

SZÓLLÓS Andrea*
Az Európai Unió környezetvédelmi jogának érvényesülése az Európai Unió
Bíróságának néhány jogesete tükrében

1. Bevezetés

Víz nélkül nincs élet a Földön. Az emberiség túléléséhez nélkülözhetetlen a tiszta és friss víz. A Földön jelenleg zajló globális folyamatok, mint például a klímaváltozás és a népességnövekedés miatt a víz fenntarthatóságának jelentősége napjainkban drasztikusan emelkedik. Egyre több nemzetközi egyezmény törekszik a fennálló problémák megoldására, mint például az ENSZ tagállamai által 2015 szeptemberében elfogadott Fenntartható Fejlődési Célok, mely alapján a 2030-ig megvalósítandó tizenhét cél közül az egyik teljesen a vízről szól.¹

A víz fenntarthatóságának biztosítása szükségessé teszi a vízgazdálkodás jog- és intézményrendszerének fejlesztését nem csak nemzeti,² hanem nemzetközi szinten³ is. A vízjogi szabályozásnak azonban az egyik különösen problémás területe a határokon átnyúló vízgazdálkodás és vízvédelem, többek között azért, mert nemzetközi szinten a vízgazdálkodási és vízvédelmi területeken a fogalomhasználat, illetve a számítási módszerek különbözősége a joganyagok és az egyes országok között mind az együttműködés, mind az összehasonlíthatóság szempontjából nehézséget jelent. Éppen ezért az Európai Unióban a tagállamok határokon átnyúló vízvédelmi és vízgazdálkodási viszonyainak szabályozása, illetve az ebből eredő konfliktusok feloldása a közösségi együttműködés egyik fontos tényezője.

Az uniós vízszabályozás⁴ jelen tanulmánnyal érintett területei az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló, 1998. november 3-ai 98/83/EK tanácsi irányelv (Ivóvíz Irányelv)⁵, valamint a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Víz-keretirányelv).

Andrea Szóllós: The enforcement of the European Union environmental law in the mirror of the judicial practice of the Court of Justice of the European Union – Az Európai Unió környezetvédelmi jogának érvényesülése az Európai Unió Bíróságának néhány jogesete tükrében. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2020 Vol. XV No. 28 pp. 402-437, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.402>

* dr. jur., ügyvéd, Törökbálint, e-mail: drszollosiroda@drszollos.hu

¹ Revision of the Drinking Water Directive.

² Lásd Szilágyi, Dobos & Szűcs 2020, 41–43, Csák 2019.

³ Lásd Raisz 2012, 371–380.; Kecskés 2015, 55–79.; Bányai 2016, 181–200.; Bujdos Á 2016, 151–165; Bujdos 2017; Marinkás 2019, 96–112.; Raisz & Szilágyi 2017, 79–98.

⁴ Lásd erről Baranyai 2020; Belényesi 2013; Jans & Vedder 2012, 391–413; Szilágyi, Baranyai & Szűcs 2017, 14–23.; Szilágyi 2019, 255–275.; Szilágyi 2010.

⁵ Ivóvíz Irányelv.



<https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.402>

2. Az Ivóvíz Irányelvről dióhéjban

Az emberi fogyasztásra szánt víz vonatkozásában az Európai Unió több mint 30 éve rendelkezik uniós szintű politikával az uniós állampolgárok egészségének védelme érdekében, mivel a Közösség hamar felismerte az emberi fogyasztásra szánt víz minőségének jelentőségét és azt a szükségszerűséget, hogy az emberi fogyasztásra szánt víz alapvető minőségi határértékeit EU szinten kell meghatározni.⁶ Ezen felismerés eredményeként az Európai Unió vízügyi politikájának egyik mérföldköve volt az Ivóvíz Irányelv, melyet először 1980-ban fogadtak el,⁷ majd annak 1998-as felülvizsgálatát követően került elfogadásra a ma ismert formájában. Az Ivóvíz Irányelv rendelkezéseivel az ivóvíz szennyezés-elleni védelmét és annak emberi fogyasztásra való alkalmasságát kívánja biztosítani az ivóvíz fenntarthatósága érdekében⁸ Ezen célok megvalósítása érdekében az Ivóvíz Irányelv: (a) meghatározza a legújabb tudományos kutatások eredményein alapuló vízminőségi kritériumokat, melyek a vízminőség ellenőrzések alapját képezik; (b) olyan hatékony vízminőség ellenőrzési rendszer fenntartásának kötelezettségét írja elő a tagállamok számára, mely nem gyengíti az Irányelv rendelkezéseit; (c) a fogyasztók megfelelő, időben történő tájékoztatásának a kötelezettségéről rendelkezik; valamint (d) az EU széleskörű vízügyi és egészség politikájához való hozzájárulást biztosító rendelkezéseket tartalmaz.⁹ Mivel az Ivóvíz Irányelv elsődleges feladatának tekinti, hogy az emberi fogyasztásra szánt ivóvíz biztonságos legyen, követelményként határozza meg az ivóvíz mikroorganizmusoktól, parazitáktól és minden olyan anyagtól való mentességét, amely veszélyeztetheti az emberi egészséget, az ivóvízben található leggyakoribb, potenciális veszélyt jelentő anyagokra vonatkozóan állít fel sztenderdeket. Ennek megfelelően a tagállamoknak 48 fajta mikrobiológiai, vegyi és indikátor paramétert kell folyamatosan ellenőrizni. Két mikrobiológiai anyagtól, az *Escherichia coli* baktériumtól (*E. coli*) és az enterococcustól az ivóvíz mintának teljesen mentesnek kell lennie; 26 kemikálé (mint az arzén, a nikkel, az ólom és a peszticidek) esetében olyan határértékeket határoz meg, amelyeket, ha a tagállamban vételezett vízminta meghalad, a tagállam a megfelelő paraméter visszaállítása érdekében helyreállító lépéseket köteles megtenni. Az Ivóvíz Irányelvben felsorolt 20 indikátorparaméter nagy része (mint például klorid, nátrium, íz, szag és zavarosság) bár nem jelent közvetlen veszélyt az emberi egészségre, közvetetten relevánsak a vízminőség szempontjából.

Az Ivóvíz Irányelv minden emberi fogyasztásra szánt vízre alkalmazandó, az ásványvíz és a gyógyhatású vizek kivételével, beleértve minden olyan elosztórendszert is, amely több mint 50 embert szolgál ki. A fogyasztók rendszeres tájékoztatása kötelezettségén felül a tagállamoknak az ivóvíz minőségéről háromévente jelentést kell küldeniük az Európai Bizottság részére.¹⁰

⁶ Ivóvíz Irányelv Preambulum (6) bekezdés.

⁷ Az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló, 1980. július 15-i 80/778/EGK tanácsi irányelv.

⁸ Ivóvíz Irányelv Preambulum (5) bekezdés.

⁹ Ivóvíz Irányelv.

¹⁰ Revision of the Drinking Water Directive.

Az Ivóvíz Irányelv meglehetősen széles körben ad lehetőséget a tagállamoknak az irányelv egyes rendelkezései alóli felmentésére, azaz derogációra.¹¹ Ilyen rendelkezéseket tartalmaznak az Ivóvíz Irányelv 3. cikk (2)-(3) bekezdései, a 9. cikk, továbbá a 15. cikk. Az eltérésekre lehetőséget adó szabályok nem megfelelő átültetése miatt marasztalta el az Európai Bíróság (CJEU) Luxemburgot a C-458/10. sz., Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügyben.¹²

Az Ivóvíz Irányelv 2017-es felülvizsgálata keretében készült 2017. évi tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy az irányelv eredményes volt. Jelentős javulásként értékelte az ivóvízben található ólom csökkentését. Ugyanakkor számos hiányosságra is rámutatott, mint például, hogy – a vízminőség a kis vízellátási zónákban gyengébb, mint a nagy vízellátási zónákban; – az ivóvízzel érintkező anyagok jóváhagyásával foglalkozó nemzeti rendszereket nem harmonizálták uniós szinten; és – a fogyasztók elégedettsége alacsony a vízminőséggel kapcsolatos rendelkezésükre álló információkkal kapcsolatban. A tanulmány arra is kitért, hogy a vízcsapnál történő vízmintavétel nem mindig lehetséges, mivel a nemzeti jogszabályok megtiltják a vízszolgáltatók számára a privát helyiségekbe történő belépést.¹³

3. A Víz-keretirányelv megszületése és jelentősége

Az Európai Unió területén fellelhető vízkészletek fenntarthatóságának biztosítása érdekében tett kiemelkedő közösségi szintű intézkedés a Víz-keretirányelv,¹⁴ mely meghozatala idején radikálisan innovatív intézkedésnek számított, mivel először határozta meg egy uniós jogi aktus a közösségi vízgazdálkodás és vízvédelem kereteit a nemzeti határvonalak vagy politikák helyett a vízrajzi képződményekre, azaz vízgyűjtőkre alapozva, a fenntartható fejlődés figyelembevételével.

A Víz-keretirányelv megalkotásának célja az európai vízgazdálkodás új korszakának bevezetése volt, amelynek középpontjában a vízkörnyezet összes szempontjának megértése és integrálása állt a hatékonyság és a fenntarthatóság érdekében.¹⁵

A Víz-keretirányelv preambulumban a következőképpen adja meg a víz, mint érték definícióját: „(1) A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.”¹⁶

A (11) Preambulumbekezdés a Közösség környezetpolitikájának főbb célkitűzéseit – a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű használata által – ismétli meg. Ezen pont felsorolja a Közösség környezetpolitikája terén érvényesülni rendelt elveket is, melyek az elővigyázatosság, a megelőzés és a szennyező fizet elvei, valamint az az elv, miszerint a

¹¹ Szilágyi 2013, 127.

¹² Judgment of the General Court 2020.

¹³ Engloner, Vargha, Báldi & Józsa 2019.

¹⁴ A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Víz-keretirányelv).

¹⁵ Engloner, Vargha, Báldi & Józsa 2019.

¹⁶ A Víz-keretirányelv Preambulum (1) bekezdés.

környezeti károkat elsődlegesen a szennyező forrásnál kell orvosolni.¹⁷ A (19) Preambulumbekzdés explicit kimondja a Víz-keretirányelv megalkotásának a célját: „a vízi környezet fenntartása és javítása a Közösségben.”¹⁸ Majd szűkíti ezen általános célt: „Ez a célkitűzés elsősorban az érintett vizek minőségére vonatkozik.”¹⁹ Mindezen célok, különösen a jó vízminőség elérésében, mintegy kiegészítő elemként a Preambulum szól a mennyiségi szabályozás fontosságáról is.²⁰

A Víz-keretirányelv fő célkitűzése azon felül, hogy egységesíteni igyekezett a tagállamok vízpolitikáját, az volt, hogy a vízminőség szabályozással a fenntartható vízhasználat érdekében biztosítsa az Európai Unió területén a vizek 'jó állapotát'. Ezen meghatározott cél érdekében a tagállamok által megteendő szükséges intézkedéseket az ún. intézkedési program foglalja magában, ezen belül is az egyik legfontosabb, a vízgyűjtő-gazdálkodási terv. A Víz-keretirányelv környezetvédelmi célkitűzéseit a tagállamoknak 2015-ig kellett teljesíteniük, hacsak nem kértek határidő hosszabbítást vagy különleges/eltérő bánásmódot. Azoknak a tagállamoknak, akik éltek a 2015-ös határidőn túli lehetőséggel, a Víz-keretirányelvben lefektetett kötelezettségeket a második vagy a harmadik hatéves gazdálkodási ciklus végéig kell teljesíteniük (a 2. ciklus: 2015-től 2021-ig, a 3. ciklus 2021-től 2027-ig tart).²¹

A Víz-keretirányelv a fentebb ismertetett célok elérése érdekében a vízpolitika terén a következő főbb rendelkezéseket vezette be: – nemcsak a 'jelentősebb' vizekre, hanem az összes víztestre kiterjesztette az egységes vízminősítés elvégzését;– a korábbi kémiai komponensekre alapozott állapotértékeléssel szemben a Víz-keretirányelv a vízi ökoszisztémák védelmét előtérbe helyező minősítési rendszert vezetett be; valamint – kötelezően végrehajtandó cselekvéseket határozott meg a hosszú távú célként kitűzött vízminőség javítása, a vizek 'jó állapotának' elérése érdekében.²²

A Víz-keretirányelv legfontosabb sajátosságait Szilágyi (2013) a következőkben foglalta össze: (a) A hidrológiai ciklus számos elemére kiterjedő integratív szemlélet; (b) A szabályozás alapját a vízgyűjtő területek képezik és nem a tagállamok adminisztratív egységei; (c) Szabályozási módszere kombinált, melyben teret kapnak mind az egyes kibocsátásokra (emissziókra) vonatkozó szabályozási modell, mind a vízminőségi előírásokra vonatkozó (immissziós) szabályozási modell eszközei; valamint (d) A minőségi vízvédelmen felül a szabályozás fontos elemét képezi a mennyiségi vízvédelem is, mely annak a felismerésnek köszönhető, hogy a vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala között szoros összefüggések vannak.²³

¹⁷ A Víz-keretirányelv Preambulum (11) bekezdés.

¹⁸ A Víz-keretirányelv Preambulum (19) bekezdés.

¹⁹ A Víz-keretirányelv Preambulum (19) bekezdés.

²⁰ A Víz-keretirányelv Preambulum (19) bekezdés.

²¹ Európai Bizottság (2012) *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*.

²² Somlyódy 2011.

²³ Szilágyi 2013, 133–134.

A Víz-keretirányelv, mint ahogy az a szabályozási rendszeréből is következik, kiemelten kezeli az ún. 'határvízi problémákat', azaz az államhatár(ok)on átnyúló vízügyi kérdéseket.²⁴ Hatályát tekintve kiterjed a szárazföldi felszíni vizekre, az átmeneti vizekre, a parti tengervízre és a felszín alatti vizekre.²⁵

A Víz-keretirányelv céljainak elérése mind a mai napig kihívást jelent. 2015-re, az első Víz-keretirányelv által meghatározott ciklus végére, az EU felszíni vizeinek még 47% -a nem érte el a célul tűzött jó ökológiai állapotot. A Víz-keretirányelv nem szabályozza továbbá azt az esetet sem, hogy mi történik akkor, ha 2027-ig sem teljesül a jó állapot, mint elérendő cél.²⁶ Mindezen felül számos Víz-keretirányelvet övező bizonytalanság járult hozzá ahhoz, hogy a Víz-keretirányelv végrehajtása kapcsán a gyakorlatban számos probléma vetődjön fel, főleg a vállalt határidők betartása vonatkozásában.²⁷

4. A vízügyi szempontból kiemelkedő EU bírósági joggyakorlat

Jelen tanulmány keretében az Európai Unió Bíróságának (CJEU) vízügyi szempontból kiemelkedő joggyakorlata²⁸ bemutatásánál a Víz-keretirányelv rendelkezéseire koncentráltam, azonban – tekintettel arra, hogy az irányelv nem rendelkezik még nagy múlttal és talán feltételezhetően, hogy minden tagállam tudatában van a rendelkezések kiemelkedő fontosságával – nem találhatunk túl nagy számú jogesetet. A rendelkezésre álló jogesetek közül két, általam fontosnak ítélt jogesetre koncentráltam és azokat fejtettem ki részletesen. Az egyik a C-525/12. sz. ügy, melyet az Európai Bizottság indított a Németországi Szövetségi Köztársaság ellen és amelyhez több tagállam is csatlakozott a Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontját támogatva,²⁹ a másik pedig a C-664/15. sz. ügy, melyben a Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation kontra Bezirkshauptmannschaft Gmünd ügyben a Verwaltungsgerichtshof [legfelsőbb közigazgatási bíróság CJEU, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem kapcsán hozott döntést a CJEU.³⁰ Mindkét ügyben a Víz-keretirányelv rendelkezéseinek értelmezésére találhatunk kiemelkedő jelentőségű állásfoglalásokat a joggyakorlat számára.

4.1. A C-525/12.sz. ügy ismertetése

A CJEU a C-525/12.sz. ügyben 2014. szeptember 11. napján tagállami kötelezettségzegési eljárásban hozott döntést. A keresetet az Európai Bizottság indította a Németországi Szövetségi Köztársaság ellen, mert véleménye szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság megszegte Víz-keretirányelvből és különösen annak 2. cikke 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit azért, hogy egyes

²⁴ Víz-keretirányelv Preambulum (23) és (35) bekezdések, 3. cikk (3)–(6) bek., 12. cikk.

²⁵ Szilágyi 2013, 134.

²⁶ Krämer 2012, 256.; Szilágyi 2013, 140.

²⁷ Szilágyi 2013, 140.

²⁸ Lásd: Baranyai 2019; Baranyai 2020.

²⁹ C-525/12. ügy (ECLI:EU:C:2014:2202).

³⁰ C-664/15. ügy (ECLI:EU:C:2017:987).

szolgáltatásokat (többek között a villamos energia termelése, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztást, az öntözési célú, ipari célból és saját fogyasztás céljából történő vízkivételt) kizárt a 'vízszolgáltatások' fogalmának alkalmazásából.³¹

A per előzménye az volt, hogy az Európai Bizottsághoz 2006 augusztusában panaszt nyújtottak be, miszerint a Németországi Szövetségi Köztársaság a Víz-keretirányelv 2. cikkének 38. pontjában szereplő 'vízszolgáltatások' fogalmát úgy értelmezi, hogy a szóban forgó szolgáltatások körét a vízellátásra, a szennyvíz összegyűjtésére, kezelésére és elvezetésére korlátozza, leszűkítve ezáltal az irányelv vízszolgáltatások költségeinek megtérülésére vonatkozó 9. cikkének hatályát.³² A Németországi Szövetségi Köztársaság gyakorlata szerint nem minősül vízszolgáltatásnak a vízenergiával előállított villamosenergia-termelés, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztás. Ennek következtében e tevékenységeket nem veszik figyelembe az irányelv 9. cikke és III. mellékletének a) pontja szerinti költségek megtérülésének elve alkalmazásakor.³³

Bár a Bizottság és Németországi Szövetségi Köztársaság egyeztetései eredményeként a Németországi Szövetségi Köztársaság 2012 júliusában tájékoztatta a Bizottságot a Víz-keretirányelv 2. cikke 38. és 39. pontjának, valamint 9. cikkének a nemzeti jogba való átültetéséről, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a 'vízszolgáltatások' meghatározására vonatkozó eltérő értelmezés következtében a Víz-keretirányelv 9. cikke hiányos alkalmazásának a problémája továbbra is fennáll. Erre való tekintettel 2012 november 19. napján a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indított a CJEU előtt Németország ellen – és egyúttal hasonló eljárások megindítását tervezte más tagállamokkal (köztük Magyarországgal) szemben is – mivel megítélése szerint Németország a Víz-keretirányelv 9. cikkében foglalt költségmegtérülési elvét a vízszolgáltatások csak egy szűk köre kapcsán érvényesítette. Amennyiben az ügyben a CJEU az EU Bizottságának adott volna igazat, az óriási költséget jelentett volna a többi tagállam társadalmaira nézve is, ezért több tagállam, az Osztrák Köztársaság, a Svéd Királyság, a Finn Köztársaság, Magyarország, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint a Dán Királyság, Németország oldalán beavatkozóként vállalt szerepet.³⁴

A Víz-keretirányelvnek a per szempontjából fontos jogi rendelkezései a következők voltak. A Víz-keretirányelv (13) Preambulum bekezdésében elismeri, hogy a Közösségen belüli eltérő adottságok és szükségletek különbözőek és emiatt egyedi megoldásokat tesznek szükségessé. Ugyanezen bekezdés kifejti, hogy mindezen különbözőséget figyelembe kell a víz védelmét és fenntartható használatát biztosító mindazon intézkedések tervezésénél és végrehajtásánál, amelyek egy vízgyűjtő határain belül vannak. A Víz-keretirányelv kiemeli, hogy a döntéseket a lehető legközelebb kell meghozni azokhoz a helyekhez, ahol a vízre hatást gyakorolnak, vagy azt használják.

³¹ C-525/12. ügy.

³² C-525/12. ügy, 9. paragrafus

³³ C-525/12. ügy, 10. paragrafus

³⁴ C-525/12. ügy, 15–17 paragrafusok, Szilágyi 2014b, 215–226.

Továbbá azt is kimondja, hogy a „tagállamok felelősségi körébe tartozó tevékenységeknek prioritást kell biztosítani a regionális és helyi feltételekhez alkalmazkodó intézkedési programok kidolgozásánál.”³⁵

A CJEU döntéshozatala során a Víz-keretirányelv korábban ismertetett fő célkitűzései vizsgálatából indult ki. A kérdés eldöntése szempontjából lényeges irányelvi rendelkezésként ítélte meg a (20) Preambulumbekezdést, mely kimondja, hogy „Egy felszín alatti víztest mennyiségi állapota hatással lehet a felszíni vizek ökológiai minőségére és az azzal a felszín alatti víztesttel kapcsolatban levő szárazföldi ökoszisztémákra.”³⁶ Kiemelte a (33) Preambulumbekezdésben előírt azon kötelezettséget, hogy egy vízgyűjtőn úgy kell törekedni a vizek jó állapotának elérésére, hogy az ugyanazon ökológiai, hidrológiai és hidrogeológiai rendszerhez tartozó felszíni és felszín alatti vizekkel kapcsolatban tett intézkedések legyenek összehangolva.³⁷

A jelen per szempontjából az irányelv költségmegtérülésre vonatkozó rendelkezései bírtak kiemelkedő jelentőséggel. Ezért a CJEU a (38) Preambulum bekezdés értelmezésével kezdte, mely szerint a tagállamok által használt gazdasági eszközöket a tagállamok intézkedési tervébe kell foglalni a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvét figyelembe véve. Ezen pont kifejezetten kiemeli a vízi környezetben előidézett károkkal vagy kedvezőtlen hatásokkal összefüggő környezetvédelmi és készletgazdálkodási költségek figyelembevételét, összhangban a szennyező fizet elvével.³⁸

A CJEU ítéletének meghozatala során használta azt az állandó ítélkezési gyakorlatot, mely szerint „valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit és célját kell figyelembe venni, hanem a szöveggörnyezetét, valamint az uniós jogi rendelkezések összességét. Valamely uniós jog eredete is információt nyújthat annak értelmezéséhez.”³⁹

A CJEU okfejtése során kifejtette, hogy a tagállamok a Víz-keretirányelv rendelkezéseinek és környezeti célkitűzéseinek megfelelően úgy alakítják ki a vonatkozó árpolitikájukat, hogy az megfelelő készletet biztosítson a vízhasználók számára a vízkészletek hatékony használatára.⁴⁰

A CJEU vizsgálta a 'vízszolgáltatás' fogalmát, mely fogalomba tartozik a Víz-keretirányelv 2. cikkének 38. pontja szerint minden szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását, valamint a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítmények, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.⁴¹ A CJEU álláspontja szerint a Víz-keretirányelv nem határozza meg azonban a 'szolgáltatások' fogalmát általában, ezért az irányelv rendelkezései nem elegendőek annak meghatározásához, hogy az uniós jogalkotó

³⁵ A Víz-keretirányelv Preambulum (13) bekezdés.

³⁶ A Víz-keretirányelv Preambulum (20) bekezdés.

³⁷ A Víz-keretirányelv Preambulum (33) bekezdés.

³⁸ A Víz-keretirányelv Preambulum (38) bekezdés.

³⁹ C-525/12. 43. paragrafus (lásd még Inuit Tapiriit Kanatami és Társai kontra Parlament és Bizottság C-583/11 P ügyet (EU:C:2013:625), 50. paragrafus.

⁴⁰ C-525/12. 44. paragrafus.

⁴¹ Víz-keretirányelv 2. cikk (38), C-525/12., Preambulum (4) bekezdés.

a költségek megtérülésének elve alá szándékozott-e vetni a Víz-keretirányelv 2. cikke 38. pontja a) alpontjában felsorolt valamennyi tevékenységhez kapcsolódó minden szolgáltatást, ahogy azt a Bizottság állította kereseti kérelmében, a b) alpontban szereplő, a szennyvízkezeléssel összefüggő tevékenységekhez kapcsolódó szolgáltatásokon kívül, ahogy azt a Németországi Szövetségi Köztársaság állította ellenkérelmében.⁴²

A CJEU véleménye szerint az uniós jogalkotó csak azon szolgáltatásokat szándékozta a Víz-keretirányelv hatálya alá vonni, amelyek a vízellátási tevékenységhez kapcsolódnak, „megkövetelve, hogy vegyék figyelembe e tevékenység minden, az említett 38. pont a) alpontjában felsorolt szakaszát, másfelől, amelyek az ugyanezen pont b) alpontjában szereplő, szennyvízkezelési tevékenységhez kapcsolódnak.”⁴³ A CJEU ezért a vitatott rendelkezések szövegekörnyezetét és általános rendszerét elemezte a kérdés eldöntése céljából. A CJEU kifejtette, hogy az uniós jogalkotó egyrészt a tagállamokra bízta, hogy gazdasági elemzésre alapozva meghatározzák a költségek megtérülése elvének alkalmazása céljából meghozandó intézkedéseket (Víz-keretirányelv 9. cikke), másrészt elő akarta mozdítani e költségek felszámítását, annak az összes vízszolgáltatásra való kiterjesztése nélkül, mivel e tekintetben a tagállamok között nagyon eltérő gyakorlatok léteztek, különösen a vízellátási szolgáltatásokkal kapcsolatos árképzés és a szennyvízkezelést illetően.⁴⁴ A CJEU megállapította, hogy a Víz-keretirányelv vonatkozó rendelkezései önmagukban nem keletkeztetnek általános árképzési kötelezettséget minden vízhasználathoz kapcsolódó tevékenység vonatkozásában.⁴⁵

A következő lépésben a CJEU a Víz-keretirányelv célkitűzéseit elemezve az irányelv rendelkezéseinek hatályát vizsgálta és kifejtette, hogy a Víz-keretirányelv „az EK 175. cikk (jelenleg EUMSZ 192. cikk) (1) bekezdése alapján elfogadott keretirányelv, mely közös elveket állapít meg, és átfogó intézkedési keretet határoz meg a vízvédelem területén, valamint biztosítja a koordinációt, az integrációt, valamint hosszabb távon az általános elvek és azon struktúrák kidolgozását, amelyek lehetővé teszik az Európai Unióban a víz védelmének és felhasználásának ökológiai szempontból járható útját. A Víz-keretirányelv tehát közös elveket és átfogó intézkedési keretet határoz meg a tagállamok számára, amelyeket a tagállamoknak kell kidolgozniuk az irányelv által előírt határidőkön belül. Azonban az irányelv nem ír elő teljes jogharmonizációs kötelezettséget a vízügy területén.”⁴⁶

A CJEU kifejtette, hogy a Víz-keretirányelv elvei, mint a vízgyűjtőn alapuló vízgazdálkodás; a célkitűzések víztestenkénti rögzítése; a tervezés és programozás; a víz árképzési módozatainak gazdasági elemzése; a költségek megtérülése, valamint az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati adottságai szociális, környezeti és gazdasági hatásainak figyelembevétele, továbbá a Víz-keretirányelv 9. cikkében szabályozott, vízszolgáltatások költségeinek megtérülésével kapcsolatos intézkedések

⁴² C-525/12. 45. paragrafus. Lásd még Szilágyi 2014b.

⁴³ C-525/12. 45. paragrafus.

⁴⁴ C-525/12. 46–47. paragrafusok.

⁴⁵ C-525/12. 48. paragrafus.

⁴⁶ C-525/12. 50. paragrafus. Lásd még Bizottság kontra Luxemburg, C-32/05. ügy (EU:C:2006:749), 41. paragrafus.

olyan minimálisan teljesítendő követelmények, amelyeket a tagállamok által kialakítandó intézkedési programoknak kell tartalmaznia. Ezen rendelkezésekből kitűnik, hogy a vízszolgáltatások költségeinek megtérülésével kapcsolatos intézkedések a tagállamok rendelkezésére álló olyan eszközök, melyeket a tagállamok a készletek hatékony felhasználására irányuló, minőségi vízgazdálkodásuk kialakításához használhatnak.⁴⁷

A CJEU megállapította, hogy bár a Bizottság helyesen állítja, hogy a Víz-keretirányelv 2. cikkének 38. pontjában felsorolt különböző tevékenységek, mint a víz kivétele vagy duzzasztása, hatással lehetnek a víztestek állapotára, és ennél fogva veszélyeztethetik az irányelv célkitűzéseinek elérését, még sem lehet arra következtetni, hogy az ilyen tevékenységekre vonatkozó árképzés hiánya minden esetben szükségszerűen sérti e célkitűzések elérését. Mindezen felül a Víz-keretirányelv 9. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak bizonyos körülmények között joguk van ahhoz, hogy ne alkalmazzák a költségek megtérülésének elvét egy adott vízhasználati tevékenységre, amennyiben ez nem kérdőjelezi meg az irányelv célkitűzéseit, és nem veszélyezteti azok elérését. A CJEU arra a következtetésre jutott, hogy a Víz-keretirányelv célkitűzései nem szükségszerűen foglalják magukban azt, hogy az irányelv 2. cikke 38. pontja a) alpontjának a rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok a költségek megtérülésének elve alá vetnek minden ott felsorolt tevékenységet, ahogy azt a Bizottság kereseti kérelmében állítja.⁴⁸

Mínderre tekintettel a CJEU megállapította, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem sértette meg Víz-keretirányelv 2. cikkének 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit, ezért a Bizottság keresetét elutasította.⁴⁹

Összefoglalva a jogesetet megállapíthatjuk, hogy a C-525/12. sz. ügyben a CJEU okfejtése során a Víz-keretirányelv számos célkitűzését gyűjtötte össze, többek között a szennyezés megelőzése és csökkentése; a fenntartható vízhasználat elősegítése; a környezetvédelem; a vízi ökoszisztémák állapotának javítása; az árvizek és aszályok hatásainak mérséklése; valamint a felszíni vizek (édesvizek és parti tengervizek) és a felszín alatti vizek állapotának megőrzése és helyreállítása iránti kötelezettségeket.⁵⁰

A CJEU értelmezése szerint a Víz-keretirányelv a közösségi vízpolitikában átlátható, hatékony és összehangolt jogi keretet teremt, amely közösségi szinten érvényesítendő elveket fogalmaz meg és a közösségi szintű cselekvés átfogó kereteit fekteti le, továbbá koordinálja, integrálja és hosszú távon fejleszti a víz védelmének és fenntartható használatának általános elveit, valamint intézményi kereteit az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének megfelelően.⁵¹ Az ügyben a CJEU úgy ítélte meg, hogy a Víz-keretirányelv által felállított közösségi szintű kereteket a tagállamoknak kell tartalommal feltölteni a Víz-keretirányelv által meghatározott irányvonalak mentén az irányelv által előírt határidőkön belül. Azt is megállapítja, hogy az irányelv nem ír elő

⁴⁷ C-525/12. 53–55. paragrafusok.

⁴⁸ C-525/12. 56–58. paragrafusok.

⁴⁹ C-525/12. 59–60. paragrafusok.

⁵⁰ Jääskinen Főtanácsnok indítványa (az ismertetés napja: 2014. május 22.), C-525/12. ügy, 86. paragrafus.

⁵¹ A Víz-keretirányelv Preambulum (18) bekezdés és Jääskinen Főtanácsnok indítványa C-525/12. ügy, 87. paragrafus.

a tagállamok szabályozásainak teljes harmonizációját a vízügy területén.⁵² Ez azt is jelenti, hogy az általános jelleggel megfogalmazott és mennyiségileg nem kifejezhető egyes célkitűzések megvalósítása során a tagállamoknak bizonyos mérlegelési mozgásteret hagyott az irányelv.⁵³ Mindebből az következik, hogy a Víz-keretirányelv célkitűzéseinek követése során „a tagállamoknak főként a saját nemzeti rendszerükhöz viszonyított hatékonyság szempontjából kell intézkedéseket elfogadniuk, figyelembe véve a regionális, szociális, környezeti és gazdasági sajátosságokat. Széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek tehát, amelyet nem lehet egy gazdasági megközelítés alkalmazásának céljából uniformizálni, amint azt a Bizottság javasolta, aki egyébiránt abból a téves feltételezésből indult ki, hogy a vízkészletek mindig és minden tagállamban a közszférához tartoznak, amely feljogosítja az államot az árak meghatározására az olyan vízhasználatok tekintetében, mint az önellátás, vagy a vízenergiával előállított villamosenergia termelése céljából történő vízkivétel.”⁵⁴

Az ügyben az Európai Unió jogának egy nehezen értelmezhető rendelkezési rendszere került értelmezésre a felek és a CJEU által. A megszületett ítélet tudományos továbbgondolását adja Szilágyi, aki felvázolja, hogy az ügynek bizonyos elemei a jogtudomány szempontjából unikális jelleggel bírnak, és vannak jól kategorizálható, univerzális kérdéscsoporthoz tartozó vonatkozásai is. Unikális jelleggel bír a környezeti szolgáltatások (mint a környezet által biztosított értéknövekedés) és a vízszolgáltatások (mint az emberi vízhasználatok egy többé-kevésbé zárt csoportja) összekapcsolódásának jogi értelmezése. Szilágyi szerint bár számos elemében újnak tekinthető ezen jogi értelmezés, a jogfejlődés során a két tématerület szorosabb összekapcsolódása várható.⁵⁵ Az ügy univerzális aspektusai közül egyik példa a környezetvédelmi irányelvek rugalmasságának kérdésköre, azaz, hogy maguk a környezetvédelmi irányelvek mennyi szabadságot biztosítanak a tagállamoknak az uniós standardoktól való eltérésre. A Víz-keretirányelv kapcsán több szerző⁵⁶ is jelezte, hogy az irányelv túl sok mentesülési lehetőséget tartalmaz, ami nagyban veszélyezteti az irányelv céljainak megvalósulását. A konkrét ügy is alátámasztja ezen vélekedést, hiszen a CJEU arra tekintettel utasította el az EU Bizottság keresetét, hogy a Víz-keretirányelv lehetőséget ad az EU Bizottság által támogatott jogszabályi értelmezés alóli eltérésre. Szilágyi (2014a) szerint a Víz-keretirányelv jövőben tervezett felülvizsgálatának egyik sarokpontja éppen a költségmegtérülés elvével kapcsolatos előírások újragondolása.⁵⁷

⁵² Jääskinen Főtanácsnok indítványa C-525/12. sz. ügy 88. paragrafus; lásd még C-32/05. ügy.

⁵³ A Víz-keretirányelv rendelkezéseinek többségével kapcsolatban lásd: Bizottság kontra Olaszország, ún. 'San Rocco' ítélet, C-365/97. ügy (EU:C:1999:544), 67–68. paragrafusok, és Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-60/01 (EU:C:2002:383), 27. paragrafus, mindkettőre hivatkozik: C-32/05. ügy, 39. és 43. paragrafusok.

⁵⁴ Jääskinen Főtanácsnok indítványa, C-525/12. ügy, 88. paragrafus.

⁵⁵ Szilágyi 2014b, 211–213.; Szilágyi 2015, 48.; Szilágyi 2018, 236–237., 254–256.

⁵⁶ Bell & McGillivray 2008, 594–595.; Krämer (ed.) 2012, 256.; Szilágyi 2013, 139–140.; Szilágyi 2014.

⁵⁷ Szilágyi 2014a; Szilágyi 2014b; Csibi & Szilágyi 2014; Szilágyi 2015, 41–42., 50.; Szilágyi 2016, 77–79.

4.2. A C-664/15. sz. ügy ismertetése

A C-664/15. sz. ügyben (ismertetés napja: 2017. október 12.) a CJEU a Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (a továbbiakban: Protect) kontra Bezirkshauptmannschaft Gmünd eljárás kapcsán a Verwaltungsgerichtshof [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem kapcsán fejtegette ki álláspontját.

Az ügyben a Protect azt állította, hogy a vízkitermelési engedélyre irányuló kérelemmel kapcsolatos eljárásban való részvételre és a bírósági felülvizsgálat igénylésére vonatkozó jogát a Víz-keretirányelvnek az Aarhusi Egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény)⁵⁸ 9. cikkével összhangban értelmezett 4. cikkéből származtatja. A felszíni és felszín alatti vizek kitermelése a tagállamokban engedélyezési eljáráshoz kötött a Víz-keretirányelv 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja alapján. Az ilyen engedély kiadásának feltétele többek között, hogy be kell tartani a felszíni víztestek állapota károsításának tilalmát (a Víz-keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése). Ezen tilalom alóli eltérést csak az irányelv 4. cikkének (7) bekezdésében meghatározott szigorú feltételek mellett lehet engedélyezni.⁵⁹ Az osztrák kormány véleménye szerint a Víz-keretirányelv 4. cikkének nincs közvetlen hatálya az ügyre, mivel az irányelve rendelkezései nem jelölnék meg címzetteket. A holland kormány és a Protect viszont fenntartották azon álláspontjukat, hogy az elismert nemzetközi szervezetek számára biztosítani kell, hogy az irányelv rendelkezésére hivatkozhasanak amennyiben az EU területén a felszíni víztest 'állapota romlását' tapasztalják.⁶⁰

A Protect tehát egy olyan környezetvédelmi szervezet, amely az Aarhusi Egyezmény alapján kívánta az igazságszolgáltatást igénybe venni Ausztriában. Az ügy egy osztrák engedélyezési eljáráshoz kapcsolódott, amely alapján egy folyóból vizet kívántak kinyerni annak érdekében, hogy egy síterep részére havat állítsanak elő (a továbbiakban: engedélyezési eljárás).⁶¹ Az eljárás a vízügyi érintettsége folytán tartozott a Víz-keretirányelv hatálya alá.

The Verwaltungsgerichtshof, (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a CJEU felé az ügyben. A Bíróságtól az alábbi kérdésekre kért az osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság választ: – a Víz-keretirányelv az Aarhusi Egyezménnyel összefüggésben értelmezve feljogosítja-e a környezetvédelmi szervezetet, hogy a közigazgatási határozatokat közigazgatási vagy

⁵⁸ „A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezményt (kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény) 1998. június 25-én írták alá Aarhusban, és 2001. október 30-án lépett hatályba. Ennek az egyezménynek minden tagállam szerződő fele. Az EU részéről a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.) hagyta jóvá. Az említett időponttól kezdve az egyezménynek az Európai Unió is szerződő fele.” In: Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa (ismertetés napja: 2017. október 12.), C-664/15. ügy.

⁵⁹ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 36. paragrafus.

⁶⁰ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 52. paragrafus.

⁶¹ Az alapeljárás tárgyát képező projekt közismert nevén az 'Aichelberglift-projekt'.

bírósági eljárásban megtámadja, különösen, ha hó előállításához történő vízkitermelésre irányuló engedély megadását kéri (első kérdés); – az érintett szervezetnek ügyféli jogállással kell-e rendelkeznie a közigazgatási szakaszban, vagy elég, ha az illetékes hatóság által kiadott engedéllyel szemben fellebbezés benyújtására jogosult (második kérdés); – a nemzeti eljárási szabályok előírhatják-e, hogy valamely környezetvédelmi szervezet nem támadhatja meg a közigazgatási határozatot fellebbezés útján, ha az engedéllyel szembeni kifogásait nem nyújtotta be a nemzeti jognak megfelelően 'kellő időben' a közigazgatási eljárás során (harmadik kérdés).⁶²

Az első kérdés vonatkozásában a CJEU először a Víz-keretirányelv 4. cikkét vizsgálta meg, mely megfogalmazza az irányelv által elérni kívánt általános környezeti célkitűzéseket. Okfejtésében hivatkozott a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ítéletben⁶³ foglalt azon bírósági megállapításra, hogy a Víz-keretirányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja „nem csupán a vízgyűjtőgazdálkodás-tervezés egyszerű célkitűzéseit állapítja meg programszerű megfogalmazásban, hanem [...] kötelező hatállyal rendelkezik.”⁶⁴ A 4. cikk (1) bekezdése a) pontja i. alpontja előírja, hogy „a tagállamok kötelesek végrehajtani a szükséges intézkedéseket, hogy megakadályozzák az összes felszíni víztest állapotának romlását”.⁶⁵ Ezt a kötelezettséget a CJEU álláspontja szerint be kell tartani különösen akkor, amikor a vízvédelmet szabályozó nemzeti jog alapján jóváhagynak projekteket annak ellenére, hogy azok az adott víztest állapotának romlását okozhatják, kivéve, ha azt kell megállapítani, hogy az adott projekt a 4. cikk (7) bekezdésében előírt eltérés alá tartozik.⁶⁶ A CJEU vizsgálta továbbá a Víz-keretirányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontjában szereplő felszíni víztest 'állapota romlásának' fogalmát. E szerint állapotromlás akkor áll fenn, amint a Víz-keretirányelv 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.⁶⁷ Kifejtette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint minden olyan esetben, amikor egy irányelv rendelkezései tartalmi szempontból feltétlenek és kellően pontosak, lehet rájuk hivatkozni minden olyan nemzeti rendelkezéssel szemben, amely nem felel meg az irányelv rendelkezéseinek, illetve amennyiben az irányelv rendelkezései a magánszemélyek részére az állammal szemben érvényesíthető jogokat határoznak meg.⁶⁸ A CJEU álláspontja szerint az állapotromlás tilalma a Víz-keretirányelvben egyértelmű, feltétlen, és kellően pontos ahhoz, hogy közvetlen hatálya legyen.

⁶² Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 3. paragrafus.

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

⁶⁴ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-461/13. ügy, 54–55. paragrafusok.

⁶⁵ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-461/13. ügy, 55. paragrafus.

⁶⁶ Lásd C-461/13. ügy, 50. paragrafus.

⁶⁷ Lásd C-461/13. ügy, 70. paragrafus; hivatkozva Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 56. paragrafus.

⁶⁸ 1982. január 19-i Becker ítélet, 8/81. ügy (EU:C:1982:7), 25. paragrafus.

A CJEU már több környezetvédelmi ügyben is kimondta, hogy a közös kulturális örökség védelmére vonatkozó kellően pontos irányelvi rendelkezések közvetlen hatállyal bírnak, annak ellenére, hogy nem kifejezetten ruháznak jogokat az egyénekre.⁶⁹ A CJEU azonban arra is rámutatott, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének nincs közvetlen hatálya.⁷⁰ A környezetvédelmi szervezetek ezért nem hivatkozhatnak rá közvetlenül annak érdekében, hogy a nemzeti hatóságok aktusait, például az Aichelbergliftnek kiadott engedélyt megtámadhassák.⁷¹

A CJEU kifejtette azt is, hogy nincs olyan alkalmazandó uniós jogi rendelkezés, amelyet az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének végrehajtása érdekében fogadtak el, azaz a Víz-keretirányelv létrehozott egy jogi keretrendszert, anélkül, hogy a végrehajtásához szükséges részletes eljárási szabályokat meghatározná. Az irányelv 4. cikke önmagában nem biztosítja a környezetvédelmi szervezeteknek a közigazgatási vagy bírói felülvizsgálat kérelmezésének lehetőségét bármelyik tagállam területén.⁷² Uniós szabályozás hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályok meghatározása, amelyek biztosítják a jogalanyok számára az uniós jog – a jelen ügyben az Aarhusi Egyezménnyel összefüggésben értelmezett Víz-keretirányelv – alapján őket megillető jogok védelmét.⁷³ A nemzeti szabályozás során azonban a tagállamnak szem előtt kell tartania az Aarhusi Egyezmény és a Víz-keretirányelv célját és célkitűzéseit, azaz a Víz-keretirányelv rendelkezései értelmezése során azt a következtetést vonta le, hogy a tagállamok felelősek az irányelvnek, különösen az 1. és 4. cikkekben meghatározott célkitűzéseinek a végrehajtásáért, valamint, hogy az irányelv sikere különösen függ az információktól, a konzultációktól és a nyilvánosság bevonásától (Víz-keretirányelv Preambulum (14) bekezdés).⁷⁴ Mindezen felül a Víz-keretirányelv 14. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok kötelesek elősegíteni az összes érdekelt fél bevonását az irányelv végrehajtásába.⁷⁵

⁶⁹ A Bíróság a Környezeti Hatásvizsgálati Irányelv 2. cikke (1) bekezdésének összefüggésében úgy ítélte meg, hogy az a tény, hogy a tagállam bizonyos mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkezik, nem zárja ki az ilyen közvetlen hatást. Lásd az 1996. október 24-ei, Kraaijeveld and Others ítéletet, C-72/95. ügy (EU:C:1996:404), 59. paragrafus.

⁷⁰ „Az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése előírja, hogy valamennyi Félnek biztosítania kell a nyilvánosság azon tagjai (amelyek a 2. cikk (4) bekezdése szerint magukban foglalják a környezetvédelmi szervezeteket is) számára, akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, a magánszemélyek vagy hatóságok olyan intézkedései vagy mulasztásai megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket. Ezzel egyebek mellett biztosítja a közigazgatási szervek által a közigazgatási eljárások során elfogadott aktusok megtámadásához való jogot.” In: Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 63. paragrafus.

⁷¹ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 65. paragrafus.

⁷² Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 64. paragrafus.

⁷³ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 66. paragrafus.

⁷⁴ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 67. és 69. paragrafusok.

⁷⁵ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 69. paragrafus.

Végül a CJEU az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésének a következő értelmezését adta: „A nyilvánosságnak a Víz-keretirányelv 14. cikkének (1) bekezdése szerinti közigazgatási eljárás korai szakaszába való bevonása többnyire értelmetlen lenne, ha a nyilvánosságnak legalább néhány tagja nem rendelkezne keresetjoggal a folyamat későbbi szakaszában, különösen arra vonatkozóan, hogy az említett eljárás során elfogadott határozatok irányelvnek való megfelelését kifogásolja.”⁷⁶ A problémát ezen a ponton az jelentette, hogy az Aarhusi Egyezmény a tagállamok számára nagy fokú rugalmasságot biztosít, mivel az egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése szerint közigazgatási vagy bírói jogorvoslathoz való jogot csak azoknak kell megadniuk, „akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek”.⁷⁷ Viszont ezen jogszabályhely végrehajtása érdekét szolgáló eljárási szabályok meghozatala során a tagállamoknak szem előtt kell tartaniuk, hogy az egyezmény célja „annak biztosítása, hogy a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmus álljon rendelkezésre érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében (tizennyolcadik preambulumbekzdés)”.⁷⁸

A CJEU álláspontja szerint „az a kitétel, hogy „akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek”, nem szolgálhat „kifogásul olyan szigorú kritériumok bevezetésére vagy fenntartására, hogy gyakorlatilag az összes vagy majdnem összes környezetvédelmi szervezet meggátolják abban, hogy megtámadják azokat az intézkedéseket vagy mulasztásokat, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket”; ez a kifejezés „azt mutatja, hogy a feleknek önmérsékletet kell gyakorolniuk, hogy ne határozzanak meg túl szigorú kritériumokat. Az ilyen eljárásokhoz való hozzáférést tehát vélelemnek, nem pedig kivételnek kell tekinteni”; valamint „az ilyen kritériumoknak összhangban kell lenniük az Egyezménynek az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására irányuló célkitűzéseivel.”⁷⁹ A CJEU véleménye szerint ezen kifejezés visszautalás az irányelv 9. cikk (2) bekezdésében szereplő ’kellő mértékben érdekelt’ vagy a ’jogsérelemre hivatkozik’ kifejezésekben foglalt alternatív eljárási követelményekre.⁸⁰

Mindezekre való tekintettel az első kérdés vonatkozásában a CJEU álláspontja az volt, hogy a Víz-keretirányelv „4. cikkét a környezeti ügyekben az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti eljárási szabály, amely megakadályozza, hogy a nemzeti jogi követelményeknek megfelelően szabályszerűen létrehozott és működő környezetvédelmi szervezet közigazgatási vagy bírósági eljárásban részt vegyen az említett egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése

⁷⁶ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 70. paragrafus.

⁷⁷ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 71. para.

⁷⁸ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 72. para. A Víz-keretirányelv (18) Preambulumbekzdése kimondja: „A közösségi vízügyi politika átlátható, hatékony és összhangolt jogi kereteket kíván. A Közösségnek biztosítania kell a közös elveket és a cselekvés átfogó kereteit. Ezen irányelvnek ilyen keretet kell létrehoznia, továbbá koordinálnia, integrálnia, és hosszú távon továbbfejleszteni szükséges a víz védelmének és fenntartható használatának általános elveit és intézményi kereteit a Közösségben, a szubszidiaritás elvének megfelelően.”

⁷⁹ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 73. para. Lásd: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 198.

⁸⁰ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 73. para.

értelmében annak érdekében, hogy az illetékes hatóság által az említett irányelvet végrehajtó nemzeti jogi rendelkezés alapján lefolytatott közigazgatási eljárásban elfogadott intézkedést vitassa.”⁸¹

A CJEU szerint a kérdést előterjesztő osztrák bíróság második kérdése lényegében arra vonatkozott, hogy az Aarhusi Egyezmény előírja-e, hogy valamely környezetvédelmi szervezet a Víz-keretirányelv 4. cikkének feltételezhető megsértésére már a közigazgatási hatóság előtti eljárásban hivatkozzon, vagy elég, ha a közigazgatási hatóság által meghozott határozatot támadja meg bíróság előtt.⁸² Az első kérdésre adott válaszból az következik, hogy a környezetvédelmi szervezetnek jogában áll, hogy a Víz-keretirányelvet végrehajtó nemzeti jogi rendelkezés alapján lefolytatott közigazgatási eljárás végén elfogadott intézkedést vitassa.⁸³ A CJEU arra a következtetésre jutott, hogy az ügyben azt a kérdést kell megválaszolni, hogy az Aarhusi Egyezmény alapján biztosítani kell-e valamely környezetvédelmi szervezet részére, hogy a Víz-keretirányelv 4. cikkére az ilyen közigazgatási eljárás alatt is hivatkozhatson. Ezen kérdés megválaszolása érdekében a CJEU a továbbiakban a ‘nyilvánosság’ problémakörét vizsgálta és úgy ítélte meg, hogy néhány más környezetvédelmi irányelvvel ellentétben a Víz-keretirányelv nem írja elő kifejezetten a nyilvánosság részvételét. Azt sem írja elő, hogy a projektet csak akkor fogadhatják el, ha „– adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is”.⁸⁴ Mindebből az következik, hogy „ha a környezetvédelmi szervezeteknek a közigazgatási eljárásokban ügyféli jogállást biztosítanak annak érdekében, hogy az uniós környezetjog közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseire, így a Víz-keretirányelv 4. cikkére hivatkozzanak, az hozzájárul a vízi környezet fenntartásához és javításához az Unióban, és általánosabban az uniós környezetjog célkitűzéseinek eléréséhez.”⁸⁵ A CJEU szerint amennyiben nincs tárgyú uniós szabályozás, a kérdést előterjesztő bíróság feladata úgy értelmezni a nemzeti eljárási szabályokat, hogy a Víz-keretirányelv célkitűzései a leghatékonyabb módon érvényesüljenek a végrehajtás során.⁸⁶

Minderre való tekintettel a második kérdésre a CJEU a következőket válaszolta: „a nemzeti bíróságoknak a Víz-keretirányelvet végrehajtó nemzeti jogszabály alapján lefolytatott, engedély megadására irányuló közigazgatási eljárásban fennálló ügyféli jogállásra vonatkozó olyan nemzeti eljárási jogszabályt, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, a lehető legteljesebb mértékben úgy kell értelmeznie, hogy az összhangban álljon a Víz-keretirányelvben, különösen annak 4. cikkében és 14. cikkének (1) bekezdésében meghatározott célkitűzésekkel annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek a nemzeti hatóság előtti közigazgatási eljárás során ezen rendelkezésre hivatkozhatnak. Amennyiben a nemzeti jogi követelményeknek megfelelően szabályszerűen létrehozott és működő környezetvédelmi szervezet azon joga, hogy az illetékes nemzeti hatóságok által közigazgatási eljárásban elfogadott intézkedéseket valamely közigazgatási hatóság vagy bíróság előtt a Víz-keretirányelv 4. cikke alapján megtámadja, ahhoz a feltételhez

⁸¹ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 94. para.

⁸² Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 96. paragrafus.

⁸³ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 97. paragrafus.

⁸⁴ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 98. és 101. paragrafusok.

⁸⁵ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 106. paragrafus.

⁸⁶ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 107. paragrafus.

van kötve, hogy előzőleg részt vegyen ezen eljárásban, a szóban forgó cikket az említett egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti eljárási szabály, amelynek értelmében az ilyen szervezet az említett eljárásban ügyfélként nem vehet részt.⁸⁷

A harmadik kérdés vonatkozásában a CJEU kifejtette, hogy a Víz-keretirányelv 4. cikkét az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti eljárási szabály, amely a kifogások kellő időn belüli benyújtásának elmulasztása esetén valamely környezetvédelmi szervezetet a közigazgatási eljárásban az ügyféli jogállás elvesztésével sújt, mivel a szóban forgó szabály nem felel meg az Aarhus-i Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdésében említett méltányos eljárásra vonatkozó kritériumoknak.⁸⁸

5. Zárógondolatok

Hosszúnak tűnik még az út, hogy az emberek felismerjék: csak együtt összefogva képesek eleget tenni a környezetvédelem kihívásainak és fenntartani az élhető környezetet. Az ívóvíz védelme pedig a környezetvédelem keretein belül létszükséglet. Víz nélkül nincs élet a Földön. Talán eljön – reméljük minél hamarabb – az az idő is, amikor mindenkire kötelező érvényű rendeletekkel szabályozza az Európai Unió – legalább Európa területén – a környezetvédelmet. És talán az emberiség is minél hamarabb felismeri és tudatára ébred, hogy mindenféle külső kényszer nélkül szem előtt tartsa környezete fenntarthatóságát minden egyes döntésénél.

Utolsó gondolatként pedig emlékezzünk a Seattle indián főnök 1854-es levelében foglalt kijelentésére, mely földi környezetünkhöz való hozzáállásunkat hivatott korrigálni: „A Földet nem szüleinktől örököltük, hanem gyermekeinktől kaptuk kölcsön.”⁸⁹

⁸⁷ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 112. paragrafus.

⁸⁸ Eleanor Sharpston Főtanácsnok indítványa, C-664/15. ügy, 123. paragrafus.

⁸⁹ Bándi 2011, 36. Idézet Seattle indián főnök 1854-es leveléből.

Irodalomjegyzék

1. Baranyai G (2019) *Application of the case-law of the European Court of Justice in the field of environment: emergence of a new legal culture in Hungary?*, http://www.jno.hu/en/?&menu=downloads&doc=ECJ_case_law [2019.12.12.]
2. Baranyai G (2020) *European Water Law and Hydropolitics*, Springer International, Basel.
3. Bándi Gy (2011) *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest.
4. Bányai O (2016) Egy elszalasztott lehetőség: a hágai Nemzetközi Bíróság ítélete Nicaragua és Costa Rica környezetvédelmi vonatkozású jogvitájában, *Pro Futuro* 6(2), pp. 181–200.
5. Belényesi P (2013) *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*, PhD thesis, University of Debrecen, Debrecen.
6. Bell S & McGillivray D (2008) *Environmental law*, Oxford University Press, New York.
7. Bujdos Á (2017) The analysis of the rules on transboundary water pollution, PhD thesis, University of Debrecen, Debrecen.
8. Bujdos Á (2016) The UN Watercourses Convention, with Special Regard to the Environmental Provisions, in: Szabó M, Varga R & Láncoš P L (szerk.) *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*, Eleven International Publishing, The Hague, pp. 151–165
9. Csák Cs (2019) The protection of aquatic ecosystem, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 14(27), pp. 7–38, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2019.27>
10. Csibi A & Szilágyi J E (2014) A költségmegtérülés elvének érvényesülése a vízszolgáltatások körében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica* 32, pp. 371–396.
11. Engloner A, Vargha M, Báldi A & Józsa J (2019) *A Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program kihívásai és feladatai*, MTA Ökológiai Kutatóközpont, Tihany, https://mta.hu/data/dokumentumok/Viztudomanyi%20Program/2019/Nemzeti_viztudkut_program.pdf [2020.02.02.]
12. European Commission (2012): Report on the review of European policy on water scarcity and droughts. COM(2012) 672, Brüsszel, November 14.
13. Jans J H & Vedder H H B (2012) *European Environmental Law: After Lisbon*, Europa Law Publishing, Groningen.
14. Judgment of the General Court <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152063&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2489072> [2020.01.10.]
15. Kecskés G (2015) A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben, *Állam- és Jogtudomány* 56(3), pp. 55–79.
16. Krämer L (2012) *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters, London.

17. Marinkás Gy (2019) The conformity of Hungary's bilateral water management treaties with the international and community law, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 14(26), pp. 96–129, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2019.26.96>
18. Raisz A (2012) A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 30(2), pp. 371–382.
19. Raisz A & Szilágyi J E (2017) Cross border issues of the Hungarian water resources, *Quadrimestrale Di Diritto Dell'Ambiente* 7(1), pp. 73–98
20. Revision of the Drinking Water Directive, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625179/EPRS_BRI\(2018\)625179_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625179/EPRS_BRI(2018)625179_EN.pdf) [20.12.2018]
21. Somlyódy L (2011) *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, http://old.mta.hu/data/Strategiai_konyvek/viz/viz_net.pdf [2019.12.08.]
22. Szilágyi J E (2010) Környezetvédelem az európai uniós jogban, in: Szilágyi J E (ed.) *Környezetjog*, Novotni Kiadó, Miskolc, pp. 62–72.
23. Szilágyi J E (2013) *Vízjog*, Miskolci Egyetem, Miskolc.
24. Szilágyi J E (2014a) A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle* 9(1), pp. 80–90.
25. Szilágyi J E (2014b) Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai ECJ esetjogának tükrében, in: Szalma József (szerk.) *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, pp. 212–226.
26. Szilágyi J E (2015) A vízjogi szabályozási csomópontok továbbfejlesztésének lehetőségei, *Pro Futuro* 5 (2), pp. 38–54.
27. Szilágyi J E (2016) Current Challenges Concerning the Law of Water Services in Hungary, *Lex et Scientia* 23(1), pp. 70–82.
28. Szilágyi J E (2018) *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, <http://real.mtak.hu/80278/>
29. Szilágyi J E (2019) Systematization and some current issues of water law and water regulation in the framework of the European Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 14(26), pp. 255–298, doi: 10.21029/JAEL.2019.26.25
30. Szilágyi J E, Baranyai G & Szűcs P (2017) A felszín alatti vízkészletek liberalizálása az Alaptörvény és az európai uniós jog tükrében, *Hidrologiai Közlemények* 97(4), pp. 14–23.
31. Szilágyi J E, Dobos E & Szűcs P (2020) A tájszemléletű vízgazdálkodás hidrogeológiai, talajtani és jogi aspektusai, *Hidrologiai Közlemények* 100(1), pp. 41–53.
32. The Aarhus Convention (2020) *An Implementation Guide*, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf [2020.01.06.]