

Nem(csak) a méret a lényeg

Az Európai Bíróság egy május végén hozott ítéletében kimondta, hogy a tagállamoknak abban a kérdésben, hogy egy városi fejlesztési projekt kapcsán környezeti hatásvizsgálatot kötelezővé tesznek-e, nem elegendő a fejlesztés méretét figyelembe venniük, hanem tekintettel kell lenniük számos más szempontra is.

Gazdasági hatásain túl jogdogmatikai jelentőséggel is bíró döntést hozott a minap az Európai Bíróság (az EuB vagy a Bíróság) egy osztrák ingatlanfejlesztési projekt engedélyezésének ügyében.¹ A Bíróság ítéletében ismét megvilágította az irányelvek jogi természetét, illetve egyfajta sorvezetőt is adott a tagállamoknak az irányelvek mikénti átültetéséhez olyan esetekre, ahol az uniós jog konkrét célérték meghatározása nélkül teszi lehetővé a nemzeti jogalkotó számára hatósági engedélyezési küszöbérték előírását. Az ítélettel a Bíróság ismét egyértelművé tette, hogy az, hogy az uniós jog valamilyen kérdésről nem rendelkezik tételesen, nem jelenti azt, hogy a tagállamok az ügyben teljesen diszkréciót élveznének.

A szóban forgó ügy tényállása szerint Bécs történelmi belvárosában, UNESCO világörökségi helyszín minősítésű területen épített volna a beruházó egy grandiózus infrastrukturális projektet (Heumarkt Neu Projekt). Pusztán a nagyságrend érzékeltetése végett: a fejlesztés – a tervek szerint – magában foglalta volna a meglévő Intercontinental Hotel elbontását, és a területen két új szálloda, továbbá irodaépület és lakóépületek, illetve három, föld alatti szinten elhelyezkedő parkoló, uszoda és műjégpálya építését. Emellett a beruházó az egyik utcát tizenegy méterrel arrébb szeretne volna helyezni. A projekt valamivel több mint másfél hektáron valósult volna meg, az építmények teljes alapterülete pedig valamivel kevesebb mint 90 ezer négyzetméter lett volna.

Az európai környezetvédelmi jog² az elővigyázatosság és a megelőzés elvei mentén, továbbá a „szennyező fizet” elv szellemiségével összhangban

¹ A Bíróság 2023. május 25-i ítélete a C-575/21. sz., WertInvest Hotelbetriebs GmbH kontra Magistrat der Stadt Wien ügyben.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

szabályozza, hogy egyes infrastrukturális projektek esetén, azok engedélyezési eljárása során, milyen esetekben kötelező környezetvédelmi hatásvizsgálat lefolytatása.

Az irányelvet átültető osztrák környezetvédelmi jogszabály értelmében úgynevezett „városfejlesztési projektek” esetében csak akkor kötelező (és akkor is csak egyszerűsített eljárásban) környezeti hatásvizsgálatot végezni, amennyiben a projekt legalább 15 hektáron terül el, és bruttó alapterülete a 150 000 négyzetmétert meghaladja. A beruházó következképpen azzal érvelt, hogy jelen ügyben nincsen szükség ilyen vizsgálat lefolytatására. Az eljáró hatóság (Bécs város önkormányzata) azonban a törvény által előírt határidőben nem hozott az engedélyezési ügyben döntést, s ezért a beruházó keresettel fordult az önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorló bírósághoz (Verwaltungsgericht Wien).

A bíróság az ügyet előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé terjesztette. Felterjesztésében több kérdést is megfogalmazva alapvetően arra kért választ az EuB-tól, hogy ellentétes-e az uniós szabályozással a tagállami jog azon előírása, amely a környezeti hatásvizsgálat elvégzését – minden más körülményre (így arra, hogy a beruházási célterület különleges történelmi, kulturális, várostervezési vagy építészeti jelentőségű) való tekintet nélkül – kizárólag a területfelhasználásnak és az ingatlan alapterületének mértékétől teszi függővé.

Az EuB saját korábbi esetjogi gyakorlatát³ is felhívva ismételten leszögezte, hogy az irányelveket a tagállamoknak akként kell végrehajtaniuk, hogy a tagállami szabályozás (és joggyakorlat) maradéktalanul megfeleljen az irányelv céljaira tekintettel megfogalmazott követelményeknek. Jelen esetben az irányelv alapvető célja az, hogy a tagállamok biztosítsák, környezeti hatásvizsgálatot végeznek minden olyan beruházás esetén, amely akár jellegénél, akár méreténél vagy elhelyezkedésénél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorol. A Bíróság kifejezetten kiemelte, hogy az, hogy egy projekt kisebb méretű, nem jelenti azt, hogy ne gyakorolhatna jelentős környezeti hatást, s számos szempont létezik, amelyeket a hatások felmérésekor tekintetbe kell venni – így a lakosság, emberi egészség, biológiai sokféleség, földterület, talaj, víz, levegő stb.

Az EuB hangsúlyozta továbbá, hogy abban az esetben, ha egy tagállam küszöbértéket állapít meg vagy szempontrendszerrel írt elő a környezeti hatásvizsgálat alá tartozó projektek kapcsán, akkor ezen előírások meghatározása

³ A Bíróság 2014. március 27-i ítélete a C-300/13 sz., Ayuntamiento de Benferri kontra Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana kontra Iberdrola Distribución Eléctrica SAU ügyben, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

során figyelembe kell vennie az irányelv III. sz. mellékletében meghatározott szempontokat. Márpedig e szempontok között az irányelv felsorolja a projektek jellemzőit, nevesítve azok helyszínét is, amely kapcsán kiemelt figyelmet kell fordítani az érintett terület érzékenységeire, így különösen arra, hogy a terület sűrűn lakott-e, valamint a történelmi, kulturális, illetve régészeti jelentőségre, végül pedig a területen a projekt által kiváltott környezeti hatásokra.

Minderre tekintettel a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy abban az esetben, ha egy tagállam úgy ír elő környezeti hatásvizsgálati küszöbértékeket, hogy nem veszi a fentiek mindegyikét tekintetbe, hanem kizárólag a projekt mérete alapján állapítja meg, hogy a projekt engedélyezési kötelezettség alá esik-e, túllépi a számára az irányelvben biztosított mérlegelési hatáskört.

A tárgyi ügyben az osztrák jogalkotó – jöllehet több kategóriába sorolta az infrastrukturális projekteket – a „városfejlesztési projektnak” minősített esetcsoportban mindössze egyetlen küszöbértéket írt elő. Ez a küszöbérték pedig ebben a projektkategóriában – az empirikus vizsgálat eredményei alapján – olyan magas, hogy gyakorlatilag valamennyi városfejlesztési projektet ab initio kivon az uniós jog által megkívánt környezetvédelmi vizsgálat hatálya alól.

Amint arra a bevezetőben is utaltam, az ügynek önmagán túlmutató jelentősége van. Ez a jelentőség pedig abban áll, hogy minekutána a tagállamoknak az irányelvek átültetésekor is a lojális együttműködés elve szerint kell eljárniuk, s az EUMSZ 288. cikke szerint „[a]z irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”, az EuB ítéletének értelmében a tagállamoknak alapos hatásvizsgálatot kell folytatniuk egy-egy, az irányelvben tételesen, illetve számszerűen meg nem határozott érték nemzeti jogban történő meghatározásakor, ellenkező esetben a túlzottan engedékeny tagállami szabályozást a Bíróság az irányelv célját sértőnek, s így az uniós joggal össze nem férőnek nyilváníthatja. (Érdekesség, hogy az osztrák kormány az ügy bírósági tárgyalása során maga is úgy nyilatkozott, hogy „lehetséges”, hogy az osztrák jog által meghatározott értékek túlzottan magasak, s vállalta, hogy módosítja a szabályozását.)

Ugyanakkor az ügyből – ki nem mondott módon – véleményem szerint következik az is, hogy az irányelv céljaival összeférhet és jogszerűnek minősülhet, ha egy-egy célérték meghatározásakor különböző tagállamok különböző értéket állapítanak meg – feltéve, hogy azt a helyi körülmények objektív módon megfelelően indokolják.

2023. június 9.

Felhasznált jogforrások

- A Bíróság 2014. március 27-i ítélete a C-300/13 sz., Ayuntamiento de Benferri kontra Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana kontra Iberdrola Distribución Eléctrica SAU ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-300/13&td=ALL>
- A Bíróság 2023. május 25-i ítélete a C-575/21. sz., WertInvest Hotelbetriebs GmbH kontra Magistrat der Stadt Wien ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=A01CBE3889A1BBDABC0153CFF3F8FCBC?text=&docid=274102&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15706979>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.