ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. november 22.[1]

C-258/11. sz. ügy

Peter Sweetman,
Ireland,
Attorney General,
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
kontra
An Bord Pleanala

(A Supreme Court [Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Környezet — Különleges természetmegőrzési területek — Valamely terv vagy program védett természeti területre gyakorolt hatásainak vizsgálata — A természeti terület épségére gyakorolt hátrányos befolyás”

Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az élőhely-irányelv 6. cikkének értelmezésére vonatkozik.[2] A Bíróság előtti konkrét ügy e cikknek a természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó, illetve ahhoz nem nélkülözhetetlen tervekre vagy programokra alkalmazandó (3) bekezdésének helyes értelmezésére vonatkozik. Ez a rendelkezés alkalmazandó abban az esetben, ha egy ilyen terv vagy program „valószínűleg jelentős hatással lesz” a természeti területre. Ebben az esetben megfelelő vizsgálatot kell folytatni a természeti területre kifejtett hatásokat illetően. A tervet vagy programot csakis azután hagyják jóvá az illetékes nemzeti hatóságok, ha a vizsgálat eredményét figyelembe véve megbizonyosodtak arról, hogy az „nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét”. A nemzeti bíróság ezen legutóbbi mondat értelmezését illetően szeretne felvilágosítást kapni.

Jogi háttér

Az európai uniós szabályozás

2. Az irányelv 1. cikke az alábbi meghatározást tartalmazza:

„a) *védelem*: valamennyi, a vadon élő állat- és növényfajok természetes élőhelyei és populációi e) és i) pontban meghatározott kedvező védettségi helyzetének [helyesen: állapotának] fenntartásához, illetve helyreállításához szükséges intézkedés;

1 — Eredeti nyelv: angol.

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

[…]

d) *elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus*: olyan, a 2. cikkben említett területen megtalálható természetes élőhely, amelyet az eltűnés veszélye fenyeget, és amelynek védelméért a Közösség különös felelősséggel tartozik természetes kiterjedésének a 2. cikkben meghatározott területre eső része tekintetében; ezen elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust csillag (*) jelöli az I. mellékletben;

e) *egy természetes élőhely védettségi helyzete* [helyesen: állapota]: a természetes élőhelyet és jellegzetes fajait érintő azon hatások összessége, amelyek a 2. cikkben meghatározott területen belül hosszú távon befolyásolhatják az élőhely természetes kiterjedését, szerkezetét és funkcióit, csakúgy mint jellegzetes fajainak hosszú távú fennmaradását.

Egy természetes élőhely védettségi állapota abban az esetben minősül »kedvezőnek«, ha:

– természetes kiterjedése és az azon belül található területek nagysága állandó vagy növekvő, továbbá

– hosszú távú fennmaradásához szükséges sajátos szerkezete és funkciói biztosítottak és valószínűleg a belátható jövőben is biztosítottak lesznek, továbbá

– jellegzetes fajainak védettségi helyzete [helyesen: állapota] az i) pontban meghatározottak szerint kedvezőnek minősül;

[…]

i. *egy faj védettségi helyzete* [helyesen: állapota]: a fajt érintő azon hatások összessége, amelyek a 2. cikkben meghatározott területen belül hosszú távon befolyásolhatják a faj populációinak eloszlását és sűrűségét.

A védettségi helyzet [helyesen: állapot] abban az esetben minősül »kedvezőnek«, ha:

– az érintett faj populációinak dinamikájára vonatkozó adatok azt mutatják, hogy a faj képes hosszú távon fenntartani magát természetes élőhelyének életképes alkotórészeként, továbbá

– a faj természetes előfordulási területe nem csökken, és valószínűleg a belátható jövőben sem fog csökkenni, továbbá

– kellő nagyságú élőhely áll rendelkezésre jelenleg és valószínűleg a jövőben is a faj populációinak hosszú távú fennmaradásához;

j) *terület*: világosan körülhatárolt kiterjedésű, földrajzi tényezők által meghatározott terület;

k) *közösségi jelentőségű természeti terület*: olyan természeti terület, amely az azt magában foglaló bioföldrajzi régión vagy régiókon belül jelentős mértékben hozzájárul az I. mellékletben felsorolt természetes élőhely vagy a II. mellékletben felsorolt faj kedvező védettségi állapotának fenntartásához, illetve helyreállításához, csakúgy mint a 3. cikkben említett Natura 2000 egységességéhez, és/vagy a biológiai sokféleség fenntartásához az érintett bioföldrajzi régión vagy régiókon belül;

[…]

l) *különleges természetmegőrzési terület*: olyan, közösségi jelentőségű és a tagállamok által törvényi [helyesen: jogszabályi], közigazgatási és/vagy szerződéses aktus útján kijelölt természeti terület, amelyben meghozták a szükséges intézkedéseket azon természetes élőhelyek és/vagy fajok populációinak kedvező védettségi helyzetének [helyesen: állapotának] helyreállítására, illetve fenntartására, amelyek céljára a természeti területet kijelölték."

3. A 2. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az irányelv célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül [helyesen: a tagállamoknak a Szerződés hatálya alá tartozó európai területén belül].

(2) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések célja a közösségi érdekeltségű [helyesen: jelentőségű] természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi helyzetének [helyesen: állapotának] fenntartása, illetve helyreállítása.

(3) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat is."

4. A 3. cikk (1) bekezdése kimondja:

„A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből álló hálózat célja az, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.

[…]"

5. A 4. cikk meghatározza a természeti területeknek az irányelv értelmében való kijelölése során alkalmazandó eljárást. Lényegében ez felöleli, hogy minden egyes tagállam elkészíti a megfelelő természeti területek jegyzékét, amelyet aztán megküldenek a Bizottságnak (a 4. cikk (1) bekezdése). A Bizottság – a tagállamokkal egyetértésben – az általuk készített jegyzékek felhasználásával összeállítja a közösségi jelentőségű természeti területek (a továbbiakban: KJTT) jegyzékének tervezetét, amelynek célja annak megállapítása, hogy mely természeti területen található egy vagy több elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus, illetve melyek adnak egy vagy több veszélyeztetett fajnak otthont. Hivatalosan a Bizottság hagyja jóvá a kiválasztott természeti területek jegyzékét (a 4. cikk (2) bekezdése). Egy természeti területnek a (2) bekezdésben megállapított eljárással összhangban történő KJTT-ként való jóváhagyása után az érintett tagállam legkésőbb hat éven belül különleges természetmegőrzési területté nyilvánítja az érintett területet (a 4. cikk (4) bekezdése). Ugyanakkor, amint egy természeti terület felvételre kerül a Bizottság által jóváhagyott KJTT-jegyzékbe, a 6. cikk (2), (3) és (4) bekezdését kell rá alkalmazni (a 4. cikk (5) bekezdése).

6. A 6. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi [helyesen: természetmegőrzési] területek védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kiadott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi [helyesen: jogszabályi], közigazgatási, vagy szerződéses aktusokat [helyesen: intézkedéseket] is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, az I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.

(2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetvédelmi területeken található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet [helyesen: A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megakadályozzák a különleges természetmegőrzési területeken található fajok természetes élőhelytípusainak és élőhelyeinek károsodását, valamint azon fajok zavarását, amelyek számára e területeket kijelölték, amennyiben a zavaró tényezők jelentős kihatással lehetnek az irányelv céljaira].

(3) Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével [helyesen: megőrzésével] kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében [helyesen: továbbá ha a (4) bekezdés másképp nem rendelkezik,] az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.

(4) Amennyiben a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye ellenére valamely elsődlegesen fontos, társadalmi vagy gazdasági jellegű közösségi érdekre figyelemmel [helyesen: valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat is] – alternatív megoldás hiányában – mégis végre kell hajtani egy tervet vagy programot, a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében. A tagállam az elfogadott kiegyenlítő intézkedésekről értesíti a Bizottságot.

Amennyiben az érintett természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust foglal magában, és/vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá – a Bizottság véleménye szerint – a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat lehet érvényesíteni [helyesen: nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okokra lehet hivatkozni].”

7. Az irányelv I. melléklete az alábbi bejegyzést tartalmazza:

– „62.4 * Mészkőhasadékok [helyesen: karrmezők]”

A nemzeti jog

8. Írországban az útfejlesztésre a Roads Act 1993 (az utakról szóló 1993. évi törvény módosított változata) vonatkozik. E törvény 50. és 51. cikke, valamint a European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 (az Európai Közösségek szabályozásait [környezetvédelmi hatásvizsgálat] az ír jogba átültető 1999. évi rendelet módosított változata) az útépítési projektek tekintetében engedélyezési eljárás lefolytatását írja elő. Az említett eljárásban kötelező elvégezni a 85/337 irányelv szerinti környezetvédelmi hatásvizsgálatot. [3]

3 — Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL 1985. L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.).

9. Emellett, ha egy útépítési projekt feltehetően jelentős hatással bír egyes ökológiai jelentőségű természeti területekre, akkor arra a European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (az Európai Közösségek szabályozásait [természetes élőhelyek] az ír jogba átültető 1997. évi rendelet; a továbbiakban: 1997. évi rendelet) módosított változata vonatkozik, amely az irányelvet a nemzeti jogba átültette.

10. Az 1997. évi rendelet 2. cikke meghatározza az „európai természeti terület" fogalmát, amely az Írország által javasolt és a Bizottság által KJTT-ként jóváhagyandó területeket foglalja magában. A 4. cikk a természeti területek Írországon belüli bejelentésére vonatkozó eljárást rögzíti. Ezek a természeti területek ezt követően az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében az Európai Bizottsághoz benyújtandó jegyzékbe kerülnek.

11. Az 1997. évi rendelet 30. cikke kimondja:

„(1) Amennyiben egy útépítési projekt, amelyre vonatkozóan a Minister for the Environmenthez [környezetvédelmi miniszter] a Roads Act 1993 51. cikke értelmében engedélyezés iránti kérelmet nyújtottak be, nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen egy európai természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más fejlesztések részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra, akkor a Minister for the Environment biztosítja, hogy a természeti terület megőrzési céljait figyelembe véve megfelelő hatásvizsgálatot folytatnak le.

[…]

(3) A Minister for the Environment az (1) bekezdés értelmében lefolytatott hatásvizsgálat eredményét figyelembe véve csak azután hagyja jóvá az útépítési tervet, ha megbizonyosodott arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett európai természeti terület épségét.

[…]

(5) A Minister for the Environment kedvezőtlen eredmény ellenére is – megbizonyosodván arról, hogy alternatív megoldás nem létezik – jóváhagyhatja az útépítési tervet, ha valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel mégis végre kell hajtani a tervet.

(6) a) Amennyiben a b) pont másként nem rendelkezik, nyomós közérdeken alapuló kényszerítő ok alatt a társadalmi vagy gazdasági jellegű okok is értendők;

b) Amennyiben a szóban forgó természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust foglal magában, vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, a nyomós közérdeknek kizárólag azon vetületeire lehet hivatkozni, amelyek:

i. az emberi egészséggel és a közbiztonsággal kapcsolatosak;

ii. a környezet számára kiemelkedően előnyös hatást biztosítanak, vagy

iii. a Bizottság állásfoglalása értelmében a nyomós közérdeken alapuló egyéb kényszerítő okok közé tartoznak."

12. A nemzeti bíróság véleménye szerint a belső rendelkezések azon időponttól nyújtanak az irányelv 6. cikk (2), (3) és (4) bekezdésében meghatározottakkal egyenértékű jogi védelmet egy természeti területre nézve, amikor az érintett tulajdonosokat vagy birtokosokat értesítik arról, hogy a természeti területet a Bizottsághoz benyújtandó jegyzékbe kívánják foglalni. Ez a jogi védelem tehát már azt megelőzően érvényesül, hogy a természeti terület az irányelv 4. cikke értelmében KJTT-ként a Bizottság által jóváhagyott jegyzékbe került volna.

A tényállás, az eljárás és a döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. A 2004/813 határozattal [4] a Bizottság az irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében egy KJTT jegyzéktervezetet fogadott el. Ez a jegyzék tartalmazta az írországi Galway megyében található Lough Corribot és a környező területeket magában foglaló természeti területet. A természeti terület összterülete megközelítőleg 20 582 hektárt tett ki.

14. A 2008/23 határozattal [5] a Bizottság hatályon kívül helyezte a 2004/813 határozatot, és elfogadta az első alkalommal frissített KJTT-jegyzéket. Ez a jegyzék változatlan területtel magában foglalta a Corrib természeti területet.

15. 2006 decemberében a hatáskörrel rendelkező miniszter a Lough Corrib természeti területet közel 25 253 hektárra növelve jelentette be Írországon belül. E kibővítés durván 4760 hektárt tett ki. A megnövelt természeti terület 270 hektár karrmezőt foglal magában, amely az irányelv I. mellékletében felsorolt elsődleges fontosságú természetes élőhelytípusnak minősül.

16. 2007 decemberében a megnövelt természeti terület felkerült arra a jegyzékre, amelyet Írország az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottsághoz benyújtott.

17. A 2009/96 határozattal [6] a Bizottság hatályon kívül helyezte a 2008/23 határozatot és elfogadta a második alkalommal frissített KJTT-jegyzéket. Ez a jegyzék magában foglalta a Lough Corrib megnövelt természeti területet.

18. Időközben az An Bord Pleanala (az ír területrendezési tanács; a továbbiakban: Bord), amely Írországban az irányelv 6. cikke értelmében illetékes nemzeti hatóság, 2008. november 20-án elfogadott egy határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat), amelyben jóváhagyta a Lough Corrib természeti terület egy részén áthaladó, tervezett út megépítését. A tervezett út „N6 Galway City Outer Bypass road scheme" néven ismert. A természeti terület azon része, amelyen az útnak át kellene haladnia, a 15. pontban említett 4760 hektárnyi kibővített területre esik.

19. Amennyiben az útépítés tovább folyik, 1,47 hektár karrmező tűnik el véglegesen. [7] Ez a veszteség a természeti terület azon növekedéssel érintett részére esne, amely a Lough Corrib természeti terület egészén található 270 hektár karrmezőből 85-öt ölel fel.

20. A Bord, mielőtt a vitatott határozatot elfogadta, felkért egy szakértő vizsgálót arra, hogy (többek között) folytassa le az útépítésnek a természeti területre kifejtett környezeti hatásainak vizsgálatát. A feladatai keretében a természeti területet kilenc hónapon át vizsgálta, és egy meghallgatást tartott, amelynek összesen 21 napja során az érdekelt feleket szóban, illetve írásban képviselték. A vizsgálat és a meghallgatás során előadott információk és érvek alapján a vizsgáló elkészítette a jelentését és javaslatait, amelyeket a Bord elé terjesztett. Ebben a jelentésben azt az álláspontot képviselte, hogy a „megközelítőleg 1,5 hektár" karrmező veszteséget a Lough Corrib eredeti területének kibővítésében található 85 hektár karrmezőhöz kell viszonyítani – jóllehet e kibővítés az egész terület „különálló alterületeként" fogható fel –, nem pedig a terület összességén található 270 hektár karrmezőhöz képest. Megjegyezte továbbá, hogy az útépítés következtében eltávolítandó karrmező területe a

4 — A 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az atlanti bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzékének elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/813/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 387., 1. o.).

5 — A 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az atlanti bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2007. november 12-i 2008/23/EK bizottsági határozat (HL 2008. L 12., 1. o.).

6 — A 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az atlanti biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, második alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/96/EK bizottsági határozat (HL 2009. L 43., 466. o.).

7 — A Bizottság azzal érvel, hogy ez az adat pontatlan és az áldozatul eső karrmező területét alulértékeli. Ez a kérdés azonban az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben sem kifejezetten, sem pedig hallgatólagosan nem merül fel. Amennyiben ez a kérdés ténykérdésre vonatkozik, úgy a Bíróság nem foglalkozhat vele. Amennyiben a Bizottság e kérdésre vonatkozó érvelése értelmezési és ezáltal jogi kérdéseket vet fel, akkor ezek nem esnek a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések körébe, így azt nem is kell megválaszolni. A továbbiakban így ezt nem taglalom.

karrmezőveszteség enyhítése érdekében tett intézkedéseknek köszönhetően véleménye szerint „jelentős mértékben” csökkent (3,8 hektárról 1,5 hektárra). Magát a veszteséget illetően a vizsgáló arra a következtetésre jutott, hogy „e viszonylag csekély veszteség a mennyiségét tekintve nem befolyásolja hátrányosan a természeti terület épségét”. A terület széttöredezése és megzavarása kérdéseivel kapcsolatban úgy találta, hogy „a tervezett fejlesztés nem fejtene ki jelentős hatást a természeti terület megőrzési céljainak megvalósítására, és nem befolyásolná súlyos mértékben a természeti terület épségét”.

21. A vizsgáló azt is megállapította, hogy „a megfelelő enyhítő intézkedéseket szükségessé tévő súlyosan hátrányos kihatások vizsgálata” nem volt ésszerűtlen. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből egyértelműen következik, hogy a „súlyosan hátrányos kihatások” kifejezésnek a jelentésében való használata során a vizsgáló az Irish National Roads Authority (ír állami úthivatal) által meghatározott irányelveket követte. Ezen irányelvek értelmében a Lough Corribhoz hasonló természeti területekre kifejtett minden maradandó hatás „súlyosan hátrányosnak” tekintendő. A kifejezés alkalmazását úgy kell tehát érteni, hogy a hatás tartós jellegére utal.

22. A vitatott határozatban a Bord egyetértett a vizsgáló által a projekttel kapcsolatban elvégzett környezetvédelmi hatásvizsgálattal. A Bord arra a következtetésre jutott, hogy a fejlesztés „ugyan súlyos lokalizált hatást gyakorol majd a Lough Corrib [természeti területre], az nem fogja hátrányosan befolyásolni e [természeti] terület épségét. A fejlesztés […] ennélfogva nem jár elfogadhatatlan hatással a környezetre, és megfelel a terület szabályszerű tervezésére és fenntartható fejlesztésére vonatkozó követelménynek”.

23. P. Sweetman a vitatott határozatot a High Court (Ireland) előtt megtámadta, és többek között azzal érvelt, hogy a Bord helytelenül jutott arra a következtetésre, amely szerint az útépítés nem fogja hátrányosan befolyásolni a Lough Corrib természeti terület épségét. Mivel ezt a keresetet elsőfokon elutasították, P. Sweetman fellebbezést nyújtott be a Supreme Courthoz, amely előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette elő:

„1. Milyen jogi kritériumokat kell az illetékes hatóságnak figyelembe vennie annak vizsgálata során, hogy az [irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése szerinti terv vagy program »nem [befolyásolja-e] hátrányosan a[…] természeti terület épségét«?

2. Azzal a következménnyel jár-e az elővigyázatosság elvének alkalmazása, hogy az említett terv vagy program nem hagyható jóvá, amennyiben az az érintett élőhely egészének vagy részének végleges, helyre nem állítható eltűnését eredményezné?

3. Milyen kapcsolat áll fenn, ha egyáltalán fennáll, a 6. cikk (4) bekezdése és a 6. cikk (3) bekezdése szerinti azon döntés meghozatala között, amely szerint a terv vagy program nem fogja hátrányosan befolyásolni a természeti terület épségét?”

24. P. Sweetman, a Bord, a Galway County Council és a Galway City Council (a továbbiakban együtt: helyi hatóságok), Ireland (Írország), az Egyesült Királyság Kormánya és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. A 2012. szeptember 12-i tárgyaláson P. Sweetman, a Bord, a helyi hatóságok, Ireland, a görög kormány, az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság képviseltette magát, és szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

Elemzés

Elfogadhatóság

25. A vitatott határozat elfogadása idején a Lough Corrib természeti terület kibővítését az 1997. évi rendelet 4. cikke értelmében már bejelentették Írországon belül, a Bizottság által KJTT-ként elfogadott természeti területek jegyzékébe azonban még nem vették fel. Így az az 1997. évi rendelet 30. cikkében, nem pedig az irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdésében meghatározott jogi védelemben részesült.[8] Biztos vagyok benne, hogy a Supreme Court tudott erről a kérdések előzetes döntéshozatalra való előterjesztésekor. A helyi hatóságok azonban azzal érvelnek, hogy éppen ezért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések kizárólag a nemzeti jog értelmezésére vonatkoznak, így nem tartoznak a Bíróság hatáskörébe. A Bíróságnak tehát meg kellene tagadnia azok megválaszolását.

26. Véleményem szerint az EUMSZ 267. cikk ennyire szűk értelmezése megalapozatlan.

27. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a hatásköre kiterjed az uniós jog átültetése érdekében elfogadott nemzeti jogszabályokra vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elbírálására, még akkor is, ha az alapeljárás tárgyát képező körülmények önmagukban nem tartoznak az uniós jog hatálya alá.

28. Ez akkor fordul elő, ha a vitatott nemzeti rendelkezések az uniós jog által elfogadott megoldásokat követik, feltéve hogy a kérdéses rendelkezéseket a nemzeti jog közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazandóvá tette. A jogszabályoknak kellően pontosan kell fogalmazniuk ahhoz, hogy arra lehessen következtetni, hogy a nemzeti jogalkotó az uniós jogi rendelkezések tartalmára szándékozott utalni. A Bíróság az EUMSZ 267. cikk ilyen értelmezését azzal indokolta, hogy a jövőbeli eltérő értelmezések megakadályozása érdekében egységesen kell értelmezni az uniós jogból vett rendelkezéseket vagy fogalmakat, függetlenül attól, hogy milyen körülmények között alkalmazzák őket.[9]

29. Ez nem jelenti azt, hogy a Bíróság minden, az uniós jogon alapuló nemzeti rendelkezések alkalmazására vonatkozó előzetes döntéshozatali ügyben elismeri a hatáskörét. Így a Kleinwort Benson ügyben hozott ítéletben[10] úgy ítélte meg, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan azon az alapon, hogy a szóban forgó belső jogszabály nem tartalmazott az uniós jog rendelkezéseire való „közvetlen és feltétel nélküli utalást” annak érdekében, hogy azokat a belső jogrendbe beépítse, hanem ehelyett ezeket a rendelkezéseket csupán mintaként alkalmazta. Továbbá, egyes belső jogszabályi rendelkezések majdhogynem szó szerint átvették a vonatkozó európai megfelelőjének szövegét, mások viszont attól eltértek, és a tagállam érintett hatóságait kifejezetten felhatalmazták, hogy az ezen vonatkozó európai megfelelőtől való „eltérés kialakítása érdekében” módosításokat fogadjanak el.

30. Az 1997. évi rendelet 30. cikkének hatálya az útépítési javaslatokra korlátozódik, tehát szűkebb, mint az irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének hatálya, az azonban egyértelmű, hogy ebben a vonatkozásban ugyanazon megoldások alkalmazására törekszik, mint amelyeket az irányelv rendelkezései elfogadnak. Az alkalmazása mind közvetlen, mind pedig feltétlen. Az 1997. évi rendelet címe nyilvánvalóvá teszi, hogy azt az európai jogszabályok nemzeti jogba történő átültetése érdekében fogadták el.[11]

8 — A vitatott határozatot 2008. november 20-án fogadták el. A megnövelt természeti területnek a frissített KJT-jegyzékbe való felvételéről szóló bizottsági határozatot 2008. december 12-én fogadták el, vagyis közel három héttel a vitatott határozatot követően.

9 — Lásd ebben a vonatkozásban alapvetően a C-482/10. sz. Cicala-ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-14139. o.) 17–19. pontját.

10 — A C-346/93. sz. ügyben 1995. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-615. o.) 16. pontja.

11 — Lásd ebben a vonatkozásban a C-48/07. sz. Les Vergers du Vieux Tauves ügyben 2008. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-10627. o.) 22. pontját.

31. Ilyen háttér mellett úgy vélem, hogy az 1997. évi rendelet 30. cikke és az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése közötti jövőbeli értelmezésbeli különbségek elkerülése elsőrendű jelentőségű. Amint egy természeti terület KJTT-ként a Bizottság által elfogadott jegyzékbe kerül, egyértelmű, hogy a 30. cikket az ezen természeti területre való alkalmazásában az irányelv 6. cikkének (3) bekezdésének megfelelően kell értelmezni. Ugyanígy a 30. cikket a nemzeti jogban következetesen kell értelmezni és alkalmazni, függetlenül attól, hogy a szóban forgó természeti területet (már) KJTT-ként elfogadták-e. Következésképpen az ír bíróságoknak a 30. cikknek egy olyan ügyben történő értelmezése során, amelyre az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése (még) nem alkalmazható, biztosnak kell lenniük abban, hogy ezt az értelmezést egy későbbi olyan ügyben nem kell megváltoztatniuk, amelyre az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazandó. [12]

32. A helyi hatóságok azzal érvelnek, hogy hiányzik a szükséges európai dimenzió: mivel a természeti terület a mérvadó időpontban nem esett az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének hatálya alá, a Bizottság nem rendelkezik a 6. cikk (4) bekezdése értelmében vett véleménynyilvánítási hatáskörrel. Ezt a kérdést nem tartom relevánsnak. Egyáltalán nem csökkenti a fenti 31. pontban említett értelmezésbeli különbségek elkerülésének szükségességét. Továbbá, mivel (az 1997. évi rendelet 30. cikkének az irányelvvel összhangban történő helyes értelmezése alapján) az útépítési terv kivitelezésének egyetlen útja az irányelv 6. cikkének (4) bekezdésén keresztül vezet, úgy tűnik számomra, hogy Írország köteles lenne vagy a természeti területet a fenti 16. pontban hivatkozott területi jegyzékből törölni (jóllehet az nem egyértelmű, hogy ez milyen módon lehetséges), vagy pedig megvárni a természeti terület felminősítését, és ezt követően a Bizottsághoz fordulni az irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében. Ez azonban csupán logikus következménye annak, hogy a nemzeti jogot még a Natura 2000 tényleges felállítását megelőzően az irányelv követelményeivel összeegyeztették.

33. A fenti megfontolásokra tekintettel véleményem szerint a Supreme Court teljes mértékben helyesen járt el, amikor kérdéseket terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra, a Bíróságnak pedig válaszolnia kell az előterjesztett kérdésekre.

1. kérdés

34. Ezzel a kérdéssel a nemzeti bíróság az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének és különösen a „természeti terület épségét hátrányosan befolyásolja” tagmondat értelmezését illetően vár útmutatást.

35. Amint azt a Bord a tárgyaláson kifejtette, ez az ügy szokatlan annyiban, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának nagy része olyan tényállásokra vonatkozik, amelyek esetében az ezen rendelkezés értelmében vett megfelelő környezetvédelmi hatásvizsgálatot nem végezték el, és a kérdés e vizsgálat szükségességére vonatkozik. [13] Ezzel szemben a jelen ügyben sor került a vizsgálatra, és senki nem hivatkozik arra, hogy ezt nem szabályszerűen folytatták le – valóban minden arra utal, hogy igen gondosan jártak el. [14] Sokkal inkább vitathatók a hatásvizsgálat alapján levont, a Bord által elfogadott vitatott határozat alapjául szolgáló következtetések.

36. Bár a kérdés a 6. cikk (3) bekezdésének egyetlen kifejezésére vonatkozik, ezt a kifejezést abban a szövegösszefüggésben kell érteni, amelyben használják. Éppen ezért megvizsgálom az irányelv által kitűzött célokat, mielőtt a 6. cikkben megállapított kötelezettségeket egészében elemezném.

12 — Amint az jelenleg a megnövelt Lough Corrib természeti területre valóban alkalmazandó.

13 — Lásd például a C-179/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. október 4-én hozott ítéletet (EBHT 2007., I-8131. o.), a C-241/08. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2010. március 4-én hozott ítéletet (EBHT 2010., I-1697. o.), a C-226/08. sz. Stadt Papenburg ügyben 2010. január 14-én hozott ítéletet (EBHT 2010., I-131. o.) és a C-182/10. sz., Solvay és társai ügyben 2012. február 16-án hozott ítéletet.

14 — Lásd a fenti 20–22. pontot.

Az irányelv céljai

37. Az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az irányelv célja az, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához a tagállamok területén. A 2. cikk (2) bekezdése kifejti továbbá, hogy az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések célja a „közösségi jelentőségű" természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi állapotának *fenntartása, illetve helyreállítása*.

38. A „védelem" fogalmát az 1. cikk a) pontja a következőképpen határozza meg: „valamennyi a […] természetes élőhelye[k] […] kedvező védettségi állapotának fenntartásához, illetve helyreállításához szükséges intézkedés". Az 1. cikk e) pontja értelmében egy természetes élőhely védettségi állapota abban az esetben minősül „kedvezőnek", ha többek között természetes kiterjedése és az azon belül található területek nagysága *állandó vagy növekvő*, továbbá a hosszú távú fennmaradásához szükséges sajátos szerkezete és funkciói *biztosítottak, és valószínűleg* a belátható jövőben is *biztosítottak lesznek*.

39. Ennek érdekében az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése előírja a különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatának „Natura 2000" néven való létrehozását. E hálózat többek között arra hivatott, hogy biztosítsa az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön belül.

40. Az irányelvnek tehát alapvető célja a természetes élőhelyek kedvező védettségi állapotának fenntartása és adott esetben helyreállítása. Ez a cél – amint azt az irányelv negyedik preambulumbekezdése rögzíti – a természetes élőhelyek folyamatos károsodásával és a védelmük érdekében tett intézkedések szükségességével áll összhangban. Ez méginkább igaz az elsődleges fontosságú természetes élőhelytípusokra. Az 1. cikk d) pontja ezt olyan „természetes élőhely[ként határozza meg], amelyet az eltűnés veszélye fenyeget", és megállapítja, hogy ezek védelméért a Közösség „különös felelősséggel" tartozik.

Az irányelv 6. cikke

41. Az irányelv 6. cikkét ebben az összefüggésben kell értelmezni. A természetes élőhelyek tekintetében meghatározza, hogy a KJTT-re vonatkozóan meg kell állapítani a szükséges védelmi (a 6. cikk (1) bekezdése) és a károsodás és megzavarás megakadályozására irányuló intézkedéseket (a 6. cikk (2) bekezdése), másrészről egy sor eljárást határoz meg, amelyeket olyan tervek vagy programok esetében kell követni, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlenek a természeti terület kezeléséhez (a 6. cikk (3) és (4) bekezdése). Ezen rendelkezések hiányában fennállna annak a veszélye, hogy a fenntartásnak és a megőrzésnek az irányelv alapját képező fogalmainak nem lenne gyakorlati hatása.

42. Az irányelv 6. cikke által leírt intézkedések közül azok, amelyek az (1) bekezdésben a védelmi intézkedések megállapításával kapcsolatosak, az 1. kérdés szempontjából közvetlenül nem relevánsak. Ezek az intézkedések lényegében annak biztosítását szolgálják, hogy többé-kevésbé rendszeresen pozitív lépések megtételére kerüljön sor a kérdéses természeti terület védettségi állapotának fenntartásának, illetve helyreállításának a biztosítása érdekében.

43. Az irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése más és más célra irányul. A (2) bekezdés a károsodás és a megzavarás elkerülésének átfogó követelményét fogalmazza meg. A (3) és a (4) bekezdés viszont megállapítja a követendő eljárásokat az olyan tervekre vagy programokra vonatkozóan, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlenek a természeti terület kezeléséhez (és amely így nem esik az (1) bekezdés hatálya alá), de amely valószínűleg jelentős

hatással lesz arra. E három bekezdés tehát együttesen arra irányul, hogy megelőzze a természeti terület károsodását vagy (kivételes esetekben, amikor a károsodást kényszerítő okokból el kell fogadni) hogy e károsodást a lehető legcsekélyebb mértékre korlátozza. Ezeket a bekezdéseket tehát egy egységként kell értelmezni.

44. Az irányelv 6. cikkének (2) bekezdése a tagállamokkal szemben a *status quo* megőrzésének általános kötelezettségét írja elő.[15] A Bíróság ezt olyan rendelkezésként írja le, amely „a környezet minőségének megőrzésére és védelmére vonatkozó fő cél megvalósítását szolgálja – ideértve a természetes élőhelytípusok, valamint a vadon élő állat- és növényvilág védelmét is –, és amely olyan általános védelmi kötelezettséget határoz meg a természet olyan károsításának vagy megzavarásának megakadályozására, amely jelentős hatással lehet ezen irányelv célkitűzéseire”[16]. A 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott kötelezettség nem abszolút jellegű abban az értelemben, hogy annak biztosítását írná elő, hogy soha ne érje semmiféle változtatás a szóban forgó természeti területet. E kötelezettséget sokkal inkább a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzések figyelembevételével kell megítélni[17], mivel ezek a célkitűzések képezik a természeti terület kijelölésének okát. A kötelezettség tehát abban áll, hogy meg kell tenni minden szükséges lépést ezen célok veszélyeztetésének elkerülése érdekében. A természeti terület – mint természetes élőhely, és mint minden, ami a környezet biológiai sokféleségéhez tartozik – hitelessége így megmarad. Jóindulatú hanyagságnak nincs helye.

45. Ezzel szemben a 6. cikk (3) bekezdése nem érinti a természeti területi mindennapi kezelését. Csak akkor alkalmazandó, ha a terv vagy program nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez. Ez kétlépcsős vizsgálatot ír elő. Az első lépcsőfokon azt kell meghatározni, hogy a kérdéses terv vagy program „valószínűleg jelentős hatással lesz[-e a természeti területre]”.

46. Itt megállnék egy pillanatra, hogy megjegyezzem, míg a szöveg angol nyelvi változatában[18] használt *likely to have [an] effect* kifejezés alapján közvetlenül a valószínűség fokának meghatározására kell gondolnunk – vagyis úgy tűnik, mintha szükséges lenne azt azonnal és minden valószínűség szerint részletesen felmérni, hogy a szóban forgó terv vagy program milyen hatással lehet a természeti területre –, a más nyelvi változatokban használt kifejezések ennél enyhébbek. Így például a francia változat a *susceptible d'affecter* kifejezést használja, a német változat a *beeinträchtigen könnte* kifejezést alkalmazza, a holland nyelvi változat olyan tervre vagy programra utal, amelynek *gevolgen kan heben*, míg a spanyol a *pueda afectar* kifejezéssel él. Ezen nyelvi változatok mindegyike azt sugallja, hogy egy alacsonyabb szintű vizsgálatot kell lefolytatni, és hogy a kérdés csupán arra vonatkozik, hogy a szóban forgó tervnek vagy programnak lesz-e hatása. Az angol *likely to* kifejezést ebben a formában kell érteni.[19]

15 — Lásd ebben a vonatkozásban többek között a C-127/02. sz., Waddenvereniging és Vogelbeschermingsverenigin ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7405. o.) 32. pontját, a C-535/07. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2010. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-9483. o.) 58. pontját, valamint a C-404/09. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2011. november 24-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-11853. o.) 127. pontját.

16 — Lásd a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Stadt Papenburg ügyben hozott ítélet 49. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

17 — Lásd ebben a vonatkozásban a fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 46. pontját.

18 — Az irányelv 1992 májusában történő elfogadása idején az Európai Közösség hivatalos nyelvei a dán, a német, a görög, az angol, a spanyol, a francia, az olasz, a holland és a portugál voltak. Ennélfogva az irányelv szövegének mindezen nyelvi változatai hitelesek.

19 — Lásd a C-1/02. sz. Borgmann-ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2004., I-3219. o.) 25. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot annak szükségességét illetően, hogy az uniós intézkedések egyes nyelvi változatai közötti különbségek esetén a kérdéses rendelkezést azon jogszabály céljára és általános szerkezetére tekintettel kell értelmezni, amelynek részét képezi. Lásd még a nyelvi változatok eltéréseiből következő nehézségeket illetően a C-137/07. sz. Emirates Airlines-ügyre vonatkozó, 2007. március 6-i indítványomat (EBHT 2008., I-5237. o.).

47. Következésképpen a természeti területre kifejtett jelentős hatás bekövetkeztének *lehetősége* a 6. cikk (3) bekezdése értelmében vett megfelelő vizsgálatot feltételezi. [20] Ezen a lépcsőfokon meghatározott az a követelmény tehát, hogy a terv vagy program valószínűleg jelentős hatást fejtsen ki, a megfelelő hatásvizsgálat lefolytatásának kötelezettségét váltja ki. Nem szükséges e hatást *bizonyítani*, hanem – amint Írország megjegyzi – elegendő azt megállapítani, hogy *valószínűleg* lesz ilyen hatás.

48. Az a követelmény, hogy a kérdéses hatás „jelentős" legyen, egy *de minimis* küszöb felállítását célozza. Kizárja tehát az olyan terveket vagy programokat, amelyek nem fejtenek ki értékelhető hatást a természeti területre. Amennyiben a 6. cikk (3) bekezdése minden olyan tervre vagy programra vonatkozna, amely *bármiféle* hatással lehet a természeti területre, akkor ez a túlzott jogi szabályozás miatt ellehetetlenítené a természeti területen vagy annak közelében végzett tevékenységeket.

49. A 6. cikk (3) bekezdésének első lépcsőfokán található küszöb tehát alacsony. Csupán kiváltó okként szolgál annak meghatározásához, hogy egy megfelelő vizsgálatot el kell-e végezni a tervnek vagy programnak a természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzésekre kifejtett hatását illetően. Ezen hatásvizsgálat célja az, hogy a szóban forgó tervet vagy programot, ahogyan a Bíróság megfogalmazta, „az adott területre vonatkozó legújabb tudományos ismeretekre figyelemmel" [21] alaposan átgondolják. A közvéleményt is meg lehet kérdezni. Ez a vélemény gyakran értékes gyakorlati felismerésekhez vezethet a szóban forgó természeti területre vonatkozó helyismeret és más, a hatásvizsgálatot végzők számára egyébként elérhetetlen, lényeges háttérinformáció alapján.

50. E szakértői hatásvizsgálat során azt kell meghatározni, hogy a szóban forgó terv vagy program „hátrányosan befolyásol[ja-e] az érintett természeti terület épségét", hiszen az illetékes nemzeti hatóságoknak ez alapján kell dönteniük. E (második) lépcsőfok küszöbe érezhetően magasabb, mint az első lépcsőfokon meghatározott küszöb. Ez abból fakad, hogy a kérdés nem úgy hangzik (egyszerűbben fogalmazva), hogy „kell-e egyáltalán ellenőrizni?" (az első szakaszban feltett kérdés), hanem úgy, hogy „mi történik ezzel a természeti területtel e terv vagy program hatására, és ez összhangban áll-e az érintett élőhelyek vagy fajok »kedvező védettségi állapotának fenntartásá[val] vagy helyreállításá[val]«?". A jelen ügyben nem vitatott, hogy a természeti terület egy része véglegesen megsemmisül, amennyiben az útépítési terv kivitelezése tovább folytatódik. A kérdés csupán az, hogy a terv jóváhagyható-e a küszöb átlépése és az irányelv 6. cikke (3) bekezdése (valamint szükség esetén 6. cikke (4) bekezdése) egyéb elemeinek alkalmazása nélkül.

51. Az azonban egyértelmű, hogy a 6. cikk (3) bekezdésének e lépcsőfokán meghatározott küszöb nem lehet túl magas, hiszen a hatásvizsgálatot az elővigyázatosság elvének szigorú figyelembevétele mellett kell elvégezni. Ez az elv akkor alkalmazandó, ha a veszélyek fennállása vagy mértéke bizonytalan. [22] Az illetékes nemzeti hatóságok *csak akkor* engedélyezhetnek valamely tervet vagy programot az érintett területen, *ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem jár az említett terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal*. Amennyiben továbbra is kétség merül fel a káros hatások hiányát illetően, akkor a jóváhagyást köteles megtagadni. [23]

52. Hogyan kell értelmezni a természeti terület „épségére" való utalást ebben a kifejezésben?

20 — Véleményem szerint jó példa arra, hogy milyen bonyodalmakhoz vezethet egy rosszul megszövegezett jogszabály, a fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet. A 41. pontban a Bíróság azt mondja, hogy a jelentős hatás „puszta valószínűsége" esetén el kell végezni a megfelelő hatásvizsgálatot. A 43. pontban egy ilyen hatás „valószínűség[ére] vagy kockázat[ára]" hivatkozik. A 44. pontban a „kétség merül fel" kifejezést alkalmazza. Ez utóbbi tűnik számomra a legalkalmasabbnak arra, hogy a helyzetet leírja.

21 — A fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 54. pontja.

22 — A C-157/96. sz. National Farmers' Union és társai ügyben 1998. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2211. o.) 63. pontja.

23 — Lásd ebben a vonatkozásban a fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 56–59. pontját.

53. Itt is ajánlatos röviden megállni és az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének eltérő nyelvi változataira a figyelmet felhívni. Az angol nyelvi változat elvont kifejezést használ (*integrity*) – amely megközelítést például a francia (*intégrité*) és az olasz (*integrità*) változat átveszi. Egyes nyelvi változatok ennél konkrétabbak. A német szöveg így a természeti területre *als solches* (mint olyan) utal. A holland nyelvi változat a természeti terület *natuurlijke kennmerkenről* (természetes tulajdonságokról) beszél.

54. Véleményem szerint ezen nyelvi különbségek ellenére ugyanarról van szó. A természeti terület nélkülözhetetlen egysége a mértékadó. Másképpen fogalmazva, az „épség” fogalmát úgy kell érteni, mint az érintett természeti terület alapvető tulajdonságainak tartós teljességére és érintetlenségére való utalást.

55. A megőrzendő épség a „természeti terület” épsége. Egy természetes élőhelyet illetően e kifejezés alatt egy olyan természeti terület értendő, amelyet a szóban forgó élőhely kedvező védettségi állapota megőrzésének (vagy helyreállításának) szükségességére tekintettel jelöltek ki. Ez különösen akkor bír jelentőséggel, ha a szóban forgó természeti terület, mint a jelen ügyben is, elsődleges fontosságú természetes élőhely. [24]

56. Következésképpen a természeti területnek a kijelölés alapját képező alapvető tulajdonságai és az ezzel összefüggő megőrzési célok mérvadók. Annak megállapítása során, hogy a természeti terület épsége veszélybe kerül-e, a döntéshozónak tehát azt a lényeges kérdést kell feltennie, hogy „miért az a *bizonyos* természeti területet jelölték ki, és milyen megőrzési célok vonatkoznak rá?”. A jelen ügyben a kijelölésre legalábbis részben a karrmezők fellelhetősége miatt került sor: egy eltűnéssel fenyegetett természeti erőforrás, amely – ha egyszer eltűnik – nem helyettesíthető, és amelyet éppen ezért feltétlenül meg kell őrizni.

57. Végül a természeti terület épségére kifejtett hatás „hátrányos” kell, hogy legyen. Az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második lépcsőfokán elvégzendő megfelelő hatásvizsgálat bizonyos esetekben arra az eredményre is vezethet, hogy a terv vagy program semleges, vagy akár jótékony hatást fejt ki a természeti területre. Amennyiben azonban a hatás káros, akkor a terv vagy program nem folytatható – legalábbis e rendelkezés értelmében.

58. Mit jelent azonban a káros hatás vagy „hátrányos” befolyás? Itt hasznos lehet, ha három helyzetet megkülönböztetünk.

59. Egy terv vagy program az életminőség tekintetében szigorúan időleges veszteséget eredményezhet, amely teljes egészében helyreállítható – másképpen fogalmazva a természeti terület rövid időn belül a jellegzetes védelmi állapotába helyezhető vissza. Gondoljunk például egy árokra, amelyet egy földbe süllyesztett csővezeték lefektetése érdekében ástak a természeti terület sarkán át. *Feltéve*, hogy a természeti területet ért minden megzavarás helyreállítható, (véleményem szerint) a természeti terület épségét ez nem befolyásolná hátrányosan.

60. Ezzel szemben viszont az olyan intézkedések, amelyek a természeti terület kijelölését megalapozó természetes élőhelyek egy részének végleges eltűnéséhez vezetnek, véleményem szerint lényegüknél fogva hátrányosnak minősülnek. A természeti területre vonatkozó megőrzési célok e terület megsemmisülése kapcsán alapjaiban – és visszafordíthatatlanul – veszélybe kerülhetnek. A jelen előzetes döntéshozatalra utalás alapjául szolgáló tények ebbe a kategóriába esnek.

24 — E tekintetben lásd a fenti 40. pontot.

61. A harmadik helyzet olyan terveket és programokat ölel fel, amelyeknek a természeti területre kifejtett hatása e két véglet között található. A Bíróság előtt még nem fejtették ki részletesen, hogy az ilyen terveket vagy programokat úgy kell-e tekinteni, mint amelyek „hátrányosan befolyásol[ják] az érintett természeti terület épségét” (vagy sem). Úgy vélem, hogy ésszerűbb ezt a kérdést nyitva hagyni és egy későbbi ügyben megválaszolni.

62. Tegyük fel, hogy valamely terv vagy program átlépi az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában meghatározott küszöböt. Ekkor a 6. cikk (4) bekezdése értelmében vett esetleges folytatás átgondolandó. E rendelkezés alkalmazását a „természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye” váltja ki. Ahhoz, hogy az irányelv 6. cikke mint összefüggő egész értelmes legyen, ezt a fordulatot úgy kell értelmezni, hogy a (4) bekezdés pontosan onnantól kell alkalmazni, ahol a (3) bekezdés alkalmazása abbamarad, vagyis amint a szóban forgó terv vagy program a 6. cikk (3) bekezdésének értelmében nem kivitelezhető.

63. Az irányelv 6. cikkének (4) bekezdése, ugyanúgy mint a 6. cikk (3) bekezdése, két részből áll. Az első rész minden olyan tervre vagy programra vonatkozik, amely nem elégíti ki a 6. cikk (3) bekezdésének követelményeit. A második csak akkor alkalmazandó, ha az érintett természeti területen egy elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus található, vagy az egy elsődleges fontosságú fajnak ad otthont.

64. Ami az első – általános – követelménysort illeti, a terv vagy program végrehajtása csakis valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okból és alternatív megoldás hiányában folytatható.[25] Ez esetben a tagállamnak minden szükséges kiegyenlítő intézkedést meg kell tennie a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében. Bár a Bizottságot értesíteni kell az elfogadott kiegyenlítő intézkedésekről, magában az eljárásban azonban nem vesz részt. Másképpen fogalmazva, a jogalkotás felismeri, hogy előfordulhatnak kivételes körülmények, amelyek esetén a védett természetes élőhely károsítása vagy megsemmisítése szükséges lehet, ezen károsítás vagy megsemmisítés folytatásához azonban előírja a környezeti következmények teljes kiegyenlítésétnek szükségességét.[26] Ily módon a *status quo* vagy a *status quohoz* a körülményekhez képest lehető legközelebbi állapot fennmarad.

65. A második rész ennél szűkebb. Az okok, amelyek alapján a terv vagy program kivitelezése folytatható, korlátozottabbak, és az érintett tagállamok illetékes hatóságai számára szükséges lehet, hogy a kivitelezés folytatását megelőzően a Bizottság véleményét kikérjék.[27]

66. Bár az irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében vett követelmények szándékosan szigorúak, azt hangsúlyozni kell, hogy nem gördítenek áthághatatlan akadályt a jóváhagyás elé. A Bizottság megjegyezte a tárgyaláson, hogy az e rendelkezés értelmében eddig beterjesztett körülbelül 15-20 véleménynyilvánítás iránti kérelemből csupán egyre adott elutasító választ.

67. Ezen általános összefüggésekre tekintettel úgy tűnik számomra, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének bármely olyan értelmezése, amely a 6. cikk (4) bekezdésében meghatározottnál alacsonyabb védelmi szintet biztosít, helytelen. A 6. cikk általános szerkezetével összeegyeztethetetlen lenne, ha valamely tervnek vagy programnak a 6. cikk (4) bekezdésének hatálya alá eső végrehajtása során a tagállamok kötelesek lennének „minden szükséges kiegyenlítő intézkedést [megtenni]” a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében, míg ugyanakkor lehetőségük lenne arra,

25 — Lásd ebben a vonatkozásban a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Solvay és társai ügyben hozott ítélet 71. és azt követő pontjait.

26 — Az olyan lépésekre vonatkozóan, amelyek *nem* minősülnek megfelelő kiegyenlítő intézkedéseknek, lásd például a C-388/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyre vonatkozó, 2007. május 3-i indítványom (EBHT 2007., I-7555. o.) 29. pontját. Nyitva hagyom azt az alapvető kérdést, hogy hogyan kell meghatározni, hogy az adott esetben *mi minősül* megfelelő kiegyenlítő intézkedésnek.

27 — A jogszabály a Bizottság által vélemény, és nem pedig határozat kibocsátása útján nyújtott következtetésekre utal. Így ezek közvetlenül nem kötelezők az érintett felekre nézve. Az azonban továbbra is a Bizottságtól függ, hogy végrehajtási intézkedéseket alkalmaz-e azzal a tagállammal szemben, amely a véleményét sértő módon jár el, vagy azt lehetővé teszi. Ezenkívül a károsult harmadik fél a nemzeti bíróság előtt keresetet indíthat a megfelelő hatással bíró rendelet meghozatala érdekében.

hogy több kisebb programnak a 6. cikk (3) bekezdése értelmében vett folytatását engedélyezzék annak ellenére, hogy azok végleges vagy tartós károkat, illetve megsemmisüléseket okozhatnak. Egy ilyen értelmezéssel nem lehetne megakadályozni a Bizottság által „ezer vágás halálának" nevezett jelenséget, vagyis a természetes élőhelyek kumulatív veszteségét sok, de legalábbis egy sor alacsonyabb szintű, ugyanazon természeti területen végrehajtandó program következtében. [28]

68. A fenti elemzés szükségszerűen felöleli a P. Sweetman, Ireland és a Bizottság által előadott érvelést. A Bord, a helyi hatóságok és az Egyesült Királyság más, a 6. cikk (3) bekezdésének szó szerinti értelmére alapító megközelítést követ. Különösen az e rendelkezés által megkövetelt kétlépcsős eljárást emelik ki. Mindegyik lépcsőfok különálló, és véleményük szerint úgy értendő, hogy külön jelentéssel bír, és különböző célra irányul.

69. Ezt az eltérő megközelítést a következőképpen foglalnám össze:

70. Az irányelv 6. cikkének értelmezésekor választóvonalat kell húzni egyrészről az (1) és (2) bekezdés, másrészről a (3) és (4) bekezdés között. Az előbbiek a természeti terület mindennapi kezelését szabályozzák. Az utóbbiak ezzel szemben olyan tervekre vagy programokra vonatkoznak, amelyek nem érintik e kezelést. Éppen ezért az (1) és (2) bekezdés alóli kivételnek is tekinthetők. Egy ilyen terv vagy program értékelése során először is azt kell átgondolni, hogy az a természeti területre valószínűleg jelentős hatást fejt-e ki. A „valószínűleg" szó ebben az összefüggésben úgy értendő, hogy egy valószínűségi vizsgálatot foglal magában (jóllehet az elővigyázatosság elvére alapítva – nem hiszem, hogy ez vitás lenne). Egy olyan terv vagy program, amely valószínűleg nem fejt ki jelentős hatást, folytatható a környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának szükségessége nélkül.

71. Ezzel ellentétben, amennyiben a jelenős hatás valószínűsíthető, akkor a hatásvizsgálat szükséges. Ezen feladat elvégzése, vagyis annak megállapítása során, hogy valamely terv vagy program „hátrányosan befolyásolja[-e] a természeti terület épségét", szem előtt kell tartani, hogy ez a kifejezés többet jelent, mint a „hátrányosan befolyásolja a természeti területet". Ugyanígy a „hátrányosan befolyásol" kifejezés többet jelent, mint a 6. cikk (3) bekezdésének első lépcsőfokán alkalmazott „jelentős hatás". Ellenkező esetben nem lehetne különbséget tenni a hatásvizsgálat szükségességéről való döntést előidéző elem (a 6. cikk (3) bekezdésének első mondata) és a terv vagy program folytatása jóváhagyásának megtagadására vonatkozó feltételek (a 6. cikk (3) bekezdésének második mondata) között.

72. Ezen az alapon a Bord azzal érvel, hogy az alapeljárásban szóban forgó útépítési tervet jóváhagyó határozatot helyesen fogadták el.

73. A fent leírt megközelítés mellett érvelő felek észrevételei jól kidolgozottak. Bizonyosan nem lehet azokat visszakézből elutasítani.

74. Úgy vélem azonban, hogy ez a megközelítés helytelen. Többek között az irányelv 6. cikke (3) bekezdése szövegének elszigetelt értelmére összpontosít, és nem veszi figyelembe azt a szélesebb összefüggést, amelybe e rendelkezés beágyazódik. Ennek eredményeképpen hallgatólagos és feloldhatatlan feszültséget rejt magában azzal, hogy bizonyos programokat a 6. cikk (3) bekezdése értelmében jóváhagy, míg a 6. cikk (4) bekezdés hatálya alá tartozó programok csakis teljes mértékben kiegyenlítő intézkedések elfogadása mellett folytathatók. Ugyanakkor egyáltalán nem foglalkozik az „ezer vágás halálának" érvével.

28 — A tárgyaláson lefolytatott vita egy része arra a kérdésre vonatkozott, hogy ez a jelenség szerepet játszik-e a 6. cikk (3) bekezdése értelmében vett hatásvizsgálat során annak meghatározásában, hogy a „természeti terület épségét hátrányosan befolyásolja". Véleményem szerint ebben az összefüggésben ez nem játszik szerepet. Ebben a vonatkozásban a fenti 50–60. pontban felsorolt kritériumok a mérvadók. Nem szükséges ezek mélyére hatolni.

75. Ezek az érvek nem hozhatók összhangba a Bíróság által a Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben megalapozott ítélkezési gyakorlattal [29] sem. A Bíróságnak azáltal, hogy a 35. pontban kimondta, hogy a 6. cikk (3) bekezdésének alkalmazása a 6. cikk (2) bekezdésében foglalt általános védelmi kötelezettséget tartalmazó norma egyidejű alkalmazását feleslegessé teszi, nem az volt a célja, hogy az e két rendelkezés közötti különbséget kiemelje. Sokkal inkább a *hasonlóságukat* kívánta hangsúlyozni. Pontosan ezt szem előtt tartva állapította meg a 36. pontban, hogy „valamely tervnek vagy projektnek [az irányelv] 6. cikk[ének] (3) bekezdése alapján történő jóváhagyása ugyanis szükségképpen azt feltételezi, hogy a tervet vagy projektet úgy minősítették, hogy az nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét, és következésképpen a 6. cikk (2) bekezdés értelmében azt nem károsítja vagy zavarja meg jelentősen”. Ugyanezen az alapon mondta ki azt a Bíróság a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletben [30], hogy az irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése „azonos védelmi szintet ír elő”.

76. A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy annak vizsgálatakor, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének hatálya alá eső terv vagy program hátrányosan befolyásolja-e a természeti terület épségét, azt kell meghatározni, hogy ez a terv vagy program a szóban forgó természeti területet alkotó elemekre káros hatást fog-e kifejteni, szem előtt tartva a természeti terület kijelölését megalapozó okokat és az azokhoz fűződő megőrzési célokat. A végleges vagy hosszantartó hatás hátrányosnak tekintendő. Ennek meghatározása során az elővigyázatosság elve alkalmazandó.

2. kérdés

77. Ezzel a kérdésével a nemzeti bíróság arra vár választ, hogy az elővigyázatosság elve értelmében valamely terv vagy program jóváhagyását meg kell-e tagadni, amennyiben az az érintett élőhely egészének vagy részének végleges, helyre nem állítható eltűnését eredményezné. A kérdés hallgatólagosan azt sugallja, hogy a szóban forgó elv külön szerepet játszik a nemzeti hatóságok által a 6. cikk (3) bekezdése értelmében elvégzendő hatásvizsgálat lefolytatása során. Vagyis azt feltételezi, hogy az elv segítségül hívásától függően eltérő eredmény születhet.

78. A fenti 51. pontban ismertettem az elővigyázatosság elvének alkalmazását. Amint a helyi hatóságok megjegyzik, ez egy eljárási elv abban az értelemben, hogy a döntéshozó által alkalmazandó megközelítést írja le, és nem egy bizonyos eredményt követel meg.

79. A Bíróság a Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a 6. cikk (3) bekezdése magában foglalja az elővigyázatosság elvét. [31] Következésképpen, amint azt az Egyesült Királyság is megjegyzi, ezen cikk szerkezetében nem található olyan értelmezési hézag, amelyet az elővigyázatosság elvének alkalmazásával kellene kitölteni. Továbbá az, hogy ez az elv mérvadó annak meghatározásában, hogy az illetékes hatóság a természeti terület épségére gyakorolt hátrányos befolyást ki tudja-e zárni, nem tartozik a vizsgálat értelmezésére vonatkozó előkérdés körébe.

80. Következésképpen a második kérdést nem kell megválaszolni.

3. kérdés

81. Ezzel a kérdéssel a nemzeti bíróság az irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése közötti összefüggéssel kapcsolatban vár választ.

29 — Hivatkozás a fenti 15. lábjegyzetben. Amennyiben valamely tervről vagy programról a későbbiekben bebizonyosodik, hogy károsodáshoz vagy megzavaráshoz vezethet, még akkor is, ha az illetékes nemzeti hatóságokat nem terheli felelősség mulasztás miatt, a 6. cikk (2) bekezdése alkalmazandó a természeti terület épsége helyreállításának biztosítása érdekében (lásd ebben a vonatkozásban az ítélet 37. pontját).

30 — A fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 142. pontja.

31 — A fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 58. pontja.

82. Ezt az összefüggést már fent elemeztem [32], és nem kívánok semmit hozzátenni.

Végkövetkeztetések

83. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a nemzeti bíróság által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

Annak vizsgálatakor, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének hatálya alá eső terv vagy program hátrányosan befolyásolja-e a természeti terület épségét, azt kell meghatározni, hogy ez a terv vagy program a szóban forgó természeti területet alkotó elemekre káros hatást fog-e kifejteni, szem előtt tartva a természeti terület kijelölését megalapozó okokat és az azokhoz fűződő megőrzési célokat. A végleges vagy hosszantartó hatás hátrányosnak tekintendő. Ennek meghatározása során az elővigyázatosság elve alkalmazandó.

32 — Lásd a 62. és az azt követő pontokat.