JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. november 17.[1]

C-567/10. sz. ügy

Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
kontra
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

(A Cour Constitutionnelle [Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2001/42/EK irányelv — Bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata — A területek művelési ágára vonatkozó terv teljes vagy részleges hatályon kívül helyezésére való alkalmazhatóság — Törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által előírt tervek és programok"

I – Bevezetés

1. A belga Cour Constitutionnelle (alkotmánybíróság) által előterjesztett két kérdés a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló irányelv[2] (a továbbiakban: SEA-irányelv; a SEA stratégiai környezeti hatásvizsgálatot jelent) hatályára irányul. Egyrészt azt kell tisztázni, hogy ez az irányelv csupán a tervek és programok elfogadására és módosítására vonatkozik, vagy azok hatályon kívül helyezésére is. Másrészt az a kérdés, hogy a környezeti hatásvizsgálat csupán azon tervek és programok elfogadása esetében szükséges, amelyeket el *kell* fogadni, vagy akkor is el kell végezni a vizsgálatot, ha a tervek vagy programok elkészítéséről rendelkezik ugyan jogszabály, de nem kötelező jelleggel.

II – Jogi háttér

A – *A SEA-irányelv*

2. 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 [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot] végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában."

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — A 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.).

3. 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”.

4. A 3. cikk szabályozza, hogy mely tervekkel és programokkal kapcsolatban kell vizsgálatot végezni. Különösen az (1)–(5) bekezdés irányadó:

„(1) A 4–9. cikknek megfelelő környezeti vizsgálatot [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot] 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 [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot] 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) [...]

(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 [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot], 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) […]”

B – *A belga jog*

5. Az irányadó rendelkezéseket a területrendezésről szóló brüsszeli törvénykönyv (Code bruxellois de l'aménagement du territoire; a továbbiakban: CoBAT) szabályozza. A Cour Constitutionnelle e rendelkezéseket a következőképpen mutatja be:

6. A területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek kidolgozásának eljárási szabályai előírják a nyilvános vita szervezését, a különböző igazgatási szervekkel és hatóságokkal való konzultációt, továbbá főszabály szerint környezeti jelentés elkészítését (a CoBAT 43–50. cikke). A CoBAT-nak a területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek kidolgozásáról szóló rendelkezéseit e tervek módosítására is alkalmazni kell (a CoBAT 52. cikke). E rendelkezések azonban nem alkalmazandók a területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek hatályon kívül helyezésére irányuló eljárásra.

7. Az alapeljárásban kifogásolt, 2009. május 14-i rendelet 25. és 26. cikke az önkormányzati testület hatályon kívül helyezésre irányuló, már létező eljárását olyan eljárással egészítette ki, amely lehetővé teszi a kormány számára a hatályon kívül helyezést, de ez sem ír elő környezeti hatásvizsgálatot.

8. A CoBAT 40. cikke értelmében „a régió minden települése, akár saját kezdeményezésre, akár a kormány által előírt határidőn belül, elfogadja a földhasználatra vonatkozó egyedi terveket". Úgy tűnik, e rendelkezés előírja ilyen tervek elfogadását. Mindazonáltal azt a korábbi szabályt veszi át, amelynek keletkezéséből a Cour Constitutionnelle arra a lehetőségre következtet, hogy nem kötelező az ilyen tervek elfogadása. Ezen túlmenően a Cour Constitutionnelle azzal érvel, hogy amikor állampolgárok fordulnak az önkormányzati testülethez, az megtagadhatja a területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek kidolgozását (a CoBAT 51. cikke).

9. Az alapeljárás ezen túlmenően meghatározott objektumok műemlékvédelmére vonatkozó tervekről szól. A 2009. május 14-i rendelet 30. cikkének c) pontja és 101. cikke ilyen tervekről szóló rendelkezéseket vezet be. A CoBAT által előírt engedély megadása előtt e tervek bekérhetők, és a kormány vagy a tulajdonosok egyharmadának kezdeményezésére kérésére készítik el őket. Környezeti hatásvizsgálatra nincs szükség.

III – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

10. Az alapeljárásban több különböző civil szervezet – az Inter-Environnement Bruxelles ASBL, a Petitions-Patrimoine ASBL és az Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (a továbbiakban: Inter-Environnement Bruxelles és társai) – a 2009. május 14-i brüsszeli rendeletnek a CoBAT különböző pontjait módosító rendelkezéseit kifogásolja. Többek között azt kifogásolják, hogy e módosító rendelkezések a területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek hatályon kívül helyezéséhez és a műemlékvédelemre vonatkozó tervek elfogadásához nem írják elő a SEA-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálatot.

11. A belga Cour Constitutionnelle ezért a következő kérdésekkel fordul a Bírósághoz:

1. Úgy kell-e értelmezni a „tervek és programok" SEA-irányelv 2. cikkének a) pontjában foglalt meghatározását, hogy az kizárja ezen irányelv hatálya alól az olyan tervek teljes vagy részleges hatályon kívül helyezésére irányuló eljárást, mint amilyen a CoBAT 58–63. cikke szerinti, a területek művelési ágára vonatkozó egyedi terv?

2. Az ugyanezen irányelv 2. cikkének a) pontjában szereplő „írnak elő" kifejezést úgy kell-e érteni, hogy az kizárja a „tervek és programok" fogalma köréből azon terveket, amelyekről ugyan jogszabály rendelkezik, de amelyeknek elfogadása nem kötelező, mint a brüsszeli területrendezési törvénykönyv 40. cikkében említett, a területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek?

12. Az Inter-Environnement Bruxelles és társai, a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint a Bizottság nyújtott be írásos észrevételeket. Az Egyesült Királyság kivételével mindannyian részt vettek a 2011. október 27-én megtartott tárgyaláson is.

IV – Jogi értékelés

13. Elsőként a második kérdéssel kívánok foglalkozni, mert annak eredménye hatással lehet az első kérdés szükségességére. A területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek első kérdésben szereplő hatályon kívül helyezése ugyanis csak akkor tartozik a SEA-irányelv hatálya alá, ha e tervek elkészítése is a SEA-irányelv hatálya alá tartozik. Ez utóbbi azonban a második kérdés tárgya.

A – *A második kérdésről – a tervek és programok elkészítésére irányuló jogi kötelezettség szükségessége*

14. A második kérdés megválaszolásához azt kell tisztázni, hogy a SEA-irányelv alá tartoznak-e azok a tervek vagy programok, amelyekről ugyan jogszabály rendelkezik, elfogadásuk azonban nem kötelező, vagy ez csak akkor igaz, ha a terv elkészítése jogi kötelezettség.

15. A SEA-irányelv 2. cikke a) pontja második francia bekezdésének szinte minden nyelvi változatában olyan tervekről vagy programokról van szó, amelyeket előírnak, illetve amelyek szükségesek. Nem tartoznak ide azok a jogszabályban szereplő tervek vagy programok, amelyek elfogadása nem kötelező. Ahogyan azt az Egyesült Királyság helyesen kiemelte, a Bíróság erre alapozta a Terre wallonne ügyben hozott ítéletét [3].

16. Csupán az olasz nyelvi változat értelmezhető másképpen. Abban olyan tervekre és programokra hivatkoznak, amelyekről jogilag „rendelkeznek” („previsti”). Ez alatt olyan intézkedéseket is érthetünk, amelyekről ugyan jogszabály rendelkezik, de nem kötelező az elfogadásuk.

17. Valamely közösségi jogi rendelkezés eltérő nyelvi változatait egységesen kell értelmezni. Amennyiben a változatok eltérnek egymástól, a rendelkezést főszabály szerint azon szabályozás általános rendszerének és céljának figyelembevételével kell meghatározni, amelynek e rendelkezés részét képezi. [4] Ugyanis a nyelvi változatok szerint eltérő rendelkezést is az alkotójának tényleges szándéka alapján kell értelmezni. [5] A SEA-irányelv 2. cikke a) pontja második francia bekezdésének keletkezési történetéből kiderül, hogy az olasz változat a jogalkotó tényleges szándéka értelmében ugyancsak azokat a terveket és programokat tartalmazza, amelyeket el kell fogadni.

3 — A C-105/09. és C-110/09. sz. egyesített ügyekben 2010. június 17-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-5611. o.) 35. és azt követő pontja. Lásd még az ebben az ügyben 2010. március 4-én ismertetett indítványom 37. és azt követő pontjait, valamint 41. pontját.

4 — A 19/67. sz. Van der Vecht-ügyben 1967. december 5-én hozott ítélet (EBHT 1967., 462. és 473. o.); a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1999. o.) 13/14. pontja; a C-56/06. sz. Euro Tex ügyben 2007. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4859. o.) 27. pontja és a C-426/05. sz. Tele2 Telecommunication ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-685. o.) 25. pontja.

5 — A 29/69. sz. Stauder-ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1969., 419. o.) 3. pontja; az 55/87. sz. Moksel Import und Export ügyben 1988. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3845. o.) 49. pontja; a C-268/99. sz., Jany és társai ügyben 2001. november 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-8615. o.) 47. pontja; a C-188/03. sz. Junk-ügyben 2005. január 27-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-885. o.) 33. pontja és a C-261/08. és C-348/08. sz., Zurita García és Choque Cabrera egyesített ügyekben 2009. október 22-én hozott ítélet (EBHT 2009, I-10143. o.) 54. pontja.

18. Sem a Bizottság eredeti javaslata [6], sem a módosított változat [7] nem tartalmazott olyan feltételt, miszerint az elfogadandó terveknek és programoknak jogszabály által előírtnak kell lenniük. Miután a javaslat ennyiben nem került elfogadásra, a Bizottság Belgium és Dánia támogatásával azt javasolta, hogy legalább azokra a tervekre és programokra vonatkozzon az irányelv, „amelyekről jogszabályok rendelkeznek, vagy amelyek törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseken alapulnak” [8]. A jogalkotó mindazonáltal nem követte e javaslatokat sem.

19. A Tanács az elfogadott, a Parlament által nem kifogásolt szabályozást a közös álláspont olasz nyelvi változatában is úgy magyarázta, hogy az csak az előírt („prescritti”) tervekre és programokra vonatkozik. [9] Ezért az irányelv olasz nyelvi változatát is úgy kell érteni, hogy az csak olyan tervekre vagy projektekre vonatkozik, amelyek jogi kötelezettségre vezethetők vissza.

20. A SEA-irányelv 2. cikke a) pontja második francia bekezdésének szövege és keletkezése tekintetében nem vezet más értelmezéshez sem az európai környezetvédelmi politika átfogó célja, azaz a védelem magas szintje (EUSZ 3. cikk (3) bekezdése, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 37. cikke és az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése), sem az irányelv különös célja, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok környezeti hatásvizsgálata (1. cikk). [10] Igaz ugyan, hogy a jogi kötelezettségen nem alapuló tervek és programok is jelentős környezeti hatással járhatnak, esetenként a kötelező terveknél akár jelentősebb hatással is, a jogalkotó azonban nyilvánvalóan nem kívánta környezeti hatásvizsgálat alá vetni az ilyen intézkedéseket.

21. Az Egyesült Királyság és a Cseh Köztársaság elfogadható okra hivatkozik ezzel kapcsolatban: félő, hogy a hatóságok a környezeti hatásvizsgálattal járó ráfordítások miatt nem fogadnának el ilyen önkéntes terveket. Sok minden szól amellett, hogy az önkéntes tervek sokkal inkább hozzájárulnának a környezeti szempontok szigorúbb figyelembevételéhez és a nyilvánosság nagyobb részvételi lehetőségének biztosításához, mint a tervezés elmaradása. Az értékelés a jövőben vélhetően megváltozik a környezeti hatásvizsgálat alkalmazásából fakadó pozitív tapasztalatok alapján, de ez nem előlegezhető meg a jogalkotó írásos szándékával ellentétes értelmezés útján.

22. A tárgyaláson az Inter-Environnement Bruxelles és társai továbbá a nyilvánosságnak az Aarhusi Egyezmény [11] 7. cikke és a 2003/35/EK irányelv [12] 2. cikke szerinti részvételére hivatkoztak. Az Egyezmény értelmében ez a részvétel minden környezettel kapcsolatos tervet és programot érint, de kifejezetten nem követeli meg a környezeti jelentést. Amennyiben a SEA-irányelv átfogóan alkalmazná ezt a nemzetközi jogi kötelezettséget az Unió tekintetében, lehetőség lenne a szövegen túlmenően, nevezetesen minden környezettel kapcsolatos tervre és programra alkalmazni azt.

23. A SEA-irányelvben azonban semmi nem utal arra, hogy célja az Aarhusi Egyezmény 7. cikkének átültetése lenne. A 2003/35 irányelv (10) preambulumbekezdéséből sokkal inkább az következik, hogy az Egyezmény e kérdésben csak az uniós jogi tervekre és programokra alkalmazandó, méghozzá meghatározott intézkedések esetében a 2003/35 irányelv révén, a jövőben viszont a mindenkori jogi aktus különös szabályozása révén. A 2003/35 irányelv 2. cikkének (5) bekezdése csupán azt tisztázza, hogy a SEA-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat elegendő a nyilvánosság részvételéhez. [13]

6 — COM(96) 511, 1996. december 4. (HL C 129., 14. o.).

7 — COM(1999) 73 végleges, 1999. február 22. (HL C 83., 13. o.).

8 — Az 1999. december 8-i 13800/99. sz. tanácsi dokumentum, 5. o., 5. lábjegyzet.

9 — HL C 137., 11. (20.) o.

10 — Lásd a C-295/10. sz., Valčiukienė és társai ügyben 2011. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-8819. o.) 46. és azt követő pontját, valamint 3. lábjegyzetben hivatkozott Terre wallonne egyesített ügyekben 2010. március 4-én ismertetett indítványom 30. pontját.

11 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (HL L 124., 4. o.); a Közösség 1998. június 25-én írta alá a dániai Aarhusban, és a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL L 124., 1. o.) fogadták el.

12 — 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 tanácsi irányelv (HL L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.).

13 — Ehhez lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Terre Wallonne ügyben hozott ítélet 37. és azt követő pontjait.

24. Ezért az Aarhusi Egyezmény 7. cikke szerinti célok nem igazolják a SEA-irányelvnek a jogalkotó egyértelmű szándékával ellentétes értelmezését.

25. Ez azonban még nem tisztázza azt, hogy a SEA-irányelv 2. cikke a) pontjának második francia bekezdése szerint milyen terveket és programokat „írnak elő”. A Cour Constitutionnelle erre ugyan nem kérdez rá kifejezetten, azonban csak e kérdés tisztázását követően tud megfelelően dönteni a megtámadott rendelkezések SEA-irányelvvel való összeegyeztethetőségéről.

26. Úgy tűnik, hogy a Cour Constitutionnelle szerint ahhoz, hogy a SEA-irányelv 2. cikke a) pontjának második francia bekezdése szerinti kötelezettség a SEA-irányelv hatálya alá tartozzon, e kötelezettségnek *minden* esetben magában kell foglalnia az érintett terv vagy program elkészítését. Ennek értelmében a bizonyos esetben önkéntesen elkészíthető, más esetben azonban megkövetelt tervek és programok esetében soha nem kötelező a környezeti hatásvizsgálat.

27. A Terre Wallonne ügyben hozott ítéletében a Bíróság mindazonáltal már kimondta, hogy a SEA-irányelv olyan programokat is magában foglal, amelyeket csak meghatározott körülmények között írnak elő[14], a konkrét esetben a nitrátirányelv szerinti cselekvési programokban[15]. Csak akkor kell elkészíteni azokat, ha az ezen irányelv szerint veszélyeztetett területekről van szó. Amennyiben a tagállami hatóságok más területek vonatkozásában önkéntesen készítenek cselekvési programokat a nitrátirányelv által meghatározott követelmények alapján, nem kell alkalmazni a SEA-irányelvet.

28. Következésképpen a SEA-irányelv alkalmazásához minden egyedi ügyben meg kell vizsgálni azt, hogy a terv vagy program elkészítése kötelező vagy önkéntes alapon történik-e.

29. Uniós jogi rendelkezések hiányában kötelezően a Cour Constitutionnelle által eldöntendő nemzeti jogi kérdés, hogy a jelen ügyben előírják-e az adott intézkedés meghozatalát. A CoBAT 40. cikkéből például az következik, hogy az önkormányzat határidőt írhat elő a területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek elfogadására. Ebben az esetben jogi kötelezettség állhat fenn a terv elfogadására. Azonban úgy tűnik, nem ez a helyzet akkor, ha a polgárok kezdeményezik a terv elfogadását. Ez a rendelkezés is értelmezhető azonban úgy, hogy az önkormányzatnak van ugyan mozgástere a terv elfogadására rendelkezésére álló határidő tekintetében, főszabály szerint azonban el kell fogadnia a tervet. Nem tűnik kizártnak az, hogy a hasonló mozgástér az ügy körülményeit tekintve igen korlátozott lehet.[16]

30. Összefoglalásképpen, a SEA-irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti „írnak elő” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy e meghatározás nem tartalmazza azokat a terveket és programokat, amelyekről jogszabály rendelkezik ugyan, de elfogadásuk nem kötelező. A meghatározott körülmények között önkéntesen elfogadható tervek vagy programok csak abban az esetben tartoznak e meghatározásba, ha elfogadásuk kötelező.

B – *Az első kérdésről – a tervek vagy programok hatályon kívül helyezése*

31. A belga Cour Constitutionnelle az első kérdéssel azt kívánja tisztázni, hogy a SEA-irányelv vonatkozik-e a tervek vagy programok hatályon kívül helyezésére.

14 — A 3. lábjegyzetben hivatkozott Terre Wallonne ügyben hozott ítélet 35. pontja.

15 — A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv (HL L 375., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 68. o.).

16 — Lásd a C-392/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2010. március 25-én hozott ítélet (EBHT 2010, I-2537. o.) 14. és azt követő pontjait.

1. Az első kérdés megválaszolásának szükségességéről

32. A Cseh Köztársaság úgy véli, hogy az alapeljárás tekintetében ez a kérdés már nem lényeges akkor, ha a SEA-irányelv csak azon tervekre és programokra vonatkozik, amelyek elfogadása kötelező. A belga Cour Constitutionnelle az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével abból indul ki, hogy a CoBAT 40. cikke szerinti területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek elfogadása nem kötelező. Ebben az esetben e tervek nem tartoznak a SEA-irányelv hatálya alá, és hatályon kívül helyezésükhöz nincs szükség környezeti hatásvizsgálatra.

33. Korábban azonban már rámutattam arra, hogy bizonyos esetekben mégis fennállhat kötelezettség a hivatkozott tervek elfogadására.[17] Ahogyan azt a Bizottság hangsúlyozza, még akkor is ez következik az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásában szereplő nemzeti jogi rendelkezések bemutatásából, ha az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés szövege látszólag ellene szól.[18] Következésképpen nem zárható ki bizonyossággal, hogy a Cour Constitutionnelle a nemzeti jog vitatott rendelkezéseit mégis jogi kötelezettségként értelmezi. Az első kérdést egyébként nem a második kérdésre adandó meghatározott válasz függvényében tették fel. A második kérdésre adott választól függetlenül ezért nem állapítható meg az, hogy az első kérdés nyilvánvalóan semmilyen kapcsolatban sem áll az alapjogvita tényállásával vagy tárgyával, vagy hogy a probléma hipotetikus.[19]

34. Következésképpen a Bíróságnak meg kell válaszolnia az első kérdést.

2. A tervek és programok hatályon kívül helyezéséről

35. Az első kérdés kiindulópontja az a körülmény, hogy a SEA-irányelv 2. cikkének a) pontja a „terveket és programokat […], illetve ezek bármely módosítását” tartalmazza, nem említi azonban kifejezetten a hatályon kívül helyezést. Különösen Belgium és az Egyesült Királyság tartja ezért kizártnak azt, hogy a teljes hatályon kívül helyezés módosításnak minősül.

36. Ahogyan azonban a Cour Constitutionnelle, az Inter-Environnement Bruxelles és a Bizottság is előadta, a módosítás fogalmát úgy is lehet értelmezni, hogy az magában foglalja valamely terv vagy program hatályon kívül helyezését. Főszabály szerint ugyanis minden módosítás egy létező szabályozás hatályon kívül helyezéséből és új szabályozás megalkotásából áll. A „tiszta” hatályon kívül helyezés csupán valamely szabályozás nemszabályozással való felváltása. Ekkor a mindenkor általános szabály alkalmazandó. Ez is módosítás.

37. Így a német területrendezési tervek hatályon kívül helyezése után a német építési törvénykönyv (Baugesetzbuch) projektek összefüggően beépített településrészeken belül történő engedélyezhetőségéről szóló rendelkezései (az építési törvénykönyv 34. §-a) vagy a külterületekre vonatkozó rendelkezései (az építési törvénykönyv 35. §-a) alkalmazandók. A terv hatályon kívül helyezésével tehát megváltozik az e projektre vonatkozó szabályozási keret.

38. Belgium és az Egyesült Királyság mindazonáltal úgy véli, hogy a SEA-irányelv új tervtartalmak meghatározásából indul ki. Különösen arra hivatkoznak ezzel kapcsolatban, hogy a 3. cikk (2) és (4) bekezdése értelmében a tervekkel és programokkal kapcsolatban akkor végeznek környezeti hatásvizsgálatot, ha azok meghatározott projektek keretébe illeszkednek. A hatályon kívül helyezéssel ilyen tartalmak nem jönnek létre.

17 — Lásd a fenti 26. pontot.

18 — Lásd a fenti 8. pontot.

19 — Lásd a C-483/09. és C-1/10. sz., Gueye egyesített ügyekben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-8263. o.) 40. pontját.

39. A SEA-irányelv értelmezéséhez nem annyira az irányelv szövegének szűk értelmezését kell alapul venni, sokkal inkább az 1. cikk szerinti célkitűzést, nevezetesen a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában elvégzendő környezeti hatásvizsgálatot.[20] Igaz ugyan, hogy a Cseh Köztársaság és az Egyesült Királyság úgy véli, hogy hatályon kívül helyezését követően valamely terv vagy program nem járhat hatással a környezetre, ez a felfogás azonban téves.

40. Amennyiben a tervek és programok meghatározzák a projektek kereteit, azáltal hogy korlátokat állítanak fel a projekteknek, akkor az ilyen korlátok megszüntetése, ahogyan azt a Cour Constitutionnelle helyesen hangsúlyozza, különösen jelentős hatással járhat a környezetre.

41. Az Inter-Environnement Bruxelles és társai által bemutatott példa ezt szemlélteti: ennek értelmében azért helyeztek hatályon kívül egy területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervet, hogy felépíthessenek egy 44 000 m^2 nagyságú irodaházat, a terv ugyanis csupán 20 000 m^2 nagyságú épületet engedélyezett. A területek művelési ágára vonatkozó egyedi tervek hatályon kívül helyezésével így jelentősen tágult az irodaházak engedélyezésének kerete. Kézenfekvő, hogy a hasonló korlátozások megszüntetése hatással lehet a környezetre. Egy nagyobb irodaház nagyobb forgalommal jár, vélhetően nagyobb földfelületet vesz igénybe, és jelentősebb hatással lehet például a helyi mikroklímára és a vízháztartásra.

42. Amennyiben a hasonló projektek hatásai egyben a KHV-irányelv[21] hatálya alá is tartoznak, akkor ez a Cseh Köztársaság álláspontjával szemben nem mond ellent a SEA-irányelv alkalmazásának. Különösen nem áll fenn kettős kötelezettség a környezeti hatásvizsgálat elvégzésére, hiszen nincs szükség második vizsgálatra, ha az első vizsgálat teljes mértékben eleget tesz a kitűzött céljainak.[22] Amennyiben azonban a két vizsgálat terjedelme vagy tartalma eltér egymástól, ésszerű a második vizsgálat elvégzése. A ráfordítás éppen a hivatkozott példához hasonló esetekben minimális, amikor a terv vagy program hatályon kívül helyezésére irányuló eljárást kombinálják, de legalábbis összhangba hozzák a projekt engedélyezési eljárásával.

43. A környezeti jelentés egyébként valamely intézkedés hatályon kívül helyezése esetében feleslegessé vagy legalábbis terjedelmében korlátozottá válhat, ha azt a meghozatalakor megfelelően vizsgálták. A környezeti jelentés ugyanis a SEA-irányelv I. mellékletének b) pontja értelmében a környezet aktuális állapotának lényeges szempontjait tartalmazza, és azok valószínűsíthető fejlődését a terv vagy program megvalósulásának elmaradása esetén. A hatályon kívül helyezés vizsgálata során ezért lényegében a környezet állapotának időközi módosulásait kell figyelembe venni. Nem lehet azonban eltekinteni a nyilvánosság részvételétől, hiszen a tervek vagy programok elkészítésére vonatkozó állásfoglalások eltérhetnek a hatályon kívül helyezésre vonatkozó állásfoglalásoktól.

44. A Cseh Köztársaság és az Egyesült Királyság végül rendszertani okokból tartja kizártnak a SEA-irányelv alkalmazását a tervek vagy programok hatályon kívül helyezésére. Különböző rendelkezések és preambulumbekezdések az intézkedések elfogadására és kidolgozására hivatkoznak. A hatályon kívül helyezést azonban nem kell sem elfogadni, sem kidolgozni.

45. Ez az érvelés figyelmen kívül hagyja azonban azt, hogy a mindenkori szabályozás alkalmazható a tervek vagy programok hatályon kívül helyezésére is. Valamely intézkedés elfogadásának, ahogyan azt a SEA-irányelv különböző rendelkezései is tartalmazzák, megfelel a hatályon kívül helyezésről szóló döntés is. A hatályon kívül helyezés is igényel továbbá egy legalább korlátozott kidolgozást, amelynek keretében megvizsgálják azt, hogy az intézkedést milyen terjedelemben kell hatályon kívül helyezni. Az

20 — Lásd a hivatkozást a 10. lábjegyzetben.

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

22 — A 10. lábjegyzetben hivatkozott Valčiukienė és társai ügyben hozott ítélet 62. pontja.

Egyesült Királyság álláspontjával szemben a környezeti hatásvizsgálat ebben az összefüggésben arra terjed ki, hogy a meghatározott tartalmak hatályon kívül helyezése mennyiben lehet hatással a környezetre. Ha eközben esetleges jelentős hatásokat azonosítanak, akkor azokat alávetik a 10. cikkben előírt ellenőrzésnek.

46. A Cseh Köztársaság által a tárgyaláson előadottaktól eltérően ezt az eredményt nem kérdőjelezi meg a valamely intézkedés bírósági úton való hatályon kívül helyezésével történő összehasonlítás vagy valamely időben korlátozott tervre vonatkozó példa sem. Ahogyan azt a Bizottság és az Inter-Environnement Bruxelles és társai meggyőzően állították, a SEA-irányelv egyik esetben sem követeli meg a környezeti hatásvizsgálatot. A bírósági határozatok nem tartoznak a 2. cikk a) pontja szerinti tervek és programok fogalommeghatározása alá.[23] Valamely időben korlátozott intézkedés lejárata pedig már az elkészítéskor elvégzett vizsgálat részét képezi.

47. Valamely terv vagy program teljes vagy részleges hatályon kívül helyezése ezért a SEA-irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti módosításnak minősül.

3. A tervek vagy programok módosítására vagy hatályon kívül helyezésére irányuló kötelezettség szükségességéről

48. A Bizottság felveti ezen kívül azt a kérdést, hogy a tervek vagy programok módosítása és hatályon kívül helyezése csak akkor tartozik-e a SEA-irányelv hatálya alá, ha jogi kötelezettségen alapul.

49. A SEA-irányelv 2. cikke a) pontjának szövege e ponton nem egyértelmű. A rendelkezés különösen az angol[24] és a francia[25] nyelvi változatban olvasható minden nehézség nélkül úgy, hogy csupán a tervek és programok kötelező jellegű módosítására vonatkozik.

50. Mindazonáltal lehetséges, sőt a német nyelvi változatban[26] a módosítás fogalmához nem illő „előír” ige alkalmazása miatt kézenfekvő, hogy az „amelyeket […] írnak elő” szabályozási rész kizárólag a tervekre és programokra vonatkozik. Ennek értelmében a SEA-irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti fogalommeghatározás az előírt tervekre és programokra vonatkozik, valamint azok módosítására.

51. A nyelvi változatok ezen eltérése is újabb lehetőséget biztosít arra, hogy figyelembe vegyük a szabályozás keletkezési történetét, rendszerét és célját.[27]

52. A keletkezési történet e kérdés vonatkozásában ugyancsak tanulságos. A „tervek és programok […], illetve ezek bármely módosítása, […] amelyeket előírnak” korlátozás a Tanács közös álláspontjának indokolása szerint annak egyértelművé tétele érdekében került a SEA-irányelvbe, „hogy kizárólag azon tervek és programok tartozzanak alá, amelyeket tagállami törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő”[28]. A jogalkotó célja következésképpen nem az volt, hogy az alkalmazást e tervek és programok módosítására korlátozza.

53. Egyébként csak ez az olvasat meggyőző a SEA-irányelv rendszerére és céljára tekintettel.

23 — A bírósági úton való hatályon kívül helyezés esetére vonatkozó megfontolások képezik a tárgyát a C-41/11. sz., Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyben folyamatban lévő jogvitának, amelyben ++ teszik közzé a főtanácsnoki indítványomat.

24 — „[P]lans and programmes, […], as well as any modifications to them […] which are required […].”

25 — „[L]es plans et programmes, […], ainsi que leurs modifications […] exigés […]”.

26 — „Pläne und Programme, […], sowie deren Änderungen, die […] *erstellt* werden müssen” („tervek és programok, […] illetve ezek bármely módosítása, […] amelyeket […] *írnak elő*”) (kiemelés tőlem).

27 — Lásd a fenti 17. pontot.

28 — Hivatkozás a 9. lábjegyzetben.

54. Ahogyan azt a Bizottság a rendszer tekintetében előadta, a tervek vagy programok módosítása és hatályon kívül helyezése főszabály szerint ugyanolyan formában történik, mint azok elfogadása. A környezeti hatásvizsgálatot ezért annyiban kell alkalmazni valamely intézkedés módosítása vagy hatályon kívül helyezése során, amennyiben az az elfogadáskor szükséges volt.

55. Ahogyan azt a Bizottság kifejtette, egyebekben feltételezhető, hogy ritka a tervek vagy programok módosítására irányuló jogi kötelezettség fennállása, még akkor is, ha az eszköz eredeti elfogadása ilyen kötelezettségen alapult. Félő ezért, hogy a kötelező módosításokra és hatályon kívül helyezésekre való korlátozás jelentősen korlátozná a környezeti hatásvizsgálat hatókörét.

56. Az ilyen korlátozás ellentétes azzal a céllal, hogy vizsgálatot végezzenek a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában. Ilyen hatások nem csupán a tervek és programok elfogadásakor már fennálló szabályozásokból fakadhatnak, hanem a csupán a módosításokkal beillesztett, vagy a meglévő szabályozások hatályon kívül helyezése révén alkalmazandó rendelkezésekből is.

57. A kötelező módosításokra vagy korlátozásokra szűkítés végül ösztönözné a SEA-irányelv megkerülését is. Lehetővé válna olyan terv vagy program szabályozás nélküli, „üres bábként” való elkészítése, amely környezeti hatásvizsgálatot igényel, és a kényes szabályozásokat ezt követően olyan „önkéntes” módosítások útján illesztik be, amelyek megkerülik a vizsgálatot.

4. Az első kérdés megválaszolásáról

58. Az első kérdésre tehát összefoglalásképpen azt a választ kell adni, hogy a valamely terv vagy program teljes vagy részleges hatályon kívül helyezésére irányuló eljárás a SEA-irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti módosítás, amennyiben ezen eljárás e rendelkezés szerinti tervre vagy programra vonatkozik.

V – Végkövetkeztetések

59. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

1. A valamely terv vagy program teljes vagy részleges hatályon kívül helyezésére irányuló eljárás a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti módosítás, amennyiben ezen eljárás e rendelkezés szerinti tervre vagy programra vonatkozik.

2. A 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti „írnak elő” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy ez a meghatározás nem vonatkozik azokra a tervekre és programokra, amelyekről ugyan jogszabály rendelkezik, de elfogadásuk nem kötelező. A bizonyos körülmények között önkéntesen elfogadható tervek vagy programok csak abban az esetben tartoznak e meghatározás körébe, ha elfogadásuk kötelező.