JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. március 4.[1]

I – Bevezetés

1. A belga Staatsrat előzetes döntéshozatal iránti kérelme a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelvre[2] (a továbbiakban: SEA-irányelv; a SEA a strategic environmental assessment [stratégiai környezeti vizsgálat] rövidítése) vonatkozik. Azt kell megvizsgálni, hogy a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv[3] (a továbbiakban: nitrát-irányelv) 5. cikke szerinti cselekvési programokat alá kell-e vetni környezeti hatásvizsgálatnak.

2. A SEA-irányelv az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337 irányelvvel[4] (a továbbiakban: KHV-irányelv) együtt hivatott biztosítani azt, hogy a hatáskörrel rendelkező szervek a projektek minden jelentős környezeti hatását figyelembe vegyék akkor, amikor a projektek megvalósítását befolyásoló döntéseket hoznak. A KHV-irányelv megfelelő vizsgálatokat vezetett be a projektek engedélyezése keretében. A SEA-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálatot ezzel szemben azon határozathozatali eljárások keretében kell elvégezni, amelyek az egyes projektek engedélyezési eljárását megelőzik, azonban befolyásolhatják azokat.

3. A nitrát-irányelv és az az alapján elfogadandó cselekvési programok szabályozzák a mezőgazdasági területek trágyázását. A gazdák nemcsak azért trágyázzák a területeiket, hogy a növényi kultúráik növekedését elősegítsék, hanem azért is, hogy az állati ürüléket eltávolítsák. Ha egy üzem több ürüléket juttat

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 197., 30. o. (magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.).

3 – HL L 375., 1. o. (magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 68. o.), módosította a Bizottságot az EK-Szerződés 251. cikkében említett eljárásnak megfelelően elfogadott jogi aktusokban megállapított végrehajtási hatásköreinek gyakorlása során segítő bizottságokkal kapcsolatos rendelkezéseknek az 1999/468/EK tanácsi határozathoz történő hozzáigazításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlament és tanácsi rendelet (HL L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.).

4 – HL L 175., 40. o. (magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.); a 2003/35/EK irányelvvel (HL L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.) módosított változat irányadó.

ki, mint amit a növényi kultúrák fel tudnak használni, akkor az túltrágyázáshoz vezet, ami folyamatosan szennyezi a vizeket.

4. Jelen ügyben ezért az a kérdés merül fel, hogy a nitrát-irányelv szerinti cselekvési programok keretében sor kerül-e olyan döntések meghozatalára, amelyek a projektek későbbi engedélyezését oly módon befolyásolják, hogy a cselekvési programokat környezeti hatásvizsgálatnak kell alávetni. Ebben az összefüggésben a Bíróságnak először a SEA-irányelv központi kérdéseit kell megvizsgálnia, mindenekelőtt a terv és a program fogalmát, valamint azt, hogy azok milyen körülmények között határozzák meg a projektek engedélyezésének kereteit.

II – A jogi háttér

A – *A SEA-irányelv*

5. A SEA-irányelv céljai különösen az 1. cikkből következnek:

„Ennek az irányelvnek a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően, környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.”

6. A tervek és programok fogalmát a 2. cikk a) pontja határozza meg:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) »tervek és programok«: azok a tervek és programok, beleértve az Európai Közösség által közösen finanszírozottakat is, illetve ezek bármely módosítása:

– amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, valamint

– amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő”

7. A 3. cikk szabályozza azt, hogy mely tervekkel és programokkal kapcsolatban kell vizsgálatot végezni. Különösen az (1)–(5) bekezdések irányadóak:

„(1) A 4–9. cikknek megfelelő környezeti vizsgálatot kell végezni azokkal a 2–4. cikkben említett tervekkel és programokkal kapcsolatban, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz.

(2) A (3) bekezdésre is figyelemmel környezeti vizsgálatot végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban,

a) amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a 85/337/EGK irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit; illetve

b) amely esetében valószínű területi hatására tekintettel a 92/43/EGK irányelv 6. vagy 7. cikke értelmében vizsgálatra van szükség.

(3) A (2) bekezdésben említett tervek és programok közül azok, amelyek helyi szinten kis területek használatát veszik tervbe, illetve a (2) bekezdésben említett terveknek vagy programoknak csupán kisebb módosításai, csak abban az esetben igényelnek környezeti vizsgálatot, ha a tagállamok úgy határoznak, hogy azoknak valószínűleg jelentős hatásuk van a környezetre.

(4) A tagállamok határozzák meg, hogy a (2) bekezdésben említetteken kívül azoknak az egyéb terveknek vagy programoknak, amelyek meghatározzák a projektek jövőbeli engedélyének kereteit, valószínűleg jelentős környezeti hatása van-e.

(5) A tagállamok eseti vizsgálattal vagy a tervek és programok típusának meghatározásával, illetve e kétféle megközelítés ötvözésével határozzák meg, hogy a (3) és (4) bekezdésben említett tervek vagy programok valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre. A tagállamok ebből a célból minden esetben figyelembe veszik a II. mellékletben meghatározott vonatkozó szempontokat annak érdekében, hogy ez az irányelv kiterjedjen a valószínűleg jelentős környezeti hatással bíró tervekre és programokra.(6) […]”

8. A II. melléklet szempontokat jelöl meg a 3. cikk (5) bekezdése értelmében vett környezeti hatások előrelátható jelentőségének a meghatározásához. Itt az 1. pont első franciabekezdését kell kiemelni:

„1. A tervek és programok jellemzői, különös tekintettel az alábbiakra:

– a terv vagy program milyen mértékben szabja meg a projektek és egyéb tevékenységek kereteit, azok helyszínére, jellegére, méretére és működési feltételeire való tekintettel, illetve az erőforrások igénybevétele szerint,

[…]”

9. Kiegészítésképpen utalni kell arra, hogy az Unió 2008. óta részese az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991-ben aláírt espoo-i ENSZ–EGB-egyezményhez kapcsolódó, a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló jegyzőkönyvnek [5] (a továbbiakban: környezeti hatások vizsgálatáról szóló jegyzőkönyv). [6] Ez a jegyzőkönyv a SEA-irányelvhez hasonló szabályozást tartalmaz, és azt az irányelv ülteti át. [7]

B – *A nitrát-irányelv*

10. A vizek mezőgazdasági forrásból származó nitráttal történő szennyeződése miatt a tagállamok a nitrát-irányelv 3. cikke szerint veszélyeztetettként jelölnek ki meghatározott területeket. Az ilyen területek tekintetében az 5. cikk értelmében úgynevezett cselekvési programokat kell alkotniuk:

„(1) A 3. cikk (2) bekezdésében meghatározott kezdeti kijelölést követő két éven belül vagy a 3. cikk (4) bekezdésében meghatározott minden egyes további kijelölést követő egy éven belül a tagállamok az 1. cikkben leírt célok megvalósításának érdekében cselekvési programokat alkotnak a kijelölt veszélyeztetett területek tekintetében.

(2) […]

5 – HL 2008. L 308., 35. o.

6 – Az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991-ben aláírt espoo-i ENSZ–EGB-egyezményhez kapcsolódó, a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló jegyzőkönyvnek az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról szóló, 2008. október 20-i 2008/871/EK tanácsi határozat (HL L 308., 33. o.).

7 – Lásd az Európai Közösségnek országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991-ben aláírt espoo-i ENSZ–EGB-egyezményhez kapcsolódó, a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló jegyzőkönyv 23. cikkének (5) bekezdése értelmében tett nyilatkozatát (HL L 308., 34. o.)

(3) A cselekvési programok számításba veszik:

a) a hozzáférhető tudományos és műszaki adatokat, főként a mezőgazdasági és egyéb eredetű nitrogénterhelés vonatkozásában;

b) a környezeti feltételeket az adott tagállam érintett térségeiben.

(4) A cselekvési programokat a megalkotásuktól számított négy éven belül végrehajtják és azok a következő kötelező intézkedéseket tartalmazzák:

a) a III. melléklet intézkedései;

b) a tagállamok által a 4. cikknek megfelelően létrehozott helyes mezőgazdasági gyakorlatra vonatkozó szabályzat(ok)ban előírt intézkedések, kivéve amelyek helyébe a III. melléklet intézkedései léptek.

(5) A tagállamok ezenfelül a cselekvési programok keretén belül járulékos intézkedéseket vagy megerősített cselekvéseket biztosítanak, ahol azt szükségesnek tartják, ha kezdettől, vagy a cselekvési program végrehajtása során szerzett tapasztalatok figyelembevételével nyilvánvalóvá válik, hogy a 4. bekezdésben meghatározott intézkedések nem lesznek elegendőek az 1. cikkben leírt célok eléréséhez. Ezeknek az intézkedéseknek vagy cselekvéseknek a megválasztásánál a tagállamok számításba veszik ezek más lehetséges megelőző intézkedésekhez viszonyított hatékonyságát és költségét.

(6) A tagállamok megfelelő ellenőrzési programokat dolgoznak ki és hajtanak végre az e cikknek megfelelően létrehozott cselekvési programok hatékonyságának felmérésére.

Az 5. cikket az országuk teljes területén alkalmazó tagállamok folyamatosan ellenőrzik a vizek (felszíni és felszín alatti vizek) nitráttartalmát olyan megválasztott mérési pontokon, melyek lehetővé teszik a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátszennyezés mértékének megállapítását.

(7) A tagállamok legalább négyévenként felülvizsgálják, és, ha szükséges, átdolgozzák cselekvési programjaikat, beleértve minden, az 5. bekezdés szerinti további intézkedést. A cselekvési programok minden változásáról tájékoztatják a Bizottságot."

C – *A KHV-irányelv*

11. A KHV-irányelv a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti vizsgálati kötelezettség kapcsolódási pontja.

12. A KHV-irányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján az I. melléklet szerinti projektek tekintetében környezeti hatásvizsgálatot kell készíteni. Az I. melléklet 17. pontja megjelöl bizonyos állattartást végző telepeket, nevezetesen:

„17. Baromfi és sertés intenzív tenyésztését végző telepek több mint:

a) 85 000 hellyel brojlercsirkék, 60 000 hellyel tojók számára;

b) 3000 hellyel (30 kg feletti) sertések számára; vagy

c) 900 hellyel kocák számára.”

13. A II. melléklet szerinti projektek tekintetében akkor kell vizsgálatot végezni, ha azoknak jelentős környezeti hatásai lehetnek. A II. melléklet 1. pontja többek között a következő projekteket nevezi meg:

„b) Művelés alatt nem álló földek vagy természetközeli állapotú földterületek intenzív mezőgazdasági hasznosítását célzó projektek.

[…]

e) Intenzív állattartás létesítményei (az I. mellékletben nem szereplő projektek).”

14. A 8. cikk szabályozza a vizsgálatok eredményeinek a felhasználását:

„A konzultációk eredményeit és az 5., 6. és 7. cikk alapján kapott információt figyelembe veszik az engedélyezési eljárás során.”

D – *A 2003/35 irányelv*

15. Utalni kell a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a

nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelvre.[8] A 2. cikk szabályozza a nyilvánosság részvételét a terveknél és programoknál. A 2. cikk (5) bekezdése kizárja azonban ezek közül az I. mellékletben felsorolt terveket és programokat, amelyek környezeti hatásai már a SEA-irányelv alapján megvizsgálásra kerülnek. A nitrát-irányelv 5. cikkének (1) bekezdése szerinti terveket és programokat a 2003/35 irányelv I. mellékletének c) pontja tartalmazza.

E – *A természetvédelmi irányelvek*

16. A SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti vizsgálati kötelezettség a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelvben[9] (a továbbiakban: élőhely-irányelv) és a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelvben[10] (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) lefektetett természetvédelmi jogra vonatkozik. Ezek az irányelvek előírják természetvédelmi területek bizonyos élőhelytípusok és fajok számára történő kijelölését. Az élőhely-irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése – amelyek a 7. cikk értelmében a madárvédelmi területekre is alkalmazandók – szabályozzák azon tervek és projektek tekintetében lefolytatandó vizsgálatokat, amelyek ezeket a természetvédelmi területeket jelentősen károsíthatják:

„(3) Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével 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 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 – 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. […]”

8 – A fenti 4. lábjegyzetben hivatkozott irányelv.

9 – HL L 206., 7. o. (magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.); a környezetvédelem területén elfogadott 73/239/EGK, 74/557/EGK és 2002/83/EK irányelveknek Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról szóló, 2006. november 20-i 2006/105/EK tanácsi irányelvvel (HL L 363., 368. o.) módosított változata irányadó.

10 – HL L 103., 1. o. (magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.); a 2006/105 irányelvvel módosított változat irányadó.

F – *A belga jog*

17. A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint a vallon régió 2007. február 15-én rendeletet fogadott el a Code de l'environnement (környezetvédelmi törvénykönyv) Code de l'eau-t (vízügyi törvénykönyv) alkotó II. könyvének a nitrogén tartós mezőgazdasági használata tekintetében történő módosításáról.[11] Ez a rendelet a régió nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programja.

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

18. A Terre Wallon és az Inter-Environnement Wallonie környezetvédelmi szervezetek keresetet nyújtottak be a Staatsrat-hoz a vallon régió rendeletével szemben, amely a régió cselekvési programját határozta meg a nitrát-irányelv 5. cikke alapján. Többek között az volt a kifogásuk, hogy a régiónak el kellett volna végeznie egy SEA-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálatot.

11 – Moniteur Belge 68-i száma (2007. március 7.), 11118. és az azt követő oldalak.

19. Ezért a Staatsrat a következő kérdéseket intézi a Bírósághoz:

1. A nitrát-irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott – a kijelölt veszélyeztetett területek tekintetében kidolgozott – nitrogénfelhasználási program a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjában említett olyan tervnek vagy programnak minősül-e, amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és [amely] meghatározza a KHV-irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek végrehajtása jövőbeli engedélyének kereteit?

2. A nitrát-irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott – a kijelölt veszélyeztetett területek tekintetében kidolgozott – nitrogénfelhasználási program a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontjában említett olyan tervnek vagy programnak minősül-e, amely esetében valószínű területi hatására tekintettel az élőhely-irányelv 6. és 7. cikke értelmében vett vizsgálatra van szükség, különösen, ha a szóban forgó nitrogénfelhasználási program a Région wallone valamenynyi kijelölt veszélyeztetett területére alkalmazandó?

3. A nitrát-irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott – a kijelölt veszélyeztetett területek tekintetében kidolgozott – nitrogénfelhasználási program a SEA-irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében említettektől eltérő olyan tervnek vagy programnak minősül-e, amely meghatározza a projektek végrehajtása jövőbeli engedélyének kereteit, és amelyek vonatkozásában a tagállamoknak a 3. cikk (4) bekezdése alapján, az (5) bekezdésnek megfelelően meg kell határozniuk, hogy valószínűleg jelentős hatással lesznek-e a környezetre?

20. Az eljárás írásbeli szakaszában az Inter-Environnement Wallonie és a Région wallone mint az alapeljárásban részt vevő felek, valamint a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság és a Bizottság vettek részt. Ezek a felek a Cseh Köztársaság kivételével szintén részt vettek a 2010. január 21-i tárgyaláson is.

IV – Jogi értékelés

21. A Staatsrat kérdései három esetet érintenek, amelyekben a SEA-irányelv 3. cikke alapján szükség van környezeti hatásvizsgálatra. Ezek azok a tervek és programok,

– amelyek meghatározzák a KHV-irányelv hatálya alá tartozó projektek jövőbeli engedélyeinek kereteit (SEA-irányelv 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja, lásd ehhez a lenti B. címet)

– amelyek esetében a védett területeke gyakorolt előrelátható hatásukra tekintettel az élőhely-irányelv értelmében hatásvizsgálatra van szükség (SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja, lásd ehhez a lenti C. címet)

– amelyek olyan egyéb projektek jövőbeli engedélyeinek kereteit határozzák meg, amelyeknek előreláthatóan jelentős környezeti hatásaik lesznek (SEA-irányelv 3. cikkének (4) és (5) bekezdése, lásd ehhez a lenti D. címet).

22. Mindegyik esetcsoport elsőként azt a kérdést veti fel, hogy a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programok egyáltalán a SEA-irányelv szerinti terveknek vagy programoknak minősülnek-e (lásd ehhez a lenti A. cím 1. pontját), és hogy szükséges-e absztrakt módon vizsgálni, hogy a cselekvési programnak jelentős környezeti hatásai lehetnek-e (lásd ehhez a lenti A. cím 2. pontját).

A – *Előzetes észrevételek*

1. A „tervek és programok” fogalmáról

23. Belgium előadja, hogy a Région wallone per tárgyát képező rendelete egy törvényi szabályozás, ezért az nem minősül a SEA-irányelv szerinti tervnek vagy programnak. Ez az álláspont azon a helyes felismerésen alapul, hogy egy, a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési program és ezáltal a rendelet is szükségszerűen olyan szabályozásokat tartalmaz, amelyek törvényekben is helyet kaphatnának. A szó szerinti jelentés elszigetelt vizsgálata esetén nem is tűnik kizártnak a terv és program fogalmát úgy értelmezni, hogy azokba nem tartoznak bele a törvények. Ezekben jövőbeli célokat lehetne megfogalmazni, amelyek tekintetében további átültetésre van szükség, de olyan szabályozásokat nem, amelyek közvetlenül alkalmazandóak.

24. A jogalkotó azonban nem ezt a megszorító értelmezést követte. Ez megmutatkozik a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programok tekintetében – tehát a jogvita tárgyát képező rendelet tekintetében is – már a program megnevezésből következően. A 2003/35 irányelv megerősíti, hogy ez a megnevezés nem bír a SEA-irányelv szerinti megnevezéstől eltérő tartalommal (lásd ehhez a lenti a) pontot). De ezen túlmenően is a SEA-irányelv céljai (lásd ehhez a lenti b) pontot) és a SEA-irányelv rendszerbeli összefüggései (lásd ehhez a lenti c) pontot), valamint a SEA-irányelvhez hasonló célkitűzésekkel rendelkező környezeti hatások vizsgálatáról szóló jegyzőkönyv (lásd ehhez a lenti d) pontot) amellett szólnak, hogy a jogalkotási intézkedéseket ne zárjuk ki eleve a SEA-irányelv hatálya alól.

a) A 2003/35 irányelvről

25. A legjelentősebb érv a mellett, hogy a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programok a SEA-irányelv szerinti terveknek vagy programoknak minősülnek, egy további irányelvből, a 2003/35 irányelvből következik, amelyre már a kérdést előterjesztő bíróság is utalást tesz. Ez az irányelv más kérdések mellett a nyilvánosságnak a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásában történő részvételéről szól.

26. A nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programokat a 2003/35 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése és az I. melléklet c) pontja kifejezetten terveknek és programoknak nevezi.

27. A jogalkotó annak is tudatában volt, hogy a SEA-irányelv szintén tervekre és programokra vonatkozik, szabályozta ugyanis a 2003/35 irányelv 2. cikkének (5) bekezdésében a két irányelv találkozását: A nyilvánosság 2003/35 irányelv szerinti részvételére csak akkor kell, hogy sor kerüljön, ha az érintett terv

vagy program tekintetében nem végeztek a SEA-irányelv szerinti környezeti vizsgálatot.

28. Ellentmondásos lenne, ha a jogalkotó a 2003/35 irányelvben a cselekvési programokat kifejezetten terveknek és programoknak nevezi, és ráadásul kifejezetten elismeri a SEA-irányelv szerinti környezeti vizsgálat lehetőségét, de a cselekvési program nem minősülne a SEA-irányelv szerinti tervnek vagy programnak azért, mert szükségszerűen törvényi szabályozást is tartalmaz.

b) A SEA-irányelv céljairól

29. A SEA-irányelv célja az 1. cikke értelmében az, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába történő beillesztéséhez, annak biztosításával, hogy környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.

30. Ebből következően a „tervek és programok" fogalompár azt hivatott biztosítani, hogy a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó intézkedések vonatkozásában végezzenek környezeti vizsgálatot. Kézenfekvő ezért, hogy a SEA-irányelvhez [12] hasonlóan elsősorban azt vegyük figyelembe, hogy a kérdéses intézkedéseknek jelentős hatásuk lehet-e a környezetre. A törvényi szabályozásoknak lehet ilyen hatásuk, különösen ha lehetővé teszik a környezet károsítását.

31. A tervek és programok különös célja az irányelv keletkezése történetének fényében mutatkozik meg. A SEA-irányelv ugyanis kiegészíti a több mint tíz évvel korábbi KHV-irányelvet, amelynek tárgya a környezeti vizsgálatok projektek engedélyezése során történő figyelembevétele.

32. A KHV-irányelv alkalmazásakor megmutatkozott, hogy a projektek vizsgálatának időpontjában fontos környezeti hatások már a korábbi tervezési intézkedések alapján fennállnak. [13] Ezeket a hatásokat ezért ugyan

12 – Lásd például a C-72/95. sz., Kraaijeveld és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5403. o.) 32. és 39. pontját; a C-435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 40. pontját; C-287/98. sz. Linster-ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6917. o.) 52. pontját; a C-2/07. sz., Abraham és társai ügyben 2008. február 28-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-1197. o.) 32. pontját, valamint a C-142/07. sz., Ecologistas en Acción-CODA ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6097. o.) 33. pontját.

13 – Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslat [COM (96) 511 végleges, 6. o.]. (nem hivatalos fordítás)

vizsgálni lehet a környezeti hatásvizsgálat során, a megvalósítás engedélyezése kapcsán azonban már nem lehet teljes körűen figyelembe venni. Ezen okból ésszerű az ilyen környezeti hatásokat már az előkészítő intézkedések során megvizsgálni, és azokat ebben az összefüggésben figyelembe venni.

33. Például meg lehet határozni egy általános nyomvonaltervet, amely szerint valamely utat egy meghatározott folyosóban fognak megépíteni. Az, hogy ezen folyosón kívüli alternatív útvonalak kisebb környezeti hatásokkal járnak-e, ebből adódóan a konkrét útépítési munka engedélyezésénél feltehetően már nem kerül megvizsgálásra. Emiatt már a folyosó meghatározásakor meg kell vizsgálni, hogy a pályavonal behatárolása milyen környezeti hatásokkal jár, és hogy meg kell-e vizsgálni más alternatívákat.

34. A projekt engedélyezésére vonatkozó, a környezetre jelentős hatással járó előírások különböző jellegűek lehetnek. Területhez kötött tervek eltérő pontossággal határozhatják meg, hogy adott projekteket hol szabad megvalósítani. De azoknak az intézkedéseknek is jelentős környezeti hatásuk lehet, amelyek meghatározzák, hogy a projekteket hogyan szabad megvalósítani. Így valamely olyan (fiktív) szabályozás, amely megengedné, hogy az intenzív állattartó telepekről a tisztítatlan állati ürüléket közvetlenül a természetes vizekbe vezessék, jelentős hatással lenne a környezetre.

35. A jelentős környezeti hatások mindenre kiterjedő figyelembevétele ezért csak úgy lehetséges, ha azokat minden olyan előkészítő intézkedés során megvizsgálják, amelyek ahhoz vezethetnek, hogy később megvalósítandó projektek ilyen hatással járnak. Ilyen értelemben a tervek és programok fogalmát olyan szélesen kell értelmezni, hogy azok magukban foglalják a törvényi szabályozásokat is.

c) A terv és program SEA-irányelven belüli rendszerbeli összefüggéseiről

36. A SEA-irányelv szabályai megerősítik a terv és program ilyen értelmezését.

37. A SEA-irányelv 2. cikkének a) pontja alapján a „tervek és programok” kifejezés az irányelv értelmében azokat a terveket és programokat jelöli, beleértve az Európai Közösség által közösen finanszírozottakat is, illetve ezek bármely módosítását: amelyeket

valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, valamint amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő.

38. Ebben a rendelkezésben a fogalompár meghatározására nem kerül sor, csak a minősítésére: az irányelv értelmében a „tervek és programok" kifejezés azokat a terveket és programokat jelöli, amelyek bizonyos – további – feltételeknek megfelelnek.

39. Az első ilyen feltétel legalábbis tisztázza, hogy az a jogalkotási eljárás, amelyben a Région wallone a rendeletet elfogadta, nem zárja ki a SEA-irányelv alkalmazását. Az első franciabekezdés ugyanis kifejezetten előírja, hogy a tervek és programok kidolgozhatók jogalkotási eljárás útján. Ez egyebekben amellett szól, hogy az olyan intézkedések is terveknek és programoknak minősülhetnek, amelyek tartalmuk szerint törvényi jellegűek.

40. Az Inter-Environnement Wallonie ebben az összefüggésben helyesen emeli ki a KHV-irányelvhez képest fennálló különbséget: a KHV-irányelv 1. cikkének (5) bekezdése kifejezetten kizárja az irányelv hatálya alól a jogalkotási intézkedéseket.[14] A SEA-irányelvnél nincs ilyen kivétel annak ellenére, hogy sokkal nagyobb valószínűséggel érinti a jogalkotási folyamatot, mint a KHV-irányelv.

41. A második feltétel határt szab Belgium azon félelmeinek, hogy minden lehetséges törvény vonatkozásában el kell végezni a környezeti vizsgálatot. A törvények vonatkozásában környezeti vizsgálatok elvégzésének átfogó kötelezettsége már csak azért is kizárt, mert a SEA-irányelv 2. cikk a) pontjának második franciabekezdése szerint az irányelv csak azokra a tervekre és projektekre vonatkozik, amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések *írnak elő.* A jogalkotás során a szabad politikai döntés nem tartozik a vizsgálati kötelezettség hatálya alá.

42. A Région wallone cselekvési programját e korlátozás ugyanakkor nem zárja ki a környezeti vizsgálat alól. Az a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti szabályozási kötelezettségen alapul. Kötelezően előírt intézkedéseket kell tartalmaznia, amelyek az irányelv mellékletéből következnek, mint például a trágyázószerek kijuttatásának a szabályozása

14 – Lásd ehhez a fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 55. és azt követő pontjait, valamint szintén a fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott Linster-ügyben hozott ítélet 41. és azt követő pontjait.

(az 5. cikk (4) bekezdése és a III. melléklet 1. és 2. pontja). [15]

43. Végül a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja és (4) bekezdése szerinti vizsgálati kötelezettségre vonatkozó szabályozás is amellett szól, hogy az a törvényekre is kiterjedjen. Ezen rendelkezések értelmében a tervek és programok meghatározhatják a projektek engedélyezésének a kereteit. A II. melléklet 1. pontjának első franciabekezdése szerint a jogalkotó ennyiben elsősorban azt tartotta szem előtt, hogy a terv vagy program milyen mértékben szabja meg a projektek és egyéb tevékenységek kereteit, azok helyszínére, jellegére, méretére és működési feltételeire való tekintettel, illetve az erőforrások igénybevétele szerint. Az ezekre a kérdésekre vonatkozó szabályozások minősítésüket tekintve lehetnek jogszabályi jellegűek.

d) A környezeti hatások vizsgálatáról szóló jegyzőkönyvről

44. A környezeti hatások vizsgálatáról szóló jegyzőkönyv [16] – amely az Unió ENSZ–EGB kereteibe tartozó nemzetközi egyezménye – szintén azt mutatja, hogy a törvények környezeti vizsgálata nem áll távol. A 13. cikk (1) bekezdése értelmében a szerződő felek törekszenek annak biztosítására, hogy a környezeti, ezen belül az egészséget érintő szempontokat a megfelelő mértékig megfontolják, és beépítsék minden olyan szakpolitikai és jogalkotási javaslat előkészítése során, amelynek valószínűleg jelentős környezeti, ezen belül az egészséget érintő hatása van. Ennek kapcsán nemcsak arról van szó, hogy a környezetet bármilyen formában bevonják a mérlegelésbe, hanem hogy a 13. cikk (2) bekezdése szerint megfontolják a jegyzőkönyv megfelelő elveit és rendelkezéseit.

45. Ebből a rendelkezésből ugyan nem lehet a jogalkotói szándék tekintetében környezeti vizsgálati kötelezettséget levezetni, azonban a jegyzőkönyv szerződő felei – tehát az Európai Unió is – az ilyen vizsgálatot nyilvánvalóan lehetségesnek és ésszerűnek tartják.

e) Közbenső következtetés

46. Összefoglalásképpen azt kell megállapítani, hogy a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti

15 – A nitrát-irányelv nem kielégítő átültetésével kapcsolatos C-266/00. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-2073. o.), C-322/00. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11267. o.) és C-221/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2005. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8307. o.) szemlélteti a cselekvési programok jogszabályi jellegét.

16 – Lásd a fenti 9. pontot.

cselekvési programok a SEA-irányelv szerinti terveknek vagy programoknak minősülnek annak ellenére, hogy jogszabályi jelleggel rendelkeznek.

hatások lehetőségét konkretizálják, így e lehetőség külön vizsgálatára nincsen szükség. [17]

2. A várhatóan jelentős környezeti hatásról

49. A SEA-irányelv 3. cikkének (2) bekezdése ezt érthetően kifejezésre juttatja, amikor előírja, hogy környezeti vizsgálatot végeznek *valamennyi* olyan tervvel és programmal kapcsolatban, amelyek az a) vagy b) pontban írt feltételeket teljesítik. Így a jelentős környezeti hatások lehetőségének további feltétele ezzel összeegyeztethetetlen lenne.

47. A Bizottság álláspontja szerint a SEA-irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerinti környezeti vizsgálat elvégzésének kötelezettsége minden esetben feltételezi, hogy a kérdéses terv jelentős környezeti hatásokkal járhat. A SEA-irányelv 3. cikkének (1) bekezdése tényleg értelmezhető lenne úgy, hogy a jelentős környezeti hatások lehetősége mindig külön feltétele a környezeti vizsgálati kötelezettségnek. Ez megfelelne az irányelv 1. cikk szerinti azon céljának, hogy készüljön környezeti vizsgálat azon tervek és programok tekintetében, amelyek jelentős környezeti hatásokkal járhatnak.

50. A vizsgálati kötelezettség SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt második esete konkretizálja a jelentős környezeti hatások feltételét. Az a jelentős környezeti hatások lehetőségének konkrét meghatározásától függ, nevezetesen hogy az élőhely-irányelv 6. cikke szerint szükség van-e vizsgálatra. A tervek vagy projektek ilyen vizsgálatára akkor van szükség, ha objektív körülmények alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a terv vagy program – akár önmagában, akár más terv vagy projekt részeként – jelentős hatást gyakorolhat az érintett

48. Ha azonban figyelembe vesszük a vizsgálati kötelezettségre vonatkozó egyes szabályokat, azt látjuk, hogy azok a jelentős környezeti

17 – Feltehetően így kell értelmezni a tagállamok képviselői és az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága által kidolgozott „A Bizottság útmutatója a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.) átültetéséhez" (nem hivatalos fordítás) 3.21. pontját is.

területre. [18] Ennek kapcsán nem általánosságban a környezet veszélyeztetésének van jelentősége, hanem az adott területre kitűzött természetvédelmi céloknak. [19] Hibás lenne ezért más szempontok szerint külön megvizsgálni, hogy lehetségesek-e jelentős környezeti hatások.

51. A SEA-irányelv 3. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti vizsgálati kötelezettség egyedi feltételei ezzel szemben nincsenek konkrétan meghatározva. Ehelyett kifejezetten a várhatóan jelentős környezeti hatások szolgálnak azok feltételéül. A Bizottság álláspontja ezért ezekben az esetekben e tulajdonság kétszeres vizsgálatához vezetne.

52. Egyedül a SEA-irányelv 3. cikkének (2) bekezdésének a) pontja nem tartalmaz olyan feltételt, amely nyilvánvalóan a jelentős környezeti hatások lehetőségének a vizsgálatát követelné meg. Azonban éppen ez, a többi vizsgálati kötelezettséghez képest fennálló különbség mutatja, hogy a jogalkotó ebben az esetben nem írta elő a jelentős környezeti hatások lehetőségének a vizsgálatát. Sokkal inkább abból indult ki, hogy a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerinti tervek és programok esetén minden esetben várhatóak jelentős környezeti hatások.

53. Ezt a szabályozási technikát egyébként a KHV-irányelvnél is alkalmazták. A 4. cikk (1) bekezdése és az I. melléklet szerinti projektek tekintetében minden esetben el kell végezni a környezeti vizsgálatot, míg a II. melléklet szerinti projektek tekintetében csak akkor, ha azok várhatóan jelentős környezeti hatással járnak. [20]

54. Ezért nincsen szükség a jelentős környezeti hatások lehetőségének külön vizsgálatára.

B – *Az első kérdésről*

55. Az első kérdéssel a Staatsrat azt szeretné megtudni, hogy a Région wallone cselekvési programja tekintetében a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján

18 – A C-127/02. sz. Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7405. o.) 45. pontja és a C-418/04. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-10947. o.) 238. pontja.

19 – Lásd a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 259. pontját.

20 – Lásd a fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott ítéleteket.

szükséges-e környezeti vizsgálatot végezni. Ezen rendelkezés szerint a (3) bekezdésre is figyelemmel környezeti vizsgálatot végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban, amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a 85/337/EGK irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit.

56. Nem vitás, hogy a Région wallone rendeletét a mezőgazdaság területén dolgozták ki, mivel az a mezőgazdaságban használt nitráttartalmú trágyák kezelésére vonatkozik. Egyidejűleg érinti a vízgazdálkodást is, mivel a vízminőség védelmét célozza. Az is világos, hogy a cselekvési program nem esik a SEA-irányelv 3. cikkének (3) bekezdése szerinti *de minimis* szabály hatálya alá.

57. A felek között vita van ugyanakkor a tekintetben, hogy a rendelet meghatározza-e a KHV-irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit.

58. Belgium különösen azon az álláspontón van, hogy a trágyázószerek kijuttatása nem olyan tevékenység, amely vonatkozásában a környezetre gyakorolt hatásokat vizsgálni kell. A Staatsrat ezzel szemben lehetségesnek tartja, hogy a rendelet meghatározza a KHV-irányelv I. mellékletének 17. pontja vagy II. melléklete 1. pontjának e) alpontja szerinti intenzív állattartás létesítményei, valamint a II. melléklete 1. pontjának b) alpontja szerinti művelés alatt nem álló vagy félig természetes állapotú földterületek intenzív mezőgazdasági hasznosítását célzó projektek engedélyezésének kereteit.

59. A nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési program kétségkívül jelentőséggel bír ilyen jellegű projektek szempontjából, mivel az állattartás során ürülék keletkezik, tehát szerves nitrogéntrágya, amelyet el kell távolítani, és a művelés alatt nem álló vagy félig természetes állapotú földterületek intenzív mezőgazdasági hasznosítása során nitrogéntrágya használatára kerülhet sor. Kérdéses azonban, hogy az ilyen mértékű kapcsolat elegendő-e ahhoz, hogy az ilyen tevékenységek engedélyezésének jövőbeli *kereteit* meghatározzák.

1. A keretek fogalmáról

60. A keretek fogalmának érvényesítenie kell azt a célkitűzést, hogy minden, a projektek későbbi engedélyezésére vonatkozóan előírást tartalmazó döntés környezeti hatásait már e döntés meghozatalával összefüggésben vegyék figyelembe. [21]

21 – Lásd a fenti 19. és az azt követő pontokat.

61. Nem világos ugyanakkor, hogy a tervek és programok előírásainak az egyes tevékenységeket milyen mértékben kell befolyásolniuk ahhoz, hogy azoknak a kereteit meghatározzák.

62. A jogalkotási eljárás során Hollandia és Ausztria azt javasolta, tisztázzák, hogy a kereteknek a tevékenység helyét, módját vagy mértékét kell meghatározniuk azon tevékenységek tekintetében, amelyek vonatkozásában környezeti vizsgálat szükséges. [22] Eszerint nagyon egyedi, kimerítően felsorolt feltételekre lett volna szükség ahhoz, hogy szükségessé váljon a környezeti vizsgálat. Mivel ezt a javaslatot nem fogadták el, a keretek fogalma nem korlátozódik ezen meghatározásra.

63. A Cseh Köztársaság értelmezése alapjául szintén a keretek megszorító értelmezése szolgál. Az értelmezés azt követeli meg, hogy bizonyos tevékenységek kifejezetten vagy közvetetten a terv vagy program tárgyát képezzék.

64. A tervek és programok az egyes tevékenységek engedélyezését ugyanakkor teljesen különböző módokon befolyásolhatják, és ennek során korlátozhatják a környezeti hatások megfelelő figyelembevételét. Ennek megfelelően a SEA-irányelv a keretek fogalmának nagyon kiterjesztett értelmezéséből indul ki.

65. Különösen egyértelművé válik ez egy olyan körülmény kapcsán, amit a tagállamoknak figyelembe kell venni, amikor a 3. cikk (5) bekezdése alapján meghatározzák, hogy a tervek vagy programok valószínűleg jelentős hatással lesznek-e a környezetre. Azt kell ugyanis figyelembe venniük, hogy a terv vagy program milyen *mértékben* szabja meg a projektek és egyéb tevékenységek kereteit, azok helyszínére, jellegére, méretére és működési feltételeire való tekintettel, illetve az erőforrások igénybevétele [23] szerint (a II. melléklet 1. pontjának első franciabekezdése). A keretek fogalmát ezért rugalmasan kell értelmezni. Nem követel meg kimerítő meghatározást, hanem a befolyásolás olyan formáit is magában foglalja, amelyek még mozgásteret hagynak a fogalom alakítására.

66. Belgium álláspontjával ellentétben a II. melléklet 1. pontjában felsorolt különböző ismérveket nem együttesen kell érteni, legalábbis nem úgy, hogy a kereteknek az összeset érintenie kellene. A környezeti hatások várható jelentőségének a meghatározásánál ugyanis a II. melléklet 1. pontjának mind az öt franciabekezdésében felsorolt ismérveket csak „különösen” kell figyelembe vennie.

22 – Az 1999. november 17-i, 12967/99. sz. tanácsi dokumentum 10. lábjegyzete: „by determining their location, nature or size”.

23 – Ahogy azt más nyelvi változatok mutatják (például allocation [FR] és allocating [EN]), az erőforrások „igénybevételének” fogalma alatt inkább azok „szétosztását” kell érteni.

Ha azonban a teljes lista nem kimerítő, akkor az ennek részét képező részlisták sem minősülhetnek olyannak. Ezen túlmenően az egyes ismérvek ilyen együttes értelmezése ellentmondana a II. melléklet 1. pontja szerinti mérték fogalmának. Ez a fogalom sokkal inkább arra utal, hogy a különböző ismérvek különböző intenzitással lehetnek érintettek, tehát elképzelhető az is, hogy egyáltalán nem érintettek. Végül csak ez felel meg annak a célnak, hogy a projekt engedélyezését megelőző minden döntés tekintetében készüljön környezeti vizsgálat, ha annak várhatóan jelentős környezeti hatásai lesznek.

67. Összefoglalásul ezért azt kell megállapítani, hogy valamely terv vagy program akkor határozza meg a projekt engedélyezésének kereteit, ha olyan döntésről van szó, amely befolyásolja az esetleges projekt azt követő engedélyezését, különösen azok helyszínére, jellegére, méretére és működési feltételeire való tekintettel, illetve az erőforrások igénybevétele szerint.

2. A cselekvési programokra történő alkalmazás

68. Így azt kell vizsgálni, hogy valamely, a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési program előírásai a KHV-irányelv I. mellékletének 17. pontja vagy II. melléklete 1. pontjának e) alpontja szerinti intenzív állattenyésztési projektek engedélyezését vagy a művelés alatt nem álló földek vagy természetközeli állapotú földterületek intenzív mezőgazdasági hasznosítását célzó projektek engedélyezését befolyásolhatják-e.

69. Belgium ezt elutasítja, mivel a cselekvési programok tartalmát a nitrát-irányelv határozza meg. Ez az ellenérve elfogadható lenne, ha a nitrát-irányelv nem adna mozgásteret a tagállamoknak a cselekvési programok kialakítása terén. Ilyen esetben a cselekvési program csak közvetítené a nitrát-irányelv által meghatározott kereteket. Egy környezeti vizsgálat az irányelv ilyen kötelező előírásának átültetését már nem befolyásolhatja, arra az irányelv elfogadását megelőzően kellene, hogy sor kerüljön.

70. Ahogy azonban a Bizottság hangsúlyozza, a nitrát-irányelv mozgásteret enged a tagállamoknak, például a bizonyos időszakokra vonatkozó trágyázási tilalmak meghatározása kapcsán. A környezeti vizsgálat elősegítheti, hogy ezeket a mozgástereket optimálisan használják ki azáltal, hogy az javítja a különböző alternatívák környezeti hatásaira vonatkozó információkat.

71. Ezen túlmenően nem minden esetben elegendő, ha a tagállamok a cselekvési programokat a nitrát-irányelv konkrét előírásaira korlátozzák. Az irányelv 5. cikkének (5) bekezdése szerint sokkal inkább járulékos intézkedéseket vagy megerősített cselekvéseket biztosítanak, ahol azt szükségesnek tartják, ha kezdettől vagy a cselekvési program végrehajtása során szerzett tapasztalatok figyelembevételével nyilvánvalóvá válik, hogy a nitrát-irányelv szerinti intézkedések nem lesznek elegendőek a mezőgazdasági forrásokból származó nitrát által okozott vagy indukált vízszennyezés csökkentéséhez és a további ilyen szennyezés megelőzéséhez. A környezeti vizsgálat az ilyen intézkedések szükségességét mutathatja meg.

72. Végezetül a tagállamok szabadon bevezethetnek az EKSZ 176. cikk (jelenleg EUMSZ 193. cikk) alapján szigorúbb védintézkedéseket.

73. A nitrát-irányelv által a cselekvési programmal szemben támasztott követelmények ezért nem zárják ki, hogy az utóbbi meghatározza a projektek engedélyezésének kereteit.

74. A Région wallone előadja, hogy az alkalmazandó nemzeti jog értelmében a trágyázószerek kijuttatása nem képezi tárgyát az intenzív állattartási projektek engedélyezésének. Különböző közigazgatási eljárásokról van szó, amelyek nem függnek egymástól. Ezért a cselekvési program az intenzív állattartási projekteket nem befolyásolhatja.

75. Ez az érvelés nem győzött meg.

76. A cselekvési programnak azt kell megakadályoznia, hogy a mezőgazdaság több nitrogéntrágyát használjon fel, mint amennyit a növények elhasználnak, mivel a nitrogéntöbblet a vizeket szennyezi. Ezért elsősorban a nitrogéntartalmú trágyázószerek kijuttatását szabályozza, különösen a megengedett mértékeket, valamint a kijuttatás időszakait és módját. Ugyanakkor a cselekvési programok megkövetelik egyúttal azt is, hogy a mezőgazdasági üzemek rendelkezzenek a megfelelő tárolókapacitással azon trágya tárolására, amely akkor keletkezik, amikor tilos azt a földekre kijuttatni.

77. A KHV-irányelv II. melléklete 1. pontjának b) alpontja szerinti művelés alatt nem álló földek vagy természetközeli állapotú földterületek intenzív mezőgazdasági hasznosítása engedélyezésének kereteit a cselekvési programok már a nitrát-irányelv értelmében meghatározzák a működési feltételek tekintetében. Ez közvetlenül következik a nitrogéntrágya használatára vonatkozó szabályokból, amelyeket e területek használata során be kell tartani.

78. Ezen túlmenően feltehető, hogy legalábbis a tárolókapacitásokra vonatkozó szabályozások a vallon régióban hatályos rendelkezések szerint is befolyásolják az intenzív állattartási tevékenység engedélyezését. Végeredményben ugyanakkor nem ennek van jelentősége.

79. Már az uniós jog rendelkezéseiből is következik ugyanis, hogy a cselekvési programok meghatározzák a nevezett projektek kereteit. Már a KHV-irányelv rögzíti a befolyásolás minimális mértékét, további feltételek következnek az érintett projekttípusok egy részére vonatkozóan a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelvből [24] (a továbbiakban: IPPC-irányelv).

80. A KHV-irányelv 8. cikke szerint a környezeti vizsgálatot igénylő projektek engedélyezési eljárása során e vizsgálat alapján kapott minden információt figyelembe vesznek. Mindenesetre vizsgálati kötelezettség áll fenn az I. melléklet szerinti projektek – jelen esetben a 17. pont szerinti intenzív állattartási létesítmények – vonatkozásában. És e projekttel kapcsolatos vizsgálat keretében nemcsak a tervezett munkálatok közvetlen hatásait kell figyelembe venni, hanem azokat a környezeti hatásokat is, amelyek várhatóan e munkálatok által megvalósított létesítmények használatából és üzemeltetéséből adódhatnak. [25] Ez magában foglalja különösen a vízminőségre gyakorolt, az intenzív állattartási létesítményekből eredő hatásokat is. [26] Következésképpen az intenzív állattartási létesítmények engedélyezése során azt is figyelembe kell venni, hogy a keletkező ürülék megfelelően tárolható és kijuttatható legyen.

81. Ennek figyelembevétele során a cselekvési program által felállított keretek legalább azt eredményezik, hogy a létesítménynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a program előírásaival összhangban üzemeltessék. Ugyanakkor az engedélyt aligha tagadják meg a vizek mezőgazdaságból származó nitrátszennyezése miatt, ha a projekt megfelel a program rendelkezéseinek. Bizonyos – a cselekvési program céljai szerint káros – alternatívákat így kizárnak, és más – a vizeket lehetőleg jobban védő – alternatívákat nem kell megvizsgálni és mérlegelni. Konkrétan ez nemcsak az üzemeltetés feltételeire

24 – HL L 257., 26. o. (magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.), az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási Nyilvántartás létrehozásáról, valamint a 91/689/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2006. január 18-i 166/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 33., 1. o.) módosított változat az irányadó. A 96/61 irányelvet időközben felváltotta a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 24., 8. o.).

25 – Lásd a fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott Abraham és társai ügyben hozott ítélet 43. pontját, valamint a szintén a fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott Ecologistas en Acción-CODA ügyben hozott ítélet 39. pontját.

26 – Lásd a C-121/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-7569. o.) 88. pontját.

vonatkozik, hanem a helyszínre is kihatással lehet. Az intenzív állattartás létesítményeit csak olyan helyszíneken szabad engedélyezni, ahol elegendő terület áll rendelkezésre az állati ürülék kijuttatására.

82. A cselekvési programok keretet meghatározó hatását egy másik irányelv, az IPPC-irányelv még jobban megerősíti. Ez az irányelv ugyanazokra a létesítménytípusokra vonatkozik, mint a KHV-irányelv I. mellékletének 17. pontja, de a küszöbértékek egy kicsit alacsonyabbak (lásd az IPPC-irányelv I. mellékletének 6.6. pontját), így annak hatálya alá több létesítmény tartozik. Az ilyen létesítmények engedélyezésének az IPPC irányelv 9. cikkének (1) bekezdése és 3. cikkének a) és b) pontja alapján biztosítania kell, hogy a létesítményt úgy üzemeltetik, hogy minden megfelelő megelőző intézkedést megtesznek a környezetszennyezés ellen, és jelentős mértékű környezetszennyezést nem okoznak. A keletkező állati ürülék kijuttatása ezen létesítmények üzemeltetése körébe tartozik. A cselekvési programot ilyen szempontból nemcsak figyelembe kell venni, hanem azt kötelezően be kell tartani.

83. Így a cselekvési programok meghatározzák az IPPC-irányelv I. mellékletének 6.6. pontja szerinti intenzív állattartási létesítmények engedélyezésének kereteit, amely létesítmények vagy a KHV-irányelv I. mellékletének 17. pontja vagy II. melléklete 1. pontjának b) alpontja alá esnek.

84. Ezért az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az irányelv 6. cikkének (1) bekezdése akként értelmezendő, hogy a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programok vonatkozásában a SEA-irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján környezeti vizsgálatot kell végezni.

C – *A második kérdésről*

85. Mivel már a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján el kell végezni a cselekvési program környezeti vizsgálatát, az alapeljárás szempontjából már nem bír jelentőséggel, hogy ezen túlmenően a b) pont alapján is fennáll-e a vizsgálati kötelezettség.[27] A második kérdést ezért csak másodlagosan válaszolom meg.

27 – A gyakorlatban ugyanakkor a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti vizsgálat esetén is figyelembe kell venni, hogy az intézkedés védett övezetet érint-e, mivel az ezen övezetekre gyakorolt hatásokat más szempontok szerint kell megítélni. A vizsgálat módja ugyanakkor nem tárgya jelen eljárásnak.

86. Ezzel a kérdéssel a Staatsrat azt szeretné megtudni, hogy szükséges-e a cselekvési programok környezeti hatásvizsgálata az élőhely-irányelv vagy a madárvédelmi irányelv értelmében vett természetvédelmi területekre gyakorolt hatásuk miatt.

87. A SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja, hogy környezeti vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely vonatkozásában a vizsgálat az élőhely-irányelv 6. vagy 7. cikke alapján szükségesnek tekintendő. E rendelkezések értelmében, figyelembe véve az adott természeti terület védelmével 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.

88. A nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programok nem állnak sem közvetlen kapcsolatban az élőhely-irányelv vagy a madárvédelmi irányelv szerinti természetvédelmi területekkel, és nem is nélkülözhetetlenek azok kezeléséhez. A hatásvizsgálat ezért akkor kötelező, ha a cselekvési program önmagában vagy más tervekkel és projektekkel fennálló összhatáson keresztül jelentősen károsíthatja a természetvédelmi területeket.

89. Ennyiben azt kell vizsgálni, hogy fennáll-e a valószínűsége vagy a veszélye annak, hogy a kérdéses intézkedés az érintett területet jelentősen károsítja. [28] Tekintettel különösen az elővigyázatosság elvére, ilyen veszély akkor áll fenn, ha objektív körülmények alapján nem zárható ki, hogy a szóban forgó terv vagy a szóban forgó projekt a kérdéses területet jelentősen károsítja. [29]

90. A tervezési intézkedésekre vonatkozóan az élőhely-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése ezért megköveteli a vizsgálatot, ha azok jelentősen befolyásolhatják olyan projektek engedélyezését, amelyek az érintett természetvédelmi területeket jelentősen károsíthatják. [30] A terveket ugyanakkor el kell határolni a közigazgatás puszta előzetes megfontolásaitól, a terveknek ugyanis olyan mértékű precizitással kell rendelkezniük, hogy az szükségessé tegye a hatásvizsgálatot. [31]

91. A SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti vizsgálati kötelezettség jellemzően olyan terveket vagy programokat érinthet, amelyek magukban foglalnak

28 – A fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 43. pontja, a C-6/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-9017. o.) 54. pontja és a C-179/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. október 4-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-8131. o.) 34. pontja.

29 – A fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 44. pontja, a fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 54. pontja és a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 254. pontját.

30 – A fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 55. pontja.

31 – A fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 41. pontja.

meghatározott természetvédelmi területekre vonatkozó konkrét projekteket, például olyan útépítés folyosójának a megtervezése, amely természetvédelmi területet érint.

92. A nitrát-irányelvből ezzel szemben nem következik, hogy egy, az 5. cikk szerinti cselekvési program szükségszerűen befolyásolja olyan projektek engedélyezését, amelyek jelentősen károsíthatnak természetvédelmi területeket. Valamely projektnek a cselekvési programmal való összeegyeztethetősége ugyanis még nem árul el semmit arról, hogy az engedélyezhető-e, ha hatással lehet valamely természetvédelmi területre. Erre az élőhely-irányelv az irányadó.

93. Az élőhely-irányelvből sem tűnik ki, hogy a cselekvési programok a természetvédelmi területekkel összefüggésben jelentőséggel bírnak a projektek engedélyezése kapcsán. A 6. cikk (3) bekezdésének második mondata és a 6. cikk (4) bekezdése sokkal inkább önálló szempontokat tartalmaz a tervek és projektek engedélyezésére vonatkozóan, amelyek a cselekvési programok céljaihoz nem közvetlenül kapcsolódnak.

94. Az élőhely-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondata szerint az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagynak jóvá egy projektet, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természetvédelmi terület épségét. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontból, ésszerűen mérlegelve, kétség nélkül megállapítható, hogy ilyen hatások nem következnek be. [32] Ezzel kapcsolatban a terület védelmével kapcsolatos célkitűzések jelentik a zsinórmértéket. [33]

95. Amennyiben nem lehet kizárni az ilyen káros hatásokat, úgy az engedélyezés az élőhely-irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében csak akkor lehetséges, ha nincs alternatív megoldás, a projektet fontos közérdeken alapuló kényszerítő okok miatt végre kell hajtani, és feltéve, hogy a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében. [34] A nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programok e tekintetben nem bírnak jelentőséggel.

96. Ennek ellenére nem zárható ki, hogy a cselekvési programok hozzájárulhatnak a természetvédelmi területek jelentős károsításához.

97. *Először is,* a tagállamok a nitrát-irányelvben megkövetelteken túlmenően más olyan intézkedéseket is felvehetnek a cselekvési

32 – A fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 59. pontja.

33 – Lásd a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 259. pontját.

34 – A fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 260. pontja.

programba, amelyek a természetvédelmi területekkel összefüggő projektek engedélyezésének befolyásolását célozzák.

98. *Másodszor,* az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzések kifejezetten vagy közvetetten kapcsolatba kerülhetnek a cselekvési programmal, például ha a vizek nitrátszennyezését kell elkerülni. Egy alkalmazandó cselekvési program elégségesnek tekinthető ezen célnak történő megfelelés érdekében. Csak a cselekvési programmal érintett természetvédelmi területek védelmével kapcsolatos célkitűzések vizsgálatával állapítható meg az, hogy fennáll-e ilyen kapcsolat.

99. És *harmadszor,* a nemzeti jog további rendelkezései a cselekvési programon keresztül befolyásolhatják az élőhely-irányelv 6. és 7. cikke szerinti engedélyezéseket. Egy ilyen kapcsolat ellentmondhat ugyan az élőhely-irányelv által a projektek engedélyezésével szemben támasztott követelményeknek, de nem zárható ki, hogy az egyének ennek ellenére a megfelelő rendelkezésekre hivatkozhassanak.

100. Csak a hatáskörrel rendelkező tagállami bíróságok vizsgálhatnák azt, hogy valamely cselekvési program, a természetvédelmi területek védelmével kapcsolatos célkitűzések vagy a tagállami jog egyéb rendelkezései ilyen hatással ruházzák-e fel a cselekvési programokat.

101. Ha a Bíróság állást foglal a második kérdésben, akkor azt a választ javaslom, hogy a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési program vonatkozásában környezeti hatásvizsgálatot kell végezni a SEA-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján, ha a cselekvési terv a saját szabályai, a természetvédelmi területek védelmével kapcsolatos célkitűzések vagy a tagállami jog egyéb rendelkezései alapján hozzájárulhat a természetvédelmi területek jelentős károsításához.

D – *A harmadik kérdésről*

102. A harmadik kérdés a tervek és programok környezeti vizsgálatára vonatkozó, a SEA-irányelv 3. cikkének (4) bekezdése szerinti kötelezettségre vonatkozik. E rendelkezés értelmében a tagállamok meghatározzák, hogy a (2) bekezdésben említetteken kívül azoknak az egyéb terveknek vagy programoknak, amelyek meghatározzák a projektek jövőbeli engedélyének kereteit, valószínűleg jelentős környezeti hatása van-e.

103. E rendelkezés esetében olyan szubszidiárius tényállásról van szó, amelynek alkalmazására nem kerül sor akkor, ha már fennáll a vizsgálati kötelezettség. Itt ez az eset áll fenn.

104. Amennyiben a Bíróság arra az eredményre jutna, hogy valamely cselekvési program meghatározza ugyan a projektek kereteit, de ezen projektek egyikét sem nevezi meg a KHV-irányelv I. vagy II. melléklete, és nem szükséges az élőhely-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti hatásvizsgálat, úgy meg kellene vizsgálnia, hogy a cselekvési program jelentős környezeti hatásokkal járhat-e.

105. Belgium vitatja, hogy a Région wallone cselekvési programja jelentős környezeti hatásokkal járhat. A vizek szennyezését hivatott megakadályozni, és így a környezet javítását szolgálja.

106. Korábban már kifejtettem azt az álláspontot, hogy valamely tevékenység kizárólag kedvező környezeti hatásai alapvetően nem bírnak jelentőséggel a KHV-irányelv értelmében. Az irányelv céljai – különösen a környezetvédelem elérni kívánt magas szintje (1. cikk) – nem követelik meg, hogy valamely vizsgálatot csak azért végezzenek el, mert valamely tevékenység a környezet állapotát jelentősen javítani tudja. [35] A Bíróság azonban elutasította ezt az álláspontot. [36] A SEA-irányelv keretében ráadásul még több szól amellett, hogy a pozitív környezeti hatásokat is jelentősnek tekintsük. Mert a környezeti vizsgálatnak – ahogy azt az Inter-Environnement Wallonie kiemeli – kifejezetten a pozitív környezeti hatásokra is ki kell terjednie (az I. melléklet f) pontja, 1. lábjegyzet).

107. Végezetül ez a kérdés jelen ügyben nyitva maradhat, mivel a cselekvési programoknak jelentősen hátrányos környezeti hatásai lehetnek. Lehet, hogy a környezet javítását célozzák, de nem szükségszerűen csak kedvező hatást gyakorolnak a környezetre. Meghatározzák, hogy valamely, a környezetre káros hatással járó tevékenység, mint a nirogéntrágya mezőgazdaságban történő felhasználása, mennyiben megengedett. A hibás cselekvési programok ezért jelentősen hátrányos hatást gyakorolhatnak a környezetre.

108. Így a nitrát-irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programoknak jelentős környezeti hatásuk lehet a SEA-irányelv 3. cikkének (4) bekezdése értelmében.

35 – A C-142/07. sz., Ecologistas en Acción-CODA ügyben 2008. április 30-án ismertetett főtanácsnoki indítvány (EBHT 2008., I-6097. o.) 50. pontja. Esetleg az e ponton nem világos C-247/06. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2008. november 6-án hozott ítéletet (összefoglaló közzétéve: EBHT 2008., I-150*. o., 50. pont) is így kell érteni.

36 – A fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott Ecologistas en Acción-CODA ügyben hozott ítélet 41. pontja.

V – Végkövetkeztetések

109. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatali kérelmet az alábbiak szerint válaszolja meg:

A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv 5. cikke szerinti cselekvési programok vonatkozásában a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján környezeti vizsgálatot kell végezni.