazza [helyesen: e változtatások vagy módosítások okait a 13. cikkben megkívánt vízgyűjtő-gazdálkodási terv tartalmazza és indokolja], és a célkitűzéseket hatévente felülvizsgálják;
- c) e változtatások vagy módosítások oka elsőrendű közérdek és/vagy ha a hasznokat, amelyek a környezet és a társadalom számára az (1) bekezdésben meghatározott célokból fakadnak, felülműlják e változások hasznai az emberi egészség, az emberi biztonság megtartása vagy a fenntartható fejlődés tekintetében [helyesen: és/vagy a környezet és a társadalom számára az (1) bekezdésben meghatározott célok eléréséhez kapcsolódó hasznokat felülműlják az új változásokból vagy módosításokból eredő, az emberi egészség, az emberi biztonság megőrzése vagy a fenntartható fejlődés tekintetében fennálló hasznok];
- d) a víztest megváltoztatásával vagy módosításával szolgált hasznos célkitűzések [helyesen: a víztest e megváltoztatásával vagy módosításával kitűzött hasznos célok] a műszaki megvalósíthatóság vagy az aránytalan költségek miatt nem érhetők el más olyan módon, ami a környezet számára jóval előnyösebb.

[...]

9. A 2000/60 irányelv „A felszíni és felszín alatti vizek és a védett területek állapotának megfigyelése” címet viselő 8. cikkének szövege a következő:

„(1) A tagállamok gondoskodnak a vizek állapotának megfigyeléséhez programok kidolgozásáról azért, hogy a vizek állapota minden egyes vízgyűjtő kerületben összehangolt és átfogó módon áttekinthető legyen:

– felszíni vizek esetén az ilyen programok kiterjednek:

- i. a víztérfogatra és a vízszintre vagy vízhozamra olyan mértékben, amennyire azt a kémiai állapot és az ökológiai potenciál indokolja; és
- ii. az ökológiai és a kémiai állapotra, és az ökológiai potenciálra,

[...]

(2) Ezek a programok legkésőbb hat évvel ezen irányelv hatálybalépését követően legyenek alkalmazhatóak, kivéve ha a vonatkozó joganyag másként rendelkezik. Az ilyen megfigyelés összhangban lesz az V. mellékletnek megfelelő követelményekkel.

[...]”

10. Ezen irányelv V. mellékletének 1.3., 1.3.1. és 1.3.4. pontja előírja:

„1.3. A felszíni vizek ökológiai és kémiai állapotának megfigyelése (monitoring)

A felszíni vizek megfigyelő (monitoring) hálózatát a 8. cikk kívánalmainak megfelelően alakítják ki. A megfigyelő hálózatot úgy tervezik meg, hogy összehangolt és átfogó képet adjon az ökológiai és kémiai állapotról minden vízgyűjtőn, és lehetővé tegye a víztestek osztályozását az 1.2. szakasz normatív meghatározásaival megegyezően öt osztályba. A tagállamok biztosítják a felszíni vizek monitoringhálózatát bemutató térképet vagy térképeket, amelyeket felvesznek a vízgyűjtő-gazdálkodási tervbe.

[...]

1.3.1. A feltáró megfigyelés (monitoring) tervezése

[...]

A megfigyelési (monitoring) pontok kiválasztása

A feltáró megfigyelést (monitoring) elegendő felszíni víztestre terjesztik ki, hogy biztosítsák a teljes felszíni víz állapotának vizsgálatát a vízgyűjtő kerület minden egyes vízgyűjtőjén és részvízgyűjtőjén. Ezeknek a víztesteknek a megválasztásakor a tagállamok biztosítják, hogy ahol szükséges, olyan pontokon végezzék a megfigyeléseket, ahol:

- a vízhozam jelentős a vízgyűjtő kerület egészére nézve; beleértve azon nagy folyókon lévő pontokat, ahol a vízgyűjtő nagyobb, mint 2 500 km²,

- a jelen lévő víz mennyisége jelentős a vízgyűjtő kerületen belül, beleértve a nagy tavakat és tározókat is, a jelentős víztestek túlterjednek egy tagállam országhatárán,
- a helyeket az információcseréről szóló 77/795[/]EGK határozat^[5] alapján jelölték ki, és
- más helyeknél, amelyek szükségesek, hogy meg lehessen becsülni a tagállam országhatárán áttérjedő és a tengeri környezetbe kerülő szennyező anyag terhelést.

[...]

1.3.4. A megfigyelés gyakorisága

A feltáró megfigyelés ideje alatt a fizikai-kémiai minőségi elemekre jellemző paraméterek megfigyelési gyakoriságára az alább megadottakat kell betartani, kivéve ha a műszaki ismeretek és a szakértői vélemények alapján nagyobb időközök lennének indokoltak. A biológiai vagy a hidromorfológiai minőségi elemekre a megfigyelést legalább egyszer kell elvégezni a feltáró megfigyelés időszakában.

Az operatív megfigyelés esetén valamennyi paraméter megfigyelési gyakoriságát a tagállam határozza meg úgy, hogy az elegendő adatot nyújtson a vonatkozó minőségi elem állapotának megbízható értékeléséhez. Általában a megfigyelésnek olyan időközönként kell történnie, amelyek nem haladják meg az alábbi táblázatban szereplő időszakokat, kivéve ha a műszaki ismeretek és a szakértői vélemények alapján nagyobb időközök lennének indokoltak.

A gyakoriságokat úgy választják meg, hogy elérhető legyen a megbízhatóság és a pontosság elfogadható foka. Az alkalmazott megfigyelőrendszer által elérhető megbízhatóság és pontosság fokára vonatkozó becsléseket feltüntetik a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben.

Olyan megfigyelési gyakoriságokat választanak meg, amelyek figyelembe veszik mind a természetes, mind az antropogén viszonyoktól befolyásolt paraméterek változékonyságát. A megfigyelés időpontjait úgy választják meg, hogy a szezonális változásoknak az eredményekre gyakorolt hatása minimálissá tehető legyen, és így biztosított legyen, hogy az eredmények által tükrözött, a víztestben bekövetkezett változások, az antropogén terhelések következményeként bekövetkező változásoknak legyenek tekinthetők. E cél elérése érdekében, ahol szükséges, ugyan[an]nak az évnek a különböző évszakaiban kiegészítő megfigyeléseket végeznek.

Minőségi elem	Folyók	Tavak	Átmeneti	Parti
Biológiai				
Fitoplankton	6 hónap	6 hónap	6 hónap	6 hónap
Más vízi flóra	3 év	3 év	3 év	3 év
Makroszkopikus gerinctelenek	3 év	3 év	3 év	3 év
Halak	3 év	3 év	3 év	
Hidromorfológiai elemek				

⁵ A Közösségben található felszíni édesvíz minőségére vonatkozó közös információcsere-eljárás létrehozásáról szóló, 1977. december 12-i tanácsi határozat (HL 1977. L 334., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 63. o.).

Folytonosság	6 év			
Hidrologia	folyamatos	1 hónap		
Morfológia	6 év	6 év	6 év	6 év
Fizikai-kémiai elemek				
Hőmérsékleti viszonyok	3 hónap	3 hónap	3 hónap	3 hónap
Oxigénellátottság	3 hónap	3 hónap	3 hónap	3 hónap
Sótartalom	3 hónap	3 hónap	3 hónap	
Tápanyagállapot	3 hónap	3 hónap	3 hónap	3 hónap
Savasodási állapot	3 hónap	3 hónap		
Egyéb szennyező anyagok	3 hónap	3 hónap	3 hónap	3 hónap
Elsődleges szennyező anyagok	1 hónap	1 hónap	1 hónap	1 hónap

[...]

11. Az említett irányelv V. mellékletének 2.4. pontja a felszín alatti víz kémiai állapotának megfigyelésére vonatkozik, és 2.4.1. pontjában többek között előírja, hogy „[a] megfigyelőhálózatot úgy tervezik meg, hogy összehangolt és átfogó képet adjon a felszín alatti víz kémiai állapotáról minden vízgyűjtőn, és hogy érzékelje a szennyezőanyagok antropogén okokból bekövetkező, a szennyezés növekedését mutató tendenciáit”.

B. A francia jog

12. A code de l'environnement (környezetvédelmi törvénykönyv) alapeljárásban alkalmazandó változatának L. 212-1. cikke kimondja:

„I. – A közigazgatási hatóság meghatározza a vízgyűjtőket vagy vízgyűjtők csoportjait, adott esetben meghatározva a hozzájuk tartozó felszín alatti víztesteket, valamint parti tengervizeket és felségvizeket.

[...]

III. – Minden vízgyűjtő vagy vízgyűjtők csoportja rendelkezik egy vagy több vízügyi fejlesztési és gazdálkodási főtervvel, amely meghatározza a jelen cikk IV. pontjában említett célkitűzéseket és az L. 211-1. és L. 430-1. cikkben előírt elveknek való megfelelést lehetővé tevő iránymutatásokat. [...]

IV. – A vízügyi fejlesztési és gazdálkodási főtervekben meghatározott vízminőségi és -mennyiségi célkitűzések a következőknek felelnek meg:

1° Felszíni vizek esetében, a mesterséges vagy emberi tevékenység által jelentősen módosított víztestek kivételével, a jó ökológiai és kémiai állapotnak;

[...]

4° A vízminőségromlás megelőzésének;

[...]

VII. – A vizek fizikai jellemzőiben bekövetkező változás vagy új emberi tevékenységek folytatása a XIII. pontban előírt rendelet által meghatározott feltételek mellett igazolhat a IV. pont 1–4. alpontjában említett célkitűzések tiszteletben tartásától való, indokolt eltéréseket.

[...]

XI. – A vízügyi közigazgatási programoknak és határozatoknak a vízügyi fejlesztési és gazdálkodási főtervek rendelkezéseivel összeegyeztethetőnek kell lenniük, vagy azokat e főtervek rendelkezéseivel összeegyeztethetővé kell tenni.

[...]

XIII. – A jelen cikk alkalmazási feltételeit a Conseil d'État [államtanács] rendelete határozza meg.”

13. A 2018–847. sz. rendelettel⁶ módosított környezetvédelmi törvénykönyv R. 212–13. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az L. 212-1. cikk IV. pontja 4. alpontjának alkalmazásában a vízminőségromlás megelőzése annak biztosításában áll, hogy:

- a felszíni vizek ökológiai állapotát és ökológiai potenciálját illetően az ezen állapotot vagy potenciált jellemző minőségi elemek egyike sem legyen olyan állapotban, amely az azt korábban jellemzőnél alacsonyabb osztálynak felel meg;
- a felszíni vizek kémiai állapotát illetően a szennyező anyagok koncentrációja ne lépje túl a környezetminőségi előírásokat, ha azokat korábban nem lépték túl;

[...]

Az L. 212-1. cikk XI. pontjában említett programoknak és közigazgatási határozatoknak az ugyanezen cikk IV. pontjának 4. alpontjában említett, a vízminőségromlás megelőzésére irányuló céllal való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során figyelembe kell venni az elkerülő és csökkentési intézkedéseket, és nem vehetők figyelembe a hosszú távon következmények nélküli rövid távú ideiglenes hatások.”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

14. 2019. április 1-jén, illetve 2020. szeptember 22-én nyilvántartásba vett keresetlevelével és beadványával az association France Nature Environnement keresetet indított a Conseil d'État (államtanács) előtt a miniszterelnök és a ministre de la transition écologique et solidaire (az ökológiai és szolidáris átmenetért felelős miniszter) ellen a 2018–847. sz. rendelet

⁶ Décret du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (a vízügyi fejlesztési és gazdálkodási főtervekről és a vízügyi fejlesztési és gazdálkodási tervekről szóló 2018. október 4-i rendelet, JORF, 2018. október 6., 231. szám, 11. sz. szöveg).

hatáskörtúllépés miatt történő megsemmisítése iránt, mivel e rendelet előírja, hogy a környezetvédelemről szóló törvénykönyv R. 212–13. cikke kiegészül egy utolsó bekezdéssel, amelynek értelmében a vízpolitika területén elfogadott programoknak és közigazgatási határozatoknak a vízminőségromlás megelőzésére irányuló céllal való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során „nem vehetők figyelembe a hosszú távon következmények nélküli rövid távú ideiglenes hatások” (a továbbiakban: vitatott rendelkezés), továbbá az e rendelkezés visszavonására irányuló kérelmét elutasító, a miniszterelnök által hozott hallgatólagos határozat megsemmisítése iránt.

15. Keresetének alátámasztására ezen egyesület arra hivatkozott, hogy a vitatott rendelkezés sérti a 2000/60 irányelvet, különösen annak 4. cikke (1) bekezdését, amely tiltja a víztestek állapotának bármilyen – akár ideiglenes, akár hosszú távú – romlását.

16. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítéletében (C-461/13, EU:C:2015:433)⁷ a Bíróság megállapította, hogy a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i–iii. alpontját úgy kell értelmezni, hogy 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.

17. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a 2000/60 irányelvből az következik, hogy a tagállamoknak – az ezen irányelv 4. cikkének (6) és (7) bekezdésében meghatározott két eset kivételével – meg kell tagadniuk valamely adott egyedi projekt engedélyezését, ha az valamely felszíni víztest állapotának romlását okozhatja.

18. Az ökológiai és szolidáris átmenetért felelős miniszter e bíróság előtt azt állította, hogy a vitatott rendelkezés nem a 2000/60 irányelv 4. cikkének (6) bekezdésében foglalt eltérés – amelynek természetes vagy *vis maior* okából kell következnie – hatálya alá, hanem az e cikk (7) bekezdésében említett eltérés hatálya alá tartozik, amely kizárja az irányelv megsértésének köréből a víztest azon állapotromlásait, amelyek új, fenntartható emberi fejlesztési tevékenység következményei, amennyiben az e bekezdésben említett négy feltétel együttesen teljesül. E miniszter ezzel összefüggésben benyújtott egy, az uniós tagállamok érintett hatóságai és az Európai Bizottság által 2017 decemberében készített dokumentumot, amely szerint, amennyiben az ilyen tevékenységek valamely víztest állapotára csak rövid távú átmeneti hatást gyakorolnak, és hosszú távú következményei nem állnak fenn, a szóban forgó tevékenységek engedélyezhetők anélkül, hogy ez az irányelv 4. cikkének (7) bekezdésében említett feltételek teljesülésétől függne.

19. A Conseil d'État (államtanács, Franciaország) e körülmények között határozott úgy, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [2000/60] irányelv 4. cikkét, hogy az lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy valamely program vagy projekt engedélyezésekor figyelmen kívül hagyják azoknak a felszíni vizek állapotára kifejtett, hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásait?

⁷ Az ezen ítélethez fűzött kommentárért lásd: Clément, M., *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Brüsszel, 2021, 456–463. o. Lásd még: Paloniitty, T., „The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany”, *Journal of Environmental Law*, 2016, 28. kötet, 1. sz., 151–158. o.

2) Igenlő válasz esetén melyek azok a feltételek, amelyeket e programoknak és projekteknek a 2000/60 irányelv 4. cikke, és különösen annak (6) és (7) bekezdése értelmében teljesíteniük kell?”

20. Az association France Nature Environnement, a francia, a cseh és a holland kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. Az association France Nature Environnement, a francia és a holland kormány, valamint a Bizottság a 2021. október 28-i tárgyaláson szóbeli észrevételeket is előterjesztett.

IV. Elemzés

21. Két kérdésével, amelyeket célszerű együtt vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 2000/60 irányelv 4. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy egy adott program vagy projekt vízminőségromlás megelőzésére irányuló céllal való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során figyelmen kívül hagyják azoknak a felszíni vizek állapotára kifejtett, hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokat, és hogy e programnak vagy projektnek adott esetben mely feltételeknek kell megfelelnie ahhoz, hogy e 4. cikk (6) és (7) bekezdésére tekintettel megengedett legyen.

22. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2000/60 irányelv egy, az EK 175. cikk (1) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdése) alapján elfogadott keretirányelv. Közös elveket állapít meg és átfogó intézkedési keretet határoz meg a vízvédelem területén, emellett biztosítja a koordinációt, az integrációt, valamint hosszabb távon az általános elvek, és azon struktúrák kidolgozását, amelyek lehetővé teszik az Unióban a víz védelmének és felhasználásának ökológiai szempontból járható útját. Az általa felállított közös elveket és átfogó intézkedési keretet a továbbiakban a tagállamoknak kell kidolgozniuk, amelyek kötelesek számos különös rendelkezést meghozni az irányelv által előírt határidőknek megfelelően. Az irányelv mindenesetre nem írja elő a tagállamok szabályozásainak teljes harmonizációját a vízügy területén.⁸

23. Az említett irányelv 1. cikkének a) pontja szerint ezen irányelvnek az a célja, hogy olyan keretet adjon a szárazföldi felszíni vizek, az átmeneti vizek, a parti tengervizek és a felszín alatti vizek védelmének, amely 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.

24. Előjáróban megjegyzem, hogy előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság a „felszíni vizek” állapotára hivatkozik. Következésképpen az alábbi elemzés a 2000/60 irányelv 2. cikkének 1. pontjában meghatározott „felszíni vizekre” fog vonatkozni.

25. E tekintetben ezen irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja kimondja, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben előírt intézkedési programok átültetése során a tagállamok a felszíni vizeket illetően e cikk (6) és (7) bekezdésére is figyelemmel, e cikk (8) bekezdésének sérelme nélkül végrehajtják a szükséges intézkedéseket, hogy megakadályozzák az összes felszíni víztest állapotának romlását.

⁸ 2021. június 24-i Bizottság kontra Spanyolország (A Doñana természeti terület állapotromlása) ítélet (C-559/19, EU:C:2021:512, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja nem csupán a vízgyűjtő-gazdálkodás tervezés egyszerű célkitűzéseit állapítja meg programszerű megfogalmazásban, hanem – amint az érintett víztest ökológiai állapotát meghatározták – a tagállamok tekintetében is kötőerejű kötelezettséget ír elő a víztestek állapotromlásának megelőzésére vonatkozóan, az ezen irányelv által előírt eljárás minden egyes szakaszában.⁹

27. Másként fogalmazva, az említett irányelv 4. cikke nemcsak a gazdálkodási tervekben és az intézkedési programokban előírt, hosszabb távú tervezési kötelezettségeket tartalmaz, hanem azokra a *konkrét projektekre* is vonatkozik, amelyekre a víztestek állapotromlásának tilalmát szintén alkalmazni kell.¹⁰ Következésképpen a tagállam köteles megtagadni egy projekt engedélyezését, ha az az érintett víztest állapotának romlását okozhatja, vagy valamely felszíni vagy felszín alatti víztest esetében veszélyeztetheti a „jó állapot” elérését, a 4. cikkben előírt eltérésekre is figyelemmel.¹¹

28. Ennélfogva a projekt engedélyezésére irányuló eljárás során – tehát a határozathozatal előtt – a 2000/60 irányelv 4. cikke értelmében a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok kötelesek ellenőrizni, hogy ez a projekt olyan káros hatásokat gyakorolhat-e a vízre, amelyek ellentétesek a felszíni és felszín alatti víztestek állapotromlásának megakadályozására és állapotuk javítására irányuló kötelezettségekkel. Következésképpen ezzel a rendelkezéssel ellentétes az, hogy az említett ellenőrzésre csak ezt követően kerüljön sor.¹²

29. Ez az irányelv nem határozza meg valamely felszíni víztest „állapota romlásának” fogalmát.¹³ A Bíróság ugyanakkor fontos pontosításokat fogalmazott meg azon kritériumokat illetően, amelyek lehetővé teszik valamely víztest állapotromlásának a megállapítását. A Bíróság így rámutatott, hogy az említett irányelv 4. cikkének, és különösen e 4. cikk (6) és (7) bekezdésének szerkezetéből 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 megelőzésére irányuló kötelezettség megsértését megállapítják.¹⁴

30. E tekintetben valamely felszíni víztest „állapota romlásának” a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontjában szereplő fogalmát úgy kell értelmezni, hogy állapotromlás áll fenn, amint az ezen irányelv V. mellékletében említett minőségi elemek¹⁵ legalább egyikének az állapota egy osztállyal romlik, még ha e romlás nem is jelenti a szóban forgó víztest alacsonyabb osztályba történő besorolását. Azonban, ha az érintett minőségi elem már a legalacsonyabb osztályban található, ezen elem bármely romlása a felszíni víztest e rendelkezés értelmében vett „állapota romlásának” minősül.¹⁶

⁹ 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁰ Lásd például a 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítéletet (C-461/13, EU:C:2015:433), amely egy hajózható útvonal kiépítésére vonatkozott; a 2012. szeptember 11-i Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias és társai ítéletet (C-43/10, EU:C:2012:560) amely egy folyószakasz elterelésére vonatkozott; a 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítéletet (C-535/18, EU:C:2020:391) amelynek tárgyát pedig egy autópálya-szakasz megépítése képezte.

¹¹ 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A valamely víztest állapotromlásának tilalma alóli kivételekről az említett 4. cikk (6) és (7) bekezdése rendelkezik.

¹² 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 76. pont).

¹³ 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 53. pont).

¹⁴ 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 101. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁵ Ezek a minőségi elemek biológiai, hidromorfológiai vagy fizikai-kémiai jellegűek.

¹⁶ 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 92. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31. A Bíróság pontosította, hogy – eltérésre kapott engedély kivételével – a víztest *bármiféle állapotromlását* el kell kerülni, *függetlenül* a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben és az intézkedési programokban előírt hosszabb távú tervezésektől, valamint, hogy a felszíni víztestek állapotromlásának a megakadályozására vonatkozó kötelezettség a 2000/60 irányelv végrehajtásának minden egyes szakaszában kötelező marad, és *a felszíni víztest valamennyi olyan típusára és állapotára alkalmazandó*, amely esetében vízgyűjtő-gazdálkodási tervet kellett vagy kellett volna elfogadni.¹⁷ Ezenkívül a vizek „*állapotromlásának*” fogalmát egy minőségi elemre, egyúttal pedig egy anyagra hivatkozással kell értelmezni. Ily módon egy víztest állapotromlásának megakadályozására irányuló kötelezettség megőrzi hatékony érvényesülését, feltéve hogy *minden olyan változásra* kiterjed, amely veszélyeztetheti ezen irányelv fő célkitűzésének megvalósítását.¹⁸

32. Így a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy egyrészt az említett irányelv alapján a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok a valamely egyedi program vagy projekt engedélyezésére irányuló eljárás során kötelesek ellenőrizni, hogy e projekt vagy program az érintett felszíni víztestek állapotának romlásához vezethet-e. Másrészt ez valamely víztest – Bíróság által meghatározott – valamennyi állapotromlására vonatkozik, az átmeneti jellegűeket is beleértve.

33. Kétségtelen, hogy úgy tűnhet, a valamely víztest állapota „romlásának” fogalmára vonatkozóan a Bíróság által a 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítéletben (C-461/13, EU:C:2015:433) nagytanácsban elfogadott értelmezés szigorú követelményeket támaszt a tagállamok számára, amelyek csak szigorú feltételek mellett engedélyezhetnek valamely programot vagy projektet, abban az esetben is, ha az állapotromlás rövid időtartamú lehet.¹⁹ Ugyanakkor, amint azt a Bíróság ebben az ítéletben kimondta, az ilyen értelmezés a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontja i. alpontjának szövegéből, valamint e rendelkezés összefüggéséből következik.²⁰

34. A jelen ügyben a vitatott rendelkezés kimondja, hogy a vízpolitika területén elfogadott programoknak és közigazgatási határozatoknak a vízminőségromlás megelőzésére irányuló céllal való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során „nem vehetők figyelembe a hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatások”.²¹

35. Az ilyen hatások különböző formákat ölthetnek, de a 2000/60 irányelvet illetően a referenciakritérium az érintett víztest állapotromlásának fennállása vagy annak hiánya.

36. A vitatott rendelkezésből az következik, hogy a hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatások figyelembevételének hiányára a valamely program vagy projekt *engedélyezésére irányuló eljárás szakaszában* kerül sor. E rendelkezés azon az elgondoláson alapul, hogy az ilyen hatások esetleg *nem* lesznek *jelentős*²² befolyással az érintett felszíni víztest állapotára. Ugyanakkor számomra úgy tűnik, hogy az említett rendelkezésnek tulajdonított jelentés nem nyilvánvaló.

¹⁷ Lásd ebben az értelemben: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 50. pont).

¹⁸ 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁹ Lásd: van Rijswijk, H. F. M.W., és Backes, C. W., „Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards?”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015., 12. kötet, 3–4. kiadás, 363–377. o., különösen a 375. o., amely szerint az ezen ítéletből eredő kötelezettségek terheesebbek, mint amire számos tagállam számított vagy mint amiben reménykedtek.

²⁰ Lásd: 2015. július 1-jei Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítélet (C-461/13, EU:C:2015:433, 54. pont).

²¹ Az általános nyelvhasználatban az „ideiglenes” jelentése „amely csak korlátozott ideig tart, vagy csak korlátozott ideig tarthat”. Lásd: Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, 2011.

²² A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelvben (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.) használt terminológiával élve (6. cikk (2) bekezdés).

37. A vitatott rendelkezés első lehetséges értelmezése szerint a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok első ránézésre és tényleges ellenőrzés nélkül úgy tekintik, hogy bizonyos programok vagy projektek – jellemzőikre tekintettel – nem fognak az érintett felszíni víztest állapotának romlásához vezetni. Ebben az értelemben e rendelkezés körkörös érvelést tartalmazna, amely szerint e programok vagy projektek tekintetében feltételezhetően nem áll fenn az e víztest állapotára gyakorolt kedvezőtlen következmény. E tekintetben, amint arra az association France Nature Environnement a tárgyaláson rámutatott, az említett rendelkezés nem írja elő feltételként a 2000/60 irányelv V. mellékletében említett, az érintett víztest besorolását meghatározó minőségi elemek legalább egyikére a program vagy projekt által gyakorolt hatások elemzését. Ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok ezt az értelmezést követik, az véleményem szerint fogalmi szempontból problémát jelent. Tényleges ellenőrzés nélkül hogyan lehet ugyanis meghatározni, hogy egy program vagy projekt hatásai nem lesznek jelentősek valamely víztest állapotára nézve?

38. Ennélfogva ez az értelmezés nem felelne meg a 2000/60 irányelvnek.²³ A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik ugyanis, hogy a tagállamok valamely projekt engedélyezésére irányuló eljárás során kötelesek ezen irányelv 4. cikke értelmében *ellenőrizni*, hogy e projekt valamely víztest állapotának – *akár átmeneti* – romlásához vezethet-e.²⁴ Következésképpen minden program vagy projekt esetében *ténylegesen* értékelni kell azon hatásokat, amelyeket az az érintett víztest állapotára gyakorolhat.

39. Írásbeli észrevételeiben a francia kormány nem utal kifejezetten a vitatott rendelkezés értelmezésére. E kormány ugyanis rámutat, hogy a nemzeti szabályozás értelmében egy adott projekt által a vízre gyakorolt valamennyi hatást „mindazonáltal” – legyen szó akár annak hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásairól, akár a víztestek állapotromlásának kockázatáról – a szóban forgó projekt engedélyezése iránti kérelem dokumentációjához csatolt tanulmányokban részletesen elemezni kell. Ezenkívül a tervezésétől a kivitelezéséig minden projektet olyan intézkedések kísérnek, amelyek célja többek között a víztestek állapotára gyakorolt hatásainak korlátozása.

40. Ugyanakkor nem világos, hogy a vitatott rendelkezés önmagában előírja-e ezt az elemzést, vagy ellenkezőleg, e rendelkezés mentesíti a nemzeti hatóságokat az ilyen elemzés alól, és az a nemzeti jog egyéb rendelkezéseiből következik. Márpedig, mivel a Bíróságot a vitatott rendelkezésnek a 2000/60 irányelvvel való összeegyeztethetőségéről kérdezik, fontos e rendelkezés pontos értelmének ismerete.

41. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik hatáskörrel az elé terjesztett jogvita tényállásának megállapítására és megítélésére, valamint a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására.²⁵ Ennélfogva e bíróság feladata, hogy megvizsgálja, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok a vitatott rendelkezés mely értelmezését követik. Abban az esetben, ha ez az értelmezés abban áll, hogy az engedélyezési eljárás keretében nem végzik el a program vagy projekt által az érintett víztest állapotára

²³ Ugyanebben az értelemben a Bizottság az írásbeli észrevételeiben megjegyezte, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatával nem összeegyeztethető az olyan nemzeti szabályozás, amely *általános jelleggel és különbségtétel nélkül* kivonja a „hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokat” azon előzetes értékelés alól, amelyet a hatáskörrel rendelkező hatóságnak el kell végeznie egy olyan projekt tekintetében, amely hatással lehet a víz állapotára, és hogy az ilyen szabályozás a 2000/60 irányelvben *elő nem írt eltéréshez* hasonlítható.

²⁴ Lásd a jelen indítvány 29. pontját.

²⁵ 2021. október 28-i X-Beteiligungsgesellschaft mbH (Héa – Egymást követő fizetések) ítélet (C-324/20, EU:C:2021:880, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

gyakorolt hatások tényleges ellenőrzését azzal az indokkal, hogy e hatások feltételezhetően nem jelentősek, véleményem szerint – amint ezt már jeleztem – ez az értelmezés nem felel meg a 2000/60 irányelv 4. cikkének.

42. Ezzel szemben abban az esetben, ha a vitatott rendelkezés második lehetséges értelmezését alkalmazzák, vagyis azt, amely azzal jár, hogy az engedélyezési eljárás során elvégzik a program vagy projekt által az érintett felszíni víztest állapotára gyakorolt hatások tényleges ellenőrzését, az elemzést tovább kell folytatni.

43. Ezen ellenőrzés nehézsége abból ered, hogy az a szóban forgó program vagy projekt által a felszíni víztest állapotára gyakorolt hatások *előzetes értékelésén* alapul, amely hatások jellegüknél fogva nehezen meghatározhatóak, annál is inkább, mivel egy víztest dinamikus rendszer, amelynek állapota időben – még emberi beavatkozás nélkül is – változhat. Ez a nehézség, amely *per definitionem* minden környezeti hatásvizsgálat esetében felmerül, azt vonja maga után, hogy az említett ellenőrzés előzetesen meghatározott tudományos modelleken alapul.

44. Ennélfogva, amint azt a Bizottság írásbeli észrevételeiben megjegyezte, ezen ellenőrzésnek részletes és indokolással ellátott vizsgálat formáját kell öltenie, amely olyan számításokon, modellezési módszereken vagy becsléseken alapul, amelyek lehetővé teszik kellően pontos kép kialakítását a program vagy projekt által időben és térben az érintett felszíni víztest állapotára gyakorolt hatásokról, figyelemmel e víztestnek az e program vagy projekt végrehajtását megelőzően fennálló jellemzőire és állapotára.²⁶ Ennek az ellenőrzésnek a 2000/60 irányelv 4. cikkében meghatározott környezeti célkitűzéseknek való megfelelés érdekében minden más releváns körülményt is figyelembe kell vennie, így például több program vagy projekt esetleges kumulatív hatásait vagy több olyan víztest létezését, amelyet a program vagy projekt érintene.

45. Abban az esetben, ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok a vizsgálatot követően arra a következtetésre jutnak, hogy az érintett program vagy projekt valószínűleg csak a felszíni víztest állapotára gyakorolt *nem jelentős és visszafordítható* hatásokkal jár, és ennélfogva nem fog a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett „romlás” bekövetkezni, e program és projekt ezen irányelvre tekintettel engedélyezhető.

46. Ezzel szemben, ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok az általuk végzett vizsgálat alapján úgy tekintik, hogy a vizsgált program vagy projekt az érintett felszíni víztest állapotának „romlásához” vezethet, akkor alkalmazni kell a 2000/60 irányelv 4. cikkében előírt eltéréseket.²⁷

47. Hogyan kell meghatározni, hogy a vitatott rendelkezésben említett, hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokat illetően bekövetkezhet-e valamely víztest állapotának az ezen irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett „romlása”?²⁸

²⁶ E tekintetben a 2000/60 irányelv II. mellékletének 1.3. pontja a felszíni víztestek típusai típusspecifikus referenciaviszonyainak megállapítására vonatkozik.

²⁷ A Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ügyre vonatkozó indítványában (C-461/13, EU:C:2014:2324, 79. pont) Jääskinen főtanácsnok ugyanezt az értelmezést fogadta el, amikor hangsúlyozta, hogy *hacsak nem olyan projektekről van szó, amelyek szinte semmilyen hatást nem gyakorolnak a víztestek állapotára* és így a vízgyűjtő-gazdálkodásra, a projektekre a víztestek állapotának romlására vonatkozó általános tilalom vonatkozik, ugyanakkor azonban a 2000/60 irányelv 4. cikkében rögzített kivételek rendszerének alkalmazásával engedélyezhetők lehetnek.

²⁸ A francia kormány a tárgyaláson rámutatott, hogy a francia jog nem tartalmaz olyan elemet, amely lehetővé tenné az e rendelkezésben szereplő „ideiglenes”, „rövid távú” és „hosszú távú” kifejezések tartalmának pontos meghatározását, és hogy e kifejezéseket jogilag kötelező erővel nem rendelkező szövegek, például közigazgatási utasítások vagy a vonatkozó iránymutatások sem határozzák meg.

48. Írásbeli észrevételeiben a Bizottság azt állítja, hogy annak értékelése céljából, hogy mi minősül olyan rövid távú ideiglenes hatásnak, amely nem eredményez az e rendelkezés értelmében vett „romlást”, az adott projekt engedélyezésére hivatott hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok számára viszonyítási pontként szolgálhatnak a 2000/60 irányelv – 8. cikkében hivatkozott – V. mellékletének 1.3.4. pontjában szereplő táblázatban feltüntetett megfigyelési gyakoriságok. Így e hatóságok úgy tekinthetik, hogy adott esetben nem minősül az említett irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett „romlásnak” a pontszerű, hatást már nem gyakorló romlás, vagyis az olyan romlás, amelynek végén az érintett minőségi elem az e gyakoriságoknál rövidebb időtartam alatt visszaállt a korábbi állapotába.

49. Ezt az érvelést nem találom meggyőzőnek. Egyrészt ugyanis a 2000/60 irányelv nem tesz semmilyen különbséget aszerint, hogy valamely „romlás” rövid vagy hosszú időtartamú. Épp ellenkezőleg, ezen irányelv 4. cikkének (6) bekezdése a víztestek állapotának „időszakos” leromlását említi, ami azt jelenti, hogy az említett irányelv az ilyen típusú állapotromlásra is vonatkozik. Ezért a Bíróság az akár *átmeneti*,²⁹ azaz múltó állapotromlásokra hivatkozott. Másként fogalmazva, az *ideiglenes* állapotromlások ugyanezen irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontja i. alpontjának hatálya alá tartoznak.

50. Másrészt gyakorlati szempontból a 2000/60 irányelv V. mellékletének 1.3.4. pontja kimondja, hogy a feltáró megfigyelés ideje alatt a fizikai-kémiai minőségi elemekre jellemző paramétereket különböző gyakorisággal kell vizsgálni. E gyakoriságok között van egy hónapos, például az elsődleges szennyező anyagok esetében, van három éves, például a makroszkopikus gerinctelenek esetében, és vannak hat évig terjedőek, tudniillik a „folytonosság” és a „morfológia” tekintetében. E két utóbbi minőségi elem esetében a romlás megállapításához figyelembe veendő időbeli kritérium tehát hat év lenne.³⁰ Nem látom be, hogy az ilyen romlást hogyan lehetne „rövid távúnak és ideiglenesnek” minősíteni.

51. Másként fogalmazva, a 2000/60 irányelv V. mellékletének 1.3.4. pontjában említett megfigyelés gyakoriságára való hivatkozás számomra nem tűnik releváns szempontnak valamely felszíni víztest állapotromlásának értékeléséhez, még akkor sem, ha a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint *a lehető legalacsonyabbnak kell lennie* azon küszöbnek, amelyen túl valamely víztest állapotromlásának megelőzésére irányuló kötelezettség megsértését megállapítják, és e kötelezettség *minden olyan változásra* kiterjed, amely veszélyeztetheti ezen irányelv fő célkitűzésének megvalósítását.³¹

52. Mindenesetre a Bírósághoz benyújtott iratokból nem tűnik ki, hogy a vonatkozó francia szabályozás hivatkozna az említett irányelv V. mellékletében előírt megfigyelési gyakoriságokra.

53. Egyébiránt a holland kormány azt állítja, hogy ugyanezen irányelv alkalmazásában először is a megfigyelési ciklust, gyakoriságot és a megfigyelési pontokat úgy választják ki, hogy a mérési adatok reprezentatív és megbízható képet nyújtsanak valamely minőségi elem vagy anyag állapotáról a felszíni víztest egészében. Ezt követően az egyes megfigyelési pontokon kapott adatokat egyetlen, mind térbeli, mind időbeli szempontból aggregált értékre kell átváltani. Végül

²⁹ Lásd a jelen indítvány 29. pontjában idézett ítélkezési gyakorlatot.

³⁰ A jelen ügyben a szóban forgó program vagy projekt hatásainak előzetes értékelése keretében a kérdés nem a fizikai-kémiai minőségi elemek tekintetében végzendő megfigyelések *konkrét eredményére*, hanem az érintett víztest állapotára gyakorolt e hatások *potenciális időtartamára* vonatkozik.

³¹ Lásd a jelen indítvány 29. és 31. pontjában idézett ítélkezési gyakorlatot.

a minőségi elemet vagy víztestben található anyagot ezen minőségi elem vagy anyag számított és aggregált értékének értékelése útján, a 2000/60 irányelvben előírt osztályozási normákra tekintettel osztályozni kell.

54. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bíróság megállapította, hogy a felszín alatti vizek minőségére vonatkozóan a 2000/60 irányelvben – és különösen az irányelv V. mellékletének 2.4. pontjában – létrehozott megfigyelési rendszerben az egyes megfigyelési pontok szerepéből és jelentőségéből kitűnik, hogy egy minőségi elem egyetlen megfigyelési ponton való tiszteletben tartásának elmulasztása elegendő ahhoz, hogy meg lehessen állapítani egy felszín alatti víztest ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állapotromlását. Az említett irányelv V. melléklete 2.4. pontjának megfelelően ugyanis a megfigyelési pontokat úgy kell elhelyezni, hogy azok *összehangolt és átfogó képet* adjanak a felszín alatti vizek kémiai állapotáról minden vízgyűjtőn. E célból az irányelv ebben a rendelkezésben különféle kritériumokat ír elő a megfigyelési pontok kiválasztására vonatkozóan, amelyeknek – amint azt a 2006/118/EK irányelv³² 4. cikkének (3) bekezdése megerősíti – reprezentatív megfigyelési adatokkal kell szolgálniuk. Ily módon egy minőségi elem tiszteletben tartásának egyetlen megfigyelési ponton való elmulasztása jelzi, hogy a felszín alatti víztest legalább egy jelentős részének a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja értelmében vett kémiai állapotromlása következett be.³³

55. A Bizottság a tárgyaláson jelezte, hogy a Bíróság ezen ítélkezési gyakorlatára tekintettel számára nem világos, hogy egy rövid időtartamú és teljességgel visszafordítható változás hogyan minősíthető valamely felszíni víztest állapotára nézve kellően reprezentatívnak és jelentősnek.

56. Kétségtelen, hogy az említett ítélkezési gyakorlat a felszín alatti vizekre vonatkozik, és a Bíróság a 2000/60 irányelv V. mellékletének 2.4. pontjára hivatkozott, amely szerint a megfigyelőhálózatot úgy tervezik meg, hogy *összehangolt és átfogó képet* adjon a felszín alatti víz kémiai állapotáról minden vízgyűjtőn, és hogy érzékelje a szennyezőanyagok antropogén okokból bekövetkező, a szennyezés növekedését mutató tendenciáit.

57. Ezen irányelv V. mellékletének 1.3. pontja azonban a felszíni vizeket illetően hasonlóképpen úgy rendelkezik, hogy „[a] felszíni vizek megfigyelő (monitoring) hálózatát a 8. cikk kívánalmainak megfelelően alakítják ki. A megfigyelő hálózatot úgy tervezik meg, hogy *összehangolt és átfogó képet* adjon az ökológiai és kémiai állapotról minden vízgyűjtőn, és lehetővé tegye a víztestek osztályozását az 1.2. szakasz normatív meghatározásaival megegyezően öt osztályba”.³⁴ E melléklet 1.3.1. pontja pontosítja, hogy a megfigyelést a vízhozamot és a jelen lévő víz mennyiségét illetően a vízgyűjtő kerületre nézve reprezentatív pontokon végzik.

58. Ezenkívül a 2000/60 irányelv (33) preambulumbekkezdése kimondja, hogy az ugyanahhoz az ökológiai, hidrológiai és hidrogeológiai rendszerhez tartozó felszíni és felszín alatti vizekkel kapcsolatban tett intézkedéseknek összehangoltaknak kell lenniük. Márpedig az ilyen összehangolás nem lenne biztosított, ha különbséget tennénk a felszín alatti vizek és a felszíni vizek minősége megfigyelési pontjainak reprezentativitása között.

³² A felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló, 2006. december 12-i 2006/118/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 372., 19. o.; helyesbítés: HL 2007. L 145., 38. o.).

³³ 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 113–115. pont).

³⁴ Kiemelés tőlem.

59. E körülmények között úgy vélem, hogy a felszín alatti vizek kémiai állapota romlásának értékelését lehetővé tevő módszerekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat átültethető a felszíni vizekre. Ennélfogva azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy egy minőségi elem tiszteletben tartásának egyetlen megfigyelési ponton való elmulasztása jelzi, hogy a felszíni víztest legalább egy jelentős részének a 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett állapotromlása következett be.

60. Hozzáteszem, hogy a tárgyaláson a holland kormány arra hivatkozott, hogy egy felszíni víztest dinamikája sokkal erőteljesebb, mint egy felszín alatti víztesté, és hogy a természeti és emberi tényezők, így a csapadék, a szárazság, a hőmérséklet, a hajózás vagy a szabadidős tevékenységek befolyást gyakorolnak e víztestre. E dinamika miatt egy felszíni víztest állapota nem határozható meg egy adott időpontban végzett egyetlen mérés alapján.

61. Ugyanakkor emlékeztetek arra, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által végzendő ellenőrzések *előzetes jellegűek*, és azoknak előzetesen meghatározott tudományos modelleken kell alapulniuk.³⁵ Ennek keretében e hatóságoknak meg kell vizsgálniuk az érintett program vagy projekt hatásait, és meg kell határozniuk, hogy azok önmagukban – e víztest dinamikájától függetlenül – milyen mértékben vezetnek a víztest állapotromlásához.

62. Amennyiben valamely felszíni víztest állapotának e rendelkezés értelmében vett „romlása” következhet be, a 2000/60 irányelv 4. cikkében előírt eltérésekre kell hivatkozni.

63. E tekintetben ezen irányelv 4. cikkének (6) bekezdése kimondja, hogy a víztestek állapotának időszakos leromlása nem jelenti az említett irányelv megszegését, ha ez természetes ok vagy *vis maior* következménye, amelyek kivételesek és észszerűen előre nem láthatóak, főként a szélsőséges árvizek és a hosszú idejű aszályok, vagy az észszerűen előre nem látható balesetekből származó körülmények eredménye, amennyiben bizonyos feltételek teljesülnek.

64. Másként fogalmazva, ez az eltérés utólag alkalmazandó, és az állapotromlás váratlan okaira vonatkozik. Amint arra a francia kormány helyesen rámutatott, valamely víztest olyan állapotromlása, amelyet valamely program vagy projekt idézhet elő, fogalmilag nem tartozik e rendelkezés hatálya alá.

65. Egyébiránt a 2000/60 irányelv 4. cikkének (7) bekezdése azt írja elő, hogy a tagállamok nem szegik meg ezt az irányelvet, ha az eredménytelenség a felszín alatti víz jó állapota, egy felszíni vagy felszín alatti víztest jó ökológiai állapota, vagy adott esetben jó ökológiai potenciálja elérésének vagy állapotromlása megelőzésének megghiúsulása, egy felszíni víztest fizikai jellemzőinek újabb keletű módosulásának vagy a felszín alatti víztestek szintjében beállt változásoknak a következménye. Ugyancsak nem állapítható meg az irányelv tagállam általi megszegése, ha a felszíni víztest kiváló állapota jó állapotúvá romlása megelőzésének megghiúsulása új, fenntartható emberi fejlesztési tevékenység következménye.³⁶

66. Másként fogalmazva, ez a rendelkezés újabb keletű módosulásokra vagy változásokra, illetve új, fenntartható fejlesztési tevékenységekre alkalmazandó, amennyiben egy sor követelmény és feltétel teljesül³⁷ a programokat és a projekteket illetően.

³⁵ Lásd a jelen indítvány 43. pontját.

³⁶ 2017. június 1-jei Folk ítélet (C-529/15, EU:C:2017:419, 29. pont).

³⁷ Lásd: Bobek főtanácsnok Folk ügyre vonatkozó indítványa (C-529/15, EU:C:2017:1, 59. pont).

67. Ily módon, amennyiben egy projekt káros hatásokat gyakorolhat a vízre, az csak akkor engedélyezhető, ha teljesülnek a 2000/60 irányelv 4. cikke (7) bekezdésének a)–d) pontjában előírt feltételek. Függetlenül egy esetleges bírósági felülvizsgálattól, a projektek engedélyezése tekintetében hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok feladata az engedély megadása előtt ellenőrizni, hogy teljesülnek-e ezek a feltételek.³⁸

68. A francia kormány szerint annak elfogadása, hogy a hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokat figyelembe kell venni, és következésképpen azok igazolhatják a szóban forgó program vagy projekt engedélyezésének megtagadását, inkohereissé tenné a 2000/60 irányelv 4. cikkének rendelkezéseit. Miközben ugyanis azon programok vagy projektek, amelyek a felszíni víztest állapotának romlását idézhetik elő, ezen irányelv 4. cikkének (7) bekezdése alapján engedélyezhetők lehetnének, azon programok vagy projektek, amelyek csak hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokat idéznek elő, emiatt megtilthatók lehetnének anélkül, hogy ugyanezek a rendelkezések vonatkozásukban előirányoznák az eltérés engedélyezésnek lehetőségét. Az ilyen értelmezés tehát azt eredményezné, hogy paradox módon a legkevésbé szigorú – mivel kivételeket tartalmazó – tilalmi rendszert kellene alkalmazni azon programok vagy projektek esetében, amelyek azonban egyedül alkalmasak arra, hogy az érintett felszíni víztest állapotának romlását idézzék elő.

69. Nem értek egyet ezzel az érveléssel. Minden programra vagy projektre ugyanaz a jogi szabályozás vonatkozik ugyanis, amennyiben az érintett felszíni víztest állapotának „romlását” eredményezheti. Így a 2000/60 irányelv 4. cikkének (7) bekezdése alapján eltérés biztosítható még az olyan programok vagy projektek esetében is, amelyek hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásokkal járnak, azonban ilyen romlás előidézéséhez vezetnének.

70. Következésképpen azok a projektek, amelyek rövid távon negatív hatásokat gyakorolhatnak valamely felszíni víztest állapotára, mint például a természetes állapot helyreállítására irányuló műveletek, amelyek a környezetvédelem szempontjából kedvező jellegűek, részesülhetnek ezen eltérésben, és e keretek között engedélyezhetők.

71. A tárgyaláson a holland kormány hangsúlyozta, hogy a 2000/60 irányelv 4. cikkének (7) bekezdésében említett eltérés alkalmazása problémát jelent a tagállamok számára, különösen az ezzel járó költségeket illetően.

72. Ugyanakkor ez az irányelv arra irányul, hogy a lehető legnagyobb mértékben elkerülje a víztestek állapotromlását. Ebben az értelemben, amint azt az említett irányelv (25) preambulumbekzdése kimondja, környezeti célkitűzéseket kell meghatározni annak biztosítására, hogy az Unióban mindenütt elérhető legyen a felszíni és a felszín alatti vizek jó állapota, és hogy a vizek állapotának romlása uniós szinten megelőzhető legyen. Ezen ambiciózus célkitűzések szükségszerűen terhet rónak a tagállamokra, és e terhek a jelenlegi éghajlatváltozásra tekintettel még inkább indokoltnak tűnnek.

³⁸ 2020. május 28-i Land Nordrhein-Westfalen ítélet (C-535/18, EU:C:2020:391, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

73. Végül a kérdést előterjesztő bíróság említést tesz az uniós vízügyi igazgatók által 2017. december 4–5-én Tallinnban (Észtország) tartott találkozón jóváhagyott, iránymutatásokat tartalmazó dokumentációról,³⁹ amely szerint „[h]a egy elem állapota vagy potenciálja rövid ideig, csak átmenetileg érintett, és várhatóan rövid időn belül – természetes módon, vagy enyhítő intézkedéseknek köszönhetően – helyreáll, és nem jár hosszú távú negatív következményekkel, az ilyen ingadozások nem jelentik az állapot/potenciál romlását, és a 4. cikk (7) bekezdése szerinti vizsgálat elvégzése nem szükséges. Ha a víztest állapotára/potenciáljára gyakorolt hatás várhatóan tartós vagy hosszú ideig tart, az ilyen tevékenységeket a 4. cikk (7) bekezdése szerinti vizsgálatnak kell alávetni”.⁴⁰

74. A francia, a cseh és a holland kormány e dokumentumra annak érdekében hivatkozik, hogy úgy tekintsék, a vitatott rendelkezés megfelel a 2000/60 irányelv 4. cikkének.

75. E tekintetben meg kell állapítani, hogy az említett dokumentum kifejezetten jelzi, hogy célja ezen irányelv végrehajtásának elősegítése, jogilag nem kötelező erejű és nem feltétlenül tükrözi a Bizottság véleményét, valamint, hogy az uniós jogszabályok irányadó értelmezése a Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.

76. Márpedig, amint arra rámutattam, a „romlás” 2000/60 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett fogalmának meghatározása nem tesz különbséget aszerint, hogy a romlás rövid vagy hosszú időtartamú-e. A program vagy projekt engedélyezésére irányuló eljárás keretében az egyetlen figyelembe veendő szempont az, hogy az e rendelkezés értelmében vett „romlás” bekövetkezhet-e, vagy sem. Ennélfogva álláspontom szerint az említett dokumentum nem tükrözi a Bíróság által értelmezett ezen irányelv tartalmát.

77. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2000/60 irányelv 4. cikke nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy egy adott program vagy projekt vízminőségromlás megelőzésére irányuló célkitűzéssel való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során figyelmen kívül hagyják azoknak valamely felszíni víztest állapotára kifejtett, hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásait. Amennyiben valamely program vagy projekt engedélyezésére irányuló eljárás keretében a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok megállapítják, hogy a program vagy projekt valamely felszíni víztest állapotának az ezen irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett és a Bíróság által értelmezett „romlását” okozhatja, e program vagy projekt csak akkor engedélyezhető, ha az említett irányelv 4. cikke (7) bekezdésének a)–d) pontjában előírt feltételek teljesülnek.

³⁹ E dokumentum a következő címet viseli: „A víz-keretirányelv (VKI) és az árvízvédelmi irányelv közös végrehajtási stratégiája – 36. számú, iránymutatásokat tartalmazó dokumentáció – A 4. cikk (7) bekezdése szerinti környezeti célkitűzések alóli mentességek – A felszíni víztestek fizikai jellemzőinek új módosításai, a felszín alatti víz szintjének megváltozása, vagy új, fenntartható emberi fejlesztési tevékenységek”. Különböző nyelvi változataiban elérhető a következő internetes linken: https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-ccef-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

⁴⁰ Lásd e dokumentum 26. és 27. oldalát.

V. Véggövetkeztetés

78. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy egy adott program vagy projekt vízminőségromlás megelőzésére irányuló célkitűzéssel való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során figyelmen kívül hagyják azoknak a felszíni víztestek állapotára kifejtett, hosszú távon következmények nélküli, rövid távú ideiglenes hatásait. Amennyiben valamely program vagy projekt engedélyezésére irányuló eljárás keretében a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok megállapítják, hogy a program vagy projekt valamely felszíni víztest állapotának az ezen irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében vett és a Bíróság által értelmezett „romlását” okozhatja, e program vagy projekt csak akkor engedélyezhető, ha az említett irányelv 4. cikke (7) bekezdésének a)–d) pontjában előírt feltételek teljesülnek.