JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. október 27. [1]

I – Bevezetés

1. Ebben a kötelezettségszegés megállapítása iránt indított eljárásban a Bizottság a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv [2] (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) és a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv [3] (a továbbiakban: az élőhelyekről szóló irányelv) alkalmazását kifogásolja, az osztrák Vorarlberg tartomány egyik útépítési projektjével összefüggésben. A Bregenz melletti Lauteracher Ried különleges természetmegőrzési terület térségében található Boden-tói S18-as gyorsforgalmi útról van szó.

2. A Bizottság azt kifogásolja, hogy az Osztrák Köztársaság bizonyos, a projekttel érintett területeket nem sorolt be a madárvédelmi irányelv szerinti különleges természetmegőrzési területként, és az út engedélyezésekor nem vizsgálták meg kielégítő mértékben az egyéb lehetőségeket, és a Natura 2000 koherenciájának biztosítása érdekében sem tették meg a kellő intézkedéseket.

II – Jogi háttér

3. A Natura 2000-t az élőhelyekről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében határozzák meg:

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

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás, 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.

3 – HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás, 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.

A Natura 2000 hálózat a tagállamok által a 79/409/EGK irányelvnek megfelelően minősített különleges természetvédelmi [helyesen: természetmegőrzési] területeket is magában foglalja."

4. A madárvédelmi irányelv 4. cikke tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a tagállamok mely területeket kötelesek a madarak számára különleges természetmegőrzési területként (a továbbiakban: KTT) besorolni. Ott is – a (4) bekezdés első mondatában – először ezen területek védelmét szabályozták:

„(1) Az 1. mellékletben [helyesen: I. mellékletben] említett fajok fennmaradásának és szaporodásának biztosítása érdekében elterjedési területükön az élőhelyüket érintő különleges védelmi intézkedésekre van szükség.

Ebben az összefüggésben figyelembe kell venni:

a) a kipusztulással fenyegetett fajokat;

b) az élőhelyük meghatározott változásaira érzékeny fajokat;

c) a kis állományuk vagy korlátozott helyi elterjedésük miatt ritkának minősített fajokat;

d) az élőhelyük egyedi jellege miatt különleges figyelmet érdemlő egyéb fajokat.

Az állományszintek változásának irányát és ingadozásait az értékelések háttér-információiként figyelembe kell venni.

A tagállamok a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területeket e fajok védelme érdekében különleges védelmi [helyesen: különleges természetmegőrzési] területekké minősítik, figyelembe véve a fajok védelmi szükségleteit azokon a földrajzilag meghatározott tengeri és szárazföldi területeken, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell.

(2) A tagállamok hasonló intézkedéseket tesznek az I. mellékletben fel nem sorolt, rendszeresen előforduló vonuló fajok esetében is, szem előtt tartva azok védelmi szükségleteit azon a földrajzi tengeri és szárazföldi területen, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell, tekintettel költő-, vedlő- és telelőterületeikre, valamint vonulási útvonaluk pihenőhelyeire. A tagállamok e célból

külön figyelmet fordítanak a vizes élőhelyek védelmére és különösen a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekre.

(3) [...]

(4) Az (1) és (2) bekezdésekben meghatározott védett [helyesen: természetmegőrzési] területek vonatkozásában a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle zavarásának elkerülése érdekében, amennyiben azok e cikk céljai szempontjából jelentőséggel bírnak. A tagállamok e védett [helyesen: természetmegőrzési] területeken kívül is törekednek az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának elkerülésére."

5. Az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikke megváltoztatta a KTT védelmére vonatkozó szabályozást:

„A 4. cikk (1) bekezdése alapján besorolt vagy a 4. cikk (2) bekezdése értelmében annak megfelelően elismert területek tekintetében ezen irányelv alkalmazásának napjától, illetve – amennyiben az későbbi időpontra esik – azon időponttól számítva, amikor a tagállam a 79/409/EGK irányelv értelmében végrehajtja, illetve elismeri a besorolást, a 79/409/EGK irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondatából eredő kötelezettségek helyébe ezen irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdéséből eredő kötelezettségek lépnek."

6. Ezt a szabályozást az élőhelyekről szóló irányelv hetedik preambulumbekezdése a következőképpen magyarázza:

„mivel valamennyi kijelölt területet be kell vonni az egységes európai ökológiai hálózatba, beleértve azokat is, amelyek a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv [...] értelmében már jelenleg is, illetve a jövőben különleges természetvédelmi területnek minősülnek".

7. Az élőhelyekről szóló irányelv vonatkozó 6. cikkének (3) és(4) bekezdése értelmében:

„(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 [helyesen: rendelkezéseire is figyelemmel] az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot [helyesen: projektet], ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.

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

[...]"

8. Ezzel kapcsolatban az élőhelyekről szóló irányelv tizedik preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

„[...] alaposan meg kell vizsgálni minden olyan tervet vagy programot [helyesen: projektet], amelynek jelentős hatása lehet a már kijelölt, illetve a jövőben kijelölendő területek védelmének célkitűzéseire".

III – Tényállás, előzetes eljárás és kérelmek

9. Az érintett útépítési projektre vonatkozó első kérelmet 1992-ben nyújtották be. Az eljárás akkor nem zárult döntéssel; a projektet teljesen átdolgozták, és 1994. március 8-án új eljárást indítottak. Ez az eljárás a nyomvonalnak a gazdasági ügyekért felelős szövetségi miniszter 1997. április 8-i rendelete általi kijelölésével zárult.

10. 1999. január 19-én kérelmezték az útépítési projekt természetvédelmi szempontok szerinti engedélyezését. Ez 2001. július 6-án történt meg. Ennek kapcsán a döntéshozó hatóság kötve volt a már meghatározott nyomvonalhoz. Alternatív nyomvonalat nem vizsgáltak. Az engedély számos feltételt szabott a projekt végrehajtásához, valamint a helyettesítő élőhelyek megteremtése érdekében kiegyenlítő fizetési kötelezettségként 2 625 802,63 euró fizetését rendelte el. Az ezt követő államigazgatási eljárásban (fellebbezés) az engedélyt a 2003. február 21-i határozattal – az indoklásban végrehajtott módosításokkal – lényegében helybenhagyták. A kiegyenlítő fizetési kötelezettséget 2 056 922,26 euróra csökkentették.

11. Időközben az Osztrák Köztársaság 1995. január 1-jén csatlakozott az Európai Közösséghez. Az Osztrák Köztársaság 1995. június 7-i levelével értesítette a Bizottságot a Lauteracher Ried-i területet KTT-vé nyilvánításáról. A Soren és a Gleggen-Köblern terület nem része a KTT-nek.

12. A terület egésze több, egymást követő, a területre vonatkozó rendelet [4] védelme alatt, a terület bizonyos részei pedig a vorarlbergi tartományi kormányzat „Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau"-ról [5] (a Rheintal-Walgau-i füves rétek biotóphálózatáról) szóló rendeletének védelme alatt álltak. A biotóphálózat mindazonáltal jelentős mértékben magában foglal KTT-n kívüli területeket is, többek között a Gleggen-Köblern terület nagy részét és a Soren terület egyes részeit. A rendeletek szabályozták többek között a terület használatát, és megtiltották a meghatározott területekre történő belépést.

13. A KTT a madárvédelmi irányelv I. mellékletében megnevezett haris *(Crex crex)* lényeges költőhelyének számít. A haris hosszú idő óta *világszerte* fenyegetettnek (*threatened*) és veszélyeztetettnek (*vulnerable*) számított, azaz fokozottan fennállt a kihalásának veszélye. Az utóbbi időben azonban helyzetét az Európai Unión kívüli populációkra vonatkozó új ismeretek alapján csaknem fenyegetettnek (*near threatened*) minősítették át. [6] Európában a haris csökkenő állománynak (*depleted*) számít. [7]

14. Az osztrák hatóságok által a Bizottságnak átnyújtott 1997. júniusi formanyomtatvány megnevezi a sárszalonka (*Gallinago gallinago*) (15 pár), a bíbic (*Vanellus vanellus*) (20 pár) és a nagy póling (*Numenius arquata*) (10 pár) vonuló madarakat is. Ezeket a fajokat világszerte enyhén veszélyeztetettnek (*low risk/least concern*) minősítik. [8] Európában mindazonáltal a sárszalonka és a nagy póling visszaszorulóban lévőnek, a bíbic pedig veszélyeztetettnek számít. [9]

15. Mind a négy említett madárfaj mezőkön, különösen füves réteken költ, így a „Rheintal-Walgau-i füves rétek biotóphálózatában" is védik és támogatják őket.

4 – Először, úgy tűnik, a Lauteracher Ried védelméről szóló rendeletnek (LGBl. 22/1966) az LGBl. 24/1969-ben kihirdetett szövege volt hatályban, azután a Lauteracher Ried tájvédelmi területről szóló rendelet (LGBl. 82/1997), végül egy újabb rendelet ugyanezzel a címmel, amelyet az LGBl. 63/2002-ben hirdettek ki. Mindemellett a tartományi kormányzat a Lauteracher Ried ideiglenes biztosításáról szóló rendelete (LGBl. 15/1993) volt hatályban, amelynek hatályát nyilvánvalóan többször is megváltoztatták.

5 – *Vorarlberger Landesgesetzblatt*, 1995. év, 27. kötet, 61. szám, 1995. december 28.

6 – IUCN Red List of Threatened Species, http://www.redlist.org; BirdLife Species Factsheet, http://www.birdlife.org.

7 – Birdlife International (Papazoglou és társai), *Birds in the European Union – a status assessment*, 2004, 32. o., http://birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; lásd ugyanott a fajtákra vonatkozó adatlapot is.

8 – Az IUCN (hivatkozás a 6. lábjegyzetben).

9 – A Birdlife (hivatkozás a 7. lábjegyzetben) 32. és azt követő oldalai, lásd az adott fajtára vonatkozó adatlapot is.

16. Emellett az osztrák kormány adatai szerint a KTT Vorarlbergben fontos téli, pihenő- és élelemszerzési terület tizenkét, részben az I. mellékletben felsorolt vonuló madárfajta számára.

17. A Bizottság egy panasz nyomán foglalkozott a projekttel. 2001. november 12-én először is információt kért az illetékes osztrák hatóságoktól. A 2002. február 1-jei válasz megvizsgálását követően a Bizottság arra az eredményre jutott, hogy az Osztrák Köztársaság megszegte a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdése szerinti kötelezettségeit, és 2002. június 27-én az EK 226. cikk szerint állásfoglalásra szólította fel e tagállamot (felszólító levél). Az osztrák állásfoglalás 2002. október 29-én érkezett a Bizottsághoz. A Bizottság kitartott álláspontja mellett, és 2003. július 11-én indokolással ellátott véleményt adott át, amelyben felszólította Ausztriát, hogy 2003. szeptember 11-ig szüntesse meg a feltételezett kötelezettségszegést. Mivel az osztrák kormány válaszai nem győzték meg a Bizottságot arról, hogy javaslatainak eleget tettek, a Bizottság előterjesztette a jelen keresetet.

18. Az Európai Közösségek Bizottsága azt indítványozza, hogy a Bíróság a következő határozatot hozza:

1. Az Osztrák Köztársaság nem teljesítette a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdéséből, továbbá a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 2-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 7. cikkével összefüggésben értelmezett 6. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel

– elmulasztotta a különleges természetmegőrzési területté minősített „Lauteracher Ried" területbe sorolni a Soren és a Gleggen-Köblern nevű területet, amelyek tudományos szempontok alapján a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területek közé tartoznak, és

– nem tartotta megfelelően és teljes mértékben tiszteletben a Boden-tó S18-as gyorsforgalmi főútja építési projektjének engedélyezése során az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésében azon esetre előírt követelményeket, amikor a kedvezőtlen eredményű hatásvizsgálatot követően mégis végrehajtanak valamely projektet.

2. A Bíróság kötelezze az Osztrák Köztársaságot az eljárás költségeinek viselésére.

19. Az Osztrák Köztársaság azt indítványozza, hogy

1. a Bíróság utasítsa el az Európai Bizottság 2004. május 11-i, arra vonatkozó keresetét, hogy az Osztrák Köztársaság – azzal, hogy elmulasztotta a különleges természetmegőrzési területté minősített „Lauteracher Ried" területbe sorolni a Soren és a Gleggen-Köblern nevű területet, amelyek tudományos szempontok alapján a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területek közé tartoznak, és azzal, hogy nem tartotta megfelelően és teljes mértékben tiszteletben a Boden-tó S18-as gyorsforgalmi főútja építési projektjének engedélyezése során az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésében azon esetre előírt követelményeket, amikor a kedvezőtlen eredményű hatásvizsgálatot követően mégis végrehajtanak valamely projektet –, nem teljesítette a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdéséből, valamint az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikkével összefüggésben értelmezett 6. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

2. a Bíróság utasítsa el az Európai Bizottság költségigényét.

IV – A jogkérdésről

20. A Bizottság a közösségi jog két különböző megsértését rója fel Ausztriának. Egyrészt Ausztria bizonyos területeket nem nyilvánított a Lauteracher Ried-i KTT részévé, másrészt Ausztria az útépítési projekt engedélyezésekor megsértette a KTT védelmét szolgáló rendelkezéseket.

A – *A terület besorolásáról*

21. A madárvédelmi irányelv 4. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése szerint a tagállamok az I. mellékletben felsorolt fajok megőrzése érdekében a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területeket különleges természetmegőrzési területekké (KTT) nyilvánítják. Ennek során figyelembe kell venni ezen fajok védelmi szükségleteit azokon a földrajzilag meghatározott tengeri és szárazföldi területeken, ahol ezt az irányelvet alkalmazzák. A tagállamok a I. mellékletben fel nem sorolt, rendszeresen előforduló vonuló madárfajták vonatkozásában a 4. cikk (2) bekezdése alapján megfelelő intézkedéseket tesznek, tekintettel a madarak költő-, vedlő- és telelőterületeire, valamint vonulási útvonaluk pihenőhelyeire. A tagállamok e célból külön figyelmet fordítanak a vizes élőhelyek védelmére, különösen a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekre.

22. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a tagállamok bizonyos mozgástérrel rendelkeznek a különleges természetmegőrzési területek kiválasztásakor, de ezen területek besorolásáról és körülhatárolásáról kizárólag az irányelvben rögzített ornitológiai kritériumok alapján kell dönteni. [10]

23. A felek tehát arról vitáznak, hogy a Soren és a Gleggen-Köblern terület az ornitológiai követelmények alapján a madárvédelemre legalkalmasabb területek közé tartozik-e.

24. Az iratokból kiderül, hogy a „Lauteracher Ried" KTT egy rombusz alakú, 580 hektárnyi zárt területet alkot. A leghosszabb átlós kiterjedése mind kelet-nyugati, mind észak-déli irányban 3-3 kilométer. A délkeleti határon országút, az L41-es számú út halad.

25. A délkeleti határon, részint az L41-es által a KTT-től leválasztott területen található a mintegy 64 hektárnyi „Soren" nevű terület. E hosszúkás terület északkeletről délnyugatra terül el, kb. 2,6 km hosszú, maximális szélessége 500 méter. Keleti határa egy autópálya. A vita tárgyát képező útépítési projekt részint a terület déli részét érintené.

26. A 352 hektárnyi „Gleggen-Köblern" nevű terület a KTT-től délnyugatra található. Egy észak-déli irányban futó földsávról van szó, amely mintegy 400 m széles, és több mint 2 km hosszú. Északi csúcsát az L41-es és az L42-es út kereszteződése, valamint a Dornbirnerach nevű vízfolyás választja el a KTT-től. Az útépítési projekt ezen a területen a már meglévő úton valósulna meg.

27. Mindkét részterületen találhatóak természetes mezők és mezőgazdaságilag intenzíven használt területek. A közelben fekvő települések kikapcsolódási területeként használják e területeket. A KTT közepén vizes élőhely van, Sorenben és Gleggen-Köblerben azonban ilyen nincs .

28. A nemzeti jog szerint fennálló természetmegőrzési területekkel való összehasonlítás mutatja, hogy a KTT-ben és a Soren részterületen belül csak kevés terület élvez természetvédelmet a „a Rheintal-Walgau-i füves rétek biotóphálózata" részeként. Ezzel szemben úgy tűnik, a „Gleggen-Köblern"

10 – Lásd a C-355/90. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben (ún. „Santoña-mocsarak"-ügy) 1993. augusztus 2-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4221. o.) 26. pontját, a C-44/95. sz., Royal Society for the Protection of Birds ügyben (ún. „Lappel Bank"-ügy) 1996. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3805. o.) 26. pontját és a C-3/96. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben (ún. „1989-es IBA-lista"-ügy) 1998. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3031. o.) 60. és azt követő pontját.

részterületet messzemenően lefedi a biotóphálózat. [11]

29. A Bizottság mindenekelőtt monitoringeredményekre és tudományos tanulmányokra támaszkodik, amelyekből állítólag kiderül, hogy a Soren és a Gleggen-Köblern elválaszthatatlan, természetes egységet képez a kijelölt „Lauteracher Ried" KTT-vel.

30. Az indokolással ellátott véleményből kiderül, hogy 2000 és 2002 között a KTT-n belül 4–5, 4 és 3 éneklő harishímet figyeltek meg. Sorenben és Gleggen-Köblernben a számok csak csekély mértékben maradtak el emögött: 4 (1 + 3), 2 (1 + 1), valamint 3 (0 + 3).

31. A Bizottság továbbá előadja, hogy a sárszalonka, a bíbic és a nagy póling vonuló madarak 2001-ben nagyobb számban szaporodtak a KTT-n kívül, a két ki nem jelölt részterületen. A KTT-ben 3–5 sárszalonka, 11–12 bíbic és 3 nagy póling költött, míg Sorenben 3 sárszalonka, 6 bíbic és valószínűleg 1 nagy póling is, Gleggen-Köblernben pedig 3–4 sárszalonka, 9 bíbic és 8 nagy póling.

32. Ausztria kormánya azt hozza fel ezen számokkal szemben, hogy – és ez valóban így van – a madárvédelmi irányelv I. mellékletében szereplő madarak vagy a vonuló madarak nem minden előfordulása kötelezi arra, hogy egy területet KTT-ként soroljon be. Az – osztrák kormány által nem vitatott – számok azonban mutatják, hogy a Soren és a Gleggen-Köblern a haris, a sárszalonka, a bíbic és a nagy póling számára a KTT-n belüli területekhez hasonló, vagy annál még nagyobb jelentőséggel bír. A formanyomtatványokon a KTT-re vonatkozóan megadott számok a nagy póling, a bíbic és a sárszalonka tekintetében csak akkor érhetők el, ha a KTT-n kívüli részterületeket is figyelembe vesszük. Ezért abból kell kiindulni, hogy ezek a KTT közvetlen szomszédságában fekvő részterületek a KTT-vel együtt ornitológiai szempontból egységes összterületet alkotnak.

33. Az osztrák kormány továbbá a részterületek – különösen a mezőgazdaság és a szabadidős használat miatti – megzavarásából azt vezeti le, hogy ezek a területek nem a legalkalmasabbak az említett madárfajok védelmére. A számok mindazonáltal azt mutatják, hogy ezek a zavaró tényezők csak másodlagos jelentőségűek. A részterületek

11 – Vorarlberg tartomány térképszervere, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte=naturschutz.

kis területen otthont adnak a – KTT-n belülihez hasonló – költésnek is. Így e részterületek a költési sűrűség alapján a KTT-n belüli területeknél alkalmasabbak.

34. A Bizottság által bemutatott vizsgálatokból ezenkívül kiderül, hogy az előadott zavaró tényezőknél más tényezők sokkal lényegesebbek, mindenekelőtt az érintett legelők kaszálásának időpontja, valamint a rókák vagy borzok általi veszélyeztetés. A részterületeket elválasztó utak (mindeddig) nem voltak különösképpen fontosak, valószínűleg azért, mert a madarak számára nem jelentenek különösebb akadályt. Az érintett részterületeket tehát nem lehet „kevésbé alkalmasként" kizárni a KTT-ből.

35. A Bangs-Matschels KTT-vel való összehasonlítás – ahol a haris állítólag nagyobb sűrűségben fordul elő, mint a Soren és a Gleggen-Köbler részterületen – sem vezet a részterületek kizárásának tudományos igazolásához. A Bangs-Matschels-i KTT állítólagos jobb minősége is csupán azt a kérdést vethetné fel, hogy a Lauteracher Ried KTT, a Soren és a Gleggen-Köblern területtel együtt, a haris védelmét szolgáló egyik legalkalmasabb terület-e. Ezt azonban maga az osztrák kormány sem kérdőjelezi meg. Egyébként nem meglepő, hogy a legalkalmasabb területek között egyes területek alkalmasabbak a madarak védelmére, mint mások.

36. Ausztria mindazonáltal azt az álláspontot képviseli, hogy a KTT kijelölésének kötelezettsége egy bizonyos időpontra korlátozódik, és nem terjed ki az egyszeri besorolás folyamatos aktualizálására. A KTT csökkentésére vonatkozóan ez kifejezetten a joggyakorlatból következik.[12] A madárvédelmi irányelv – az élőhelyekről szóló irányelvvel ellentétben – nem tartalmaz szabályozást a védelmi területek utólagos módosítására vonatkozóan. Amennyiben a területek besorolását követően a kezelésre vonatkozó szabályozást fogadnak el, akkor az a területek védelmére, nem pedig azok kiterjesztésére vonatkozik.

37. Egyet kell értenünk az osztrák kormánnyal abban, hogy a legalkalmasabb területek KTT-vé nyilvánításának kötelezettsége egy bizonyos időpontban keletkezett. Mivel átmeneti határidőben nem állapodtak meg, Ausztria a csatlakozási okmány 168. cikke alapján mind az élőhelyekről szóló, mind a madárvédelmi irányelvet köteles volt a csat-

12 – A C-57/89. sz., Bizottság kontra Németország ügyben (ún. „Leybucht"-ügyben) 1991. február 28-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-883. o.) 20. pontja.

lakozás időpontjában, 1995. január 1-jén teljes mértékben átültetni. [13]

38. Ez a kötelezettség mindazonáltal nemcsak erre az időpontra vonatkozik. Az élőhelyekről szóló irányelv hetedik preambulumbekezdéséből következik ugyanis, hogy a Natura 2000-be nemcsak az abban az időpontban létező KTT-ket kellett bevonni, hanem további – a „jövőben" – kijelölendő KTT-ket is. Következésképpen a jogalkotó az élőhelyekről szóló irányelv megalkotásakor abból indult ki, hogy a kijelölési kötelezettség nem az átültetés időpontjára korlátozódik.

39. Ilyen korlátozásra egyébként a madárvédelmi irányelv 4. cikkének szövegében sem találunk utalást. Aligha lehetne összeegyeztethető a hatékony madárvédelem céljával, ha csak azért nem helyeznénk védelem alá a védendő fajok védelme tekintetében kiváló területeket, mert azok csak a madárvédelmi irányelv átültetését követően váltak ilyen területté.

40. Függetlenül attól, hogy a besorolási kötelezettség az 1995. január 1-jei állapotra korlátozódik-e, a meglevő információk alapján abból kell kiindulni, hogy a Lauteracher Ried a Soren és a Gleggen-Köblern részterületekkel már 1995-ben ornitológiai szempontból egységes összterületet alkotott, amely minden részében kellő mértékben alkalmas volt arra, hogy KTT-vé nyilvánítsák. A Bizottság által benyújtott tanulmánynak a terület történetére vonatkozó fejtegetései szerint a múltban előforduló populáció népesebb volt, mint a mai. [14]

41. Ez utóbbi eredményekkel szemben Ausztria kormánya nem érvelhet úgy, hogy a KTT kijelölésének kötelezettségét kizárólag azon legjobb információk alapján kell megítélni, amelyek a besorolási kötelezettség keletkezésekor rendelkezésre álltak. A besorolási kötelezettséget ugyanis nem korlátozzák az adott időpontban meglevő ismeretek.

42. Igaz, hogy a tagállamok a kijelölési kötelezettség teljesítésekor az elérhető legjobb tudományos eredményeket kötelesek figyelembe venni. [15] A kijelölési kötelezettség magában foglalja ugyanis a tagállamok azon kötelezettségét, hogy a kijelölés előkészítéseként minden lehetséges erőfeszítést megtegyenek annak érdekében, hogy a legalkalmasabb területeket azonosítsák. Ennek során az elérhető legjobb ismeretek figyelembevétele a szükséges minimum. Amennyiben

13 – Lásd Spanyolország tekintetében a „Santoña-mocsarak"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás 10. lábjegyzetben) 11. pontját.

14 – Frühauf: *Der Wachtelkönig Crex crex in: Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), a kereset 13b melléklete, 201. o.; az északi Rajna-völgyre vonatkozóan, Grabherr: *Bodensee Schnellstraße S 18 – Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, a kereset 13d melléklete, 5. o., mindkét tanulmány a harisra vonatkozik.

15 – Lásd a C-157/89. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben (ún. „vadászidőszakok"-ügy) 1991. január 17-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-57. o.) 15. pontját, valamint a C-3/96. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1998. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3031. o.) 69. és azt követő pontját.

azonban az elérhető legjobb ismeretek figyelembevétele nyomán sem azonosítják a legalkalmasabb területeket teljes kiterjedésükben, a tagállamok nem magyarázhatják a kijelölési hiányosságokat az ismeretek hibáival. Inkább az a feladatuk, hogy további vizsgálatokat hajtsanak végre a kijelölési hiányosságok megakadályozása érdekében.

43. Következésképpen a Bizottság jogosan alapozza ezt a jogalapot a legutóbbi szakvéleményekre.

44. Eszerint megállapítandó, hogy Ausztria megsértette a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdését, mivel a Soren és a Gleggen-Köblern területet nem nyilvánította KTT-nek.

B – *A területvédelemről*

45. A Bizottság a második jogalap keretében azt rója fel az Osztrák Köztársaságnak, hogy a Boden-tó S18-as gyorsforgalmi főútja építési projektjének engedélyezése során nem tartotta megfelelően és teljes mértékben tiszteletben az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésében azon esetre előírt követelményeket, amikor a kedvezőtlen eredményű hatásvizsgálatot követően mégis végrehajtanak valamely projektet.

1. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2) és (4) bekezdésének a projektre való alkalmazhatóságáról

46. Mindenekelőtt azt kell vizsgálni, hogy a vita tárgyát képező határozatot az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése alapján kell vizsgálni, vagy – amint azt az osztrák kormány a Bizottság felszólító levelére adott válaszában előadta – a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondata alapján.

47. Az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikke alapján az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése szerinti kötelezettségek az irányelv alkalmazásának időpontjától – azaz Ausztria számára 1995. január 1-jétől –, illetve azt követően attól az időponttól, amikor az érintett területet valamely tagállam a madárvédelmi irányelvnek megfelelően KTT-nek sorolja be, vagy akként elismeri, azon kötelezettségek helyére lépnek, amelyek a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondatából következnek. A Bíróság a Basses Corbières ügyben hozott ítéletben megállapította, hogy olyan területek, amelyeket nem nyilvánítottak KTT-vé, bár szükséges lett volna, továbbra is a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondata szerinti szabályozás alá tartoznak, ám az élőhelyekről

szóló irányelv 6. cikkének (2)–(4) bekezdése nem vonatkozik rájuk. [16]

48. Következésképpen a mindezidáig KTT-ként be nem jelentett, illetve KTT-vé nem nyilvánított Soren és Gleggen-Köblern terület tekintetében továbbra is a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondata alkalmazandó, és nem az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése. A keresetet mindenesetre ez nem befolyásolja, mivel a Bizottság az indoklásban kizárólag a bejelentett területeket érintő hátrányos hatásokra szorítkozik.

49. Ezeket a területeket 1995-ben a Bizottságnak KTT-ként jelentették be. Amennyire ez megállapítható, azóta folyamatosan területi védelemben részesülnek. [17]

50. A terület kijelölésének feltételei tehát fennállnak. A KTT-t hivatalos aktus, nevezetesen a Bizottságnak történő bejelentés és a területvédelmi rendeletek alapján jelölték ki. [18] Ezenkívül nem kétséges, hogy meghatározták a szükséges területre jellemző védőintézkedéseket. [19]

51. Az osztrák kormány mindazonáltal először is az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2), (3) és (4) bekezdésének alkalmazhatóságát vitatta, mivel Vorarlberg tartomány a területvédelem tekintetében a madárvédelmi irányelvet és az élőhelyekről szóló irányelvet jogilag csak egy 2003-as rendelet alapján ültette át. [20] Előtte a vorarlbergi természetvédelmi törvény 26. §-ának (4) bekezdése ugyan előírta a KTT-vé nyilvánítást, de a Vorarlbergre vonatkozó KTT védelmi rendszere csak ezen rendelettel vált az osztrák belső jog részévé.

52. A két irányelv jogi átültetését nem jelölik meg a 6. cikk (2), (3) és (4) bekezdése alkalmazásának feltételeként az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikkében. Mindenesetre a kijelölés védőhatása jelentősen korlátozott, ha ezzel egy időben nem alkalmazandó az élőhelyekről szóló irányelv védelmi rendszere. Bár az állami hatóságokat kötelezi ez a védelmi rendszer, a belső jogba való átültetés hiányában magánszemélyekkel szemben nem lehet rá hivatkozni. Így az osztrák kormány joggal emlékeztet arra, hogy anyagi jogi szempontból a KTT 2003-ig nem állt teljes egészében védelem alatt.

16 – A C-374/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10799. o.) 47. és 57. pontja.

17 – Lásd a 12. pontot.

18 – Lásd a „Basses Corbières"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás 16. lábjegyzetben) 53. pontját.

19 – Lásd a „Santoña-mocsarak"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás 10. lábjegyzetben) 31. és azt követő pontját.

20 – A tartományi kormánynak a természetvédelmi rendelet módosításáról szóló rendelete, LGBl. 36/2003.

53. Mindazonáltal a KTT-vé nyilvánításban megnyilvánuló védelem ilyen hiányossága nem követeli meg a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondatában előírt szigorúbb védelmi rendszer alkalmazását. A Bíróság ugyanis már megállapította, hogy a területkijelölés nem kielégítő védőhatása megsértheti az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdését. [21] Ez azonban a madárvédelmi irányelv védelmi rendszeréről az élőhelyekről szóló irányelv védelmi rendszerére történő áttérést feltételezi.

54. Következésképpen az útépítésre vonatkozó projektet az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése alapján kell értékelni.

2. A *ratione temporis* alkalmazhatóságról

55. Ellentmondhat mindenesetre az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdése alkalmazásának, hogy a jelen útépítési projekt nyomvonalának meghatározására irányuló eljárást már 1994-ben megindították, tehát olyan időpontban, amikor Ausztriát sem a madárvédelmi, sem az élőhelyekről szóló irányelv nem kötötte.

56. A folyamatban lévő eljárásokra történő alkalmazás tekintetében kiindulási pont az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondata, amely szerint az illetékes tagállami hatóságok a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve a tervet, illetőleg projektet csak akkor hagyhatják jóvá, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti területet. Ez az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének alkalmazása mellett szól, ha a tervet vagy projektet az átültetésre vonatkozó határidő lejártakor még nem engedélyezték.

57. A Bíróság mindazonáltal elutasította az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv [22] (a továbbiakban: KHV-irányelv) olyan projektekre történő alkalmazását, amelyek engedélyezési eljárása 1988. július 3. – tehát az irányelv átültetésére kiszabott határidő lejárta – előtt kezdődött (ún. „Pipeline"-projektek). [23] A Bíróság ezt a joggyakorlatot alkalmazhatná az élőhelyekről szóló irányelv tekintetében is. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséhez hasonlóan a KHV-irányelv 2. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy bizonyos projekteket engedélyezés előtt hatásaik vonatkozásában vizsgálat alá kell vetni.

21 – A C-117/00. sz., Bizottság kontra Írország ügyben (ún. „Owenduff-Nephin Beg Complex"-ügyben) 2002. június 13-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5335. o.) 25. pontja, valamint a C-415/01. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben (ún. „területtérképek"-ügy) 2003. február 27-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-2081. o.) 16. pontja.

22 – HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.

23 – A C-81/96. sz., Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3923. o.) 24. pontja. A „Pipeline"-projekt kifejezést a Bíróság a C-201/02. sz., Delena Wells ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-723. o.) 40., 43. és 48. pontjában használja.

58. A KHV-irányelv alkalmazásának időbeli megszorítása okául a Bíróság azt jelölte meg, hogy „az irányelv nagyrészt nagyméretű projektekre vonatkozik, amelyek végrehajtása nagyon gyakran sok időt igényel. Nem lenne helyénvaló, hogy olyan, nemzeti szinten már összetett eljárások, amelyeket az irányelv átültetésére vonatkozó határidő lejárta előtt indítottak meg, az irányelv különleges követelményei miatt még nehezebbeké váljanak, és elhúzódjanak, és már korábban keletkezett jogi helyzeteket befolyásoljanak." [24] Gulmann főtanácsnok ezért úgy vélte, hogy a KHV-irányelvnek az átültetési határidőkor már folyamatban lévő engedélyezési eljárásokra történő alkalmazása sérti a jogbiztonság, az elvárhatóság és az arányosság elvét, amellyel tehát ellentétes lenne az ilyen értelmezés. [25] A jogalkotó hasonló megoldást választott, amikor a KHV-irányelv 1997-es módosítását átmeneti rendelkezéssel látta el. [26]

59. Első pillantásra hasonló gondolatok az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése tekintetében is felmerülhetnének. Ezek alkalmazása is érinthet nagyobb horderejű projekteket, amelyek végrehajtása gyakran hosszú időt vesz igénybe, és amelyek engedélyezési eljárása már nemzeti szinten is nagyon összetett. E projektek az irányelv követelményei miatt még nehezebbé válhatnak és elhúzódhatnak. Ezt különösen a jelen eset szemlélteti. Ha az egyéb lehetőségek keresésére vonatkozó vizsgálatot meg kell ismételni, és még új nyomvonalat is találnak, akkor teljesen új engedélyezési eljárásra lesz szükség.

60. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdésének ilyen értelmezése mindazonáltal lényeges, az élőhelyekről szóló irányelv és a KHV-irányelv közötti különbségeket értene félre.

61. A KHV-irányelv eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az ökológiai célok jobb figyelembevételét hivatottak elősegíteni. Nem állapít meg kötelező környezeti standardokat, így a KHV-irányelv az illetékes hatóságokat nem kötelezi arra, hogy a környezeti hatásvizsgálat eredményeiből meghatározott következményeket vonjanak le. A környezeti hatásvizsgálat mindenekelőtt úgy fejti ki hatását, hogy a hatóságok, a projekt tervezői és a nyilvánosság időben értesülnek az ökológiai célokról, és a projektet az elkövetkezőkben ezen célok mentén (is) lehet alakítani. Ezért nincs értelme a KHV-irányelv követelményeit „ráerőszakolni" a már előrehaladott szakaszban levő engedélyezési eljárásra. A projekt lényeges

24 – A Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 23. lábjegyzetben) 24. pontja.

25 – Gulmann főtanácsnok a C-396/92. sz., Bund Naturschutz in Bayern és társai ügyben 1994. május 3-án ismertetett indítványának (EBHT 1994., I-3717. o.) 34. és 37. pontja. A Bíróság ezeket a kérdéseket az előbb említett jogesetben 1994. augusztus 9-én, illetve a C-431/92. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítéletében (EBHT 1995., I-2189. o., 28. pont) még nyitva hagyta.

26 – Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK irányelv módosításáról szóló, 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelv (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.). A 3. cikk (2) bekezdése így szól: „Ha az engedély iránti kérelmet a hatáskörrel rendelkező hatósághoz, még az (1) bekezdésben megállapított időpont előtt nyújtják be, a 85/337/EGK irányelv e módosítás előtti rendelkezéseit kell alkalmazni."

elemeit ebben az időpontban rendszerint már megállapították, így az eljárás kimenetelére további ismeretek aligha lehetnek befolyással. Ezen csekély értéktöbblet miatt nem lenne méltányos a KHV-irányelv követelményeit az átültetési határidő lejártakor már folyamatban lévő eljárásokra alkalmazni.

62. Ezzel ellentétben az élőhelyekről szóló irányelv *tartalmi* előírásokat foglal magában a projekt engedélyezésére vonatkozóan, amelyeket az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírt hatásvizsgálati eljárás hivatott szolgálni, amely adott esetben utólagos alternatívavizsgálattal és mérlegeléssel járhat. Ez az eljárás rendszerint megakadályozza, hogy valamely természetvédelmi területet hátrányosan befolyásoljanak. Csak kivételes esetben, alternatív megoldás hiányában engedélyezett a hátrányos befolyásolás, a (4) bekezdés szerint valamely fontos közérdeken alapuló kényszerítő ok miatt, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat is. Ezekben az esetekben az összes szükséges kiegyenlítő intézkedést meg kell tenni, hogy a Natura 2000 általános egységességét megőrizzék. A védelmi rendelkezések ezért a már folyamatban lévő eljárásra történő alkalmazásuk esetén is gyakorlati haszonnal járnak.

63. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének a „Pipeline"-projektekre való alkalmazása nem ütközik az arányosság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvébe. Amíg nincs engedély, hiányzik a megfelelő alap ahhoz, hogy védelemre érdemes bizalomról beszéljünk. A jogbiztonság sincs érintve. Az arányosság követelményét tekintve jelentős különbség nem áll fenn az átültetési határidő végén még folyamatban lévő eljárások és a csak később kezdődött eljárások között.

64. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése ezért *ratione temporis* is alkalmazható az útépítési projektre.

3. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének alkalmazásáról

65. Mindkét fél egybehangzóan abból indul ki, hogy az S18-as út útépítési projektje, bár a kijelölt Lauteracher Ried-i KTT-n kívül esik, jelentős hatással van a KTT-re, és ezért – alapvetően – alá kellett venni az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti hatásvizsgálatnak. [27]

27 – Az eljárás lefolyása tekintetében lásd a C-441/03. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben (ún. „az élőhelyekről szóló irányelv átültetése"-ügy) 2005. április 14-én hozott ítélet 23–26. pontját.

66. A vorarlbergi tartományi hivatal utasítására készült, 2003. február 21-i jelentésből [28] kiderül, hogy mindenekelőtt az útról származó zaj, a tervezett zajvédelmi intézkedések és a KTT-nek az úttól délre fekvő mezőtől való elválasztása hátrányos következményekkel járhat, amelyek különösen a harist és más, földön fészkelő madarakat érintenek.

67. Ezen eredmény alapján mind a Bizottság, mind az osztrák kormány [29] szükségesnek tartja a projekt engedélyezését az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésére alapozni. Itt nem vitatott, hogy alapvetően lehetséges a projektet elsődlegesen fontos közérdek alapján igazolni. Mindenesetre a Bizottság kifogásolja, hogy Ausztria nem vizsgálta meg kellőképpen, hogy vannak-e egyéb rendelkezésre álló lehetőségek, és nem tette meg a megfelelő intézkedéseket a Natura 2000 koherenciájának biztosítása érdekében.

a) Az alternatív lehetőségek vizsgálatáról

68. A Bizottság ezen kifogása az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének első mondatán alapul, amely szerint ha a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredménye kedvezőtlen, a projektet csak akkor lehet végrehajtani, ha nincs alternatív megoldás. Mivel az osztrák kormány erre a kivételes rendelkezésre hivatkozik, kötelessége bizonyítani, hogy figyelembe vették a 6. cikk (4) bekezdése első mondatának követelményeit. [30]

69. Az osztrák kormány beismeri, hogy a nyomvonalat már kötelező jelleggel megállapították, és így az egyéb lehetőségek vizsgálata ki volt zárva, amikor 2000-ben és 2002-ben az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti hatásvizsgálatot elvégezték, és erről az illetékes hatóságok döntést hoztak. Mindazonáltal a KHV-irányelv szerinti *környezeti hatásvizsgálatot érintő* általános vizsgálat keretei között már 1994-ben megvizsgálták valamennyi figyelembe veendő lehetőséget, és joggal elvetették őket.

70. Az osztrák kormány azonban téved abban, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének első mondata szerint a projekt engedélyezése csak egyéb lehetőségek *hiányában* megengedett, míg a

28 – Az ellenkérelem 2. melléklete, 111. és azt követő oldalak.

29 – Lásd különösen az ellenkérelem 105. pontját.

30 – Lásd ebben az értelemben az áruforgalomra vonatkozóan a 251/78. sz. Denkavit-ügyben 1979. november 8-án hozott ítélet (EBHT 1979., 3369. o.) 24. pontját és a C-128/89. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1990. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-3239. o.) 23. pontját; az EK 88. cikk (2) bekezdése tekintetében a C-157/94. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5699. o.) 51. pontját; a közmegrendelések tárgyában pedig a C-318/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-1949. o.) 13. pontját és a C-20/01. és C-28/01. sz., Bizottság kontra Németország egyesített ügyekben 2003. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-3609. o.) 58. pontját.

KHV-irányelv alapján az egyéb lehetőségek vizsgálata nem jár a lehetőségek kiválasztásának korlátozásával, hanem csak a kiválasztás döntésének *bemutatását* és indoklását követeli meg.

71. A KHV-irányelv 5. cikkének (1) bekezdése és III. mellékletének 2. pontja szerint a projektgazdának adott esetben és megfelelő formában be kell mutatnia az általa megvizsgált legfontosabb eltérő megoldási lehetőségről szóló áttekintést, és a környezeti hatások vonatkozásában meg kell jelölnie a választás főbb okait. A környezeti hatások más szempontokkal való összevetésére vonatkozóan azonban nem áll fenn kötöttség.

72. Ezzel szemben az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdése csak akkor engedi meg projektek engedélyezését, ha *nincs* alternatíva. Egyet kell értenünk az osztrák kormánnyal abban, hogy nem minden elméletileg elképzelhető alternatíva akadályozza a projekt engedélyezését. Mindazonáltal az egyéb lehetőségek vizsgálata a KHV-hez hasonlóan nem korlátozható a „projektgazda által megvizsgált főbb alternatívákra" (a KHV-irányelv III. mellékletének 2. pontja). Így a lehetőségeknek az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésében megkövetelt hiánya nem lenne biztosított. Következésképpen az engedélyező hatóságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy legalább azokat a lehetőségeket megvizsgálták, amelyek nem nyilvánvalóan – ésszerű kétségeken túl – irreálisak.[31] A lehetőségek kiválasztásakor döntő, hogy az elsődlegesen fontos közérdekek *ezen* lehetőségek megvalósítását követelik-e meg, vagy *más* megoldás révén is meg lehet felelni nekik.[32]

73. Az osztrák kormány által bemutatott dokumentumokból kiderül azonban, hogy az eljárásnak egyáltalán nem képezte tárgyát egy esetleg kevesebb hátrányos hatással járó alternatíva.[33]

74. Ezenkívül kétséges, hogy megtörtént-e az – ebben az időpontban még nem létező – KTT-t érintő hátrányos hatások elégséges mérlegelése. Az osztrák kormány által bemutatott 1994-es, a projekt környezeti hatásaira vonatkozó vizsgálat[34] és az 1994. július 7-i környezeti hatásjelentés,[35] amelyek a nyomvonal meghatározása tekintetében irányadóak voltak, megneveznek ugyan lényeges zavaró tényezőket, de azok jelentőségét végül

31 – Ha mind a KHV-irányelv, mind az élőhelyekről szóló irányelv alapján alternatívavizsgálatot kell végrehajtani, az átfogóbb élőhelyekről szóló irányelv kihathat a KHV-irányelvre, úgy, hogy a KHV-ben az élőhelyekről szóló irányelv alternatívavizsgálatát kell elvégezni.

32 – Lásd a C-6/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben („az élőhelyekről szóló irányelv átültetése"-ügy) 2005. június 9-én ismertetett indítványom (EBHT 2005., I-9017. o.) 46. pontját.

33 – A természet- és tájvédelmi hatósági szakértő 1992. április 29-i szakvéleményében az „Értékelés" rész bevezetője; az ellenkérelem 3. mellékletében található jelentés C függelékének 1. melléklete.

34 – Az ellenkérelem 3. melléklete, lásd különösen a jelentés 33. és azt követő oldalait, valamint a C függelék 1. mellékletét.

35 – Az ellenkérelem 8. melléklete.

nem állapítják meg. Felismerhető okok nélkül a befolyás értékelése eltér mind a mellékelt 1992-es természetvédelmi szakvéleménytől,[36] mind a későbbi – a Bizottság által kielégítőként elfogadott – 2000. májusi, illetve 2002. február 14-i szakvéleményektől.

75. Az osztrák kormány tehát nem tudta igazolni, hogy 1994-es alternatívavizsgálata megfelelt az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdése követelményeinek.

76. Az osztrák kormány továbbá azt állítja, hogy az engedélyező döntés további mérlegelésnek vetette alá a megállapított nyomvonalat. Ennek során megállapították, hogy a projekt képes a célzott közérdek megvalósítására, és hogy ezek az érdekek nagyobb súllyal esnek a latba, mint a KTT várható károsodása. Ebből a megfontolásból azonban nem következik, hogy az útépítési projektnek nem létezik alternatívája. Az osztrák kormány által ezen megfontolás jogalapjaként hivatkozott osztrák Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási bíróság) „Halbanschluss Wolfurt-Lauterach"-ítéletéből is inkább az következik, hogy „a jelen projekt azon változatai, amelyeknek a nyomvonalra vonatkozó rendelet módosítása az előfeltétele, nem [...] ésszerű lehetőségek [...]".[37]

36 – Hivatkozás a 33. lábjegyzetben.

37 – A 98/10/0347. sz. ügyben 1999. szeptember 24-én hozott ítélet.

77. Következésképpen Ausztria megsértette az élőhelyekre vonatkozó irányelv 6. cikkének (4) bekezdését akkor, amikor az illetékes hatóságok újból engedélyezték a Boden-tó S18-as gyorsforgalmi útjának útépítési projektjét anélkül, hogy megállapították volna, hogy nincs más alternatíva.

b) A Natura 2000 koherenciájának biztosító intézkedésekről

78. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének második követelménye, amelynek megsértésével a Bizottság Ausztriát vádolja, minden szükséges kiegyenlítő intézkedésre vonatkozik annak biztosítása érdekében, hogy a Natura 2000 általános koherenciájának biztosítsák. A fellebbezési eljárásban módosított engedély egyrészt bizonyos, az útépítéssel kapcsolatos intézkedéseket tartalmaz, másrészt egy körülbelül kétmillió eurós kiegyenlítési kifizetés megállapítását tartalmazza.

79. A Bizottság ténylegesen azt kifogásolja, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének második mondata ellenére nem tájékoztatták őt közvetlenül a meghozott kiegyenlítő intézkedésekről. Ausztria jogosan veti ellen azt, hogy a tájékoztatás nem is volt lehetséges, mivel a szóban forgó intézkedéseket még nem hajtották végre.

80. A Bizottság érvelése azonban tartalmilag nem az intézkedések végrehajtásáról történő tájékoztatás időpontjára vonatkozik, hanem arra, hogy Ausztria nem *hozott meg* minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy biztosítsa a Natura 2000 általános koherenciáját. Ez a kifogás azt a kérdést veti fel, hogy a koherencia biztosítását célzó intézkedéseknek mely követelményeknek kell megfelelniük, és, különösen, hogy mikor kell megállapítani őket.

81. A Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy a koherencia biztosítását célzó intézkedések az engedélyezés előfeltételei. Az intézkedéseknek ezért már az engedély kiadásakor legalább terv formájában létezniük kell. Ez itt nem volt adott, mivel csak a kiegyenlítési kifizetés nagyságát határozták meg, de pontos alkalmazását nem. Elegendő adat hiányában nem állapítható meg, hogy az élőhelyek minősítésére szolgáló „tényleges kiegyenlítési intézkedések" kielégítően biztosítják-e a Natura 2000 koherenciáját.

82. Ausztria ezzel szemben azt mondja, hogy már az élőhelyek minősítésére szolgáló „tényleges kiegyenlítési intézkedések" kiegyenlítik a hátrányos következményeket, vagy legalábbis ellensúlyozzák őket. A kiegyenlítési kifizetés célhoz kötöttsége is garantálja, a Natura 2000 koherenciájának biztosítását. Ausztria szerint minden intézkedés legkésőbb a KTT károsodásával egy időben megvalósulna. Ezzel eleget tettek a koherencia biztosítását célzó intézkedésekre vonatkozó követelményeknek.

83. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (4) bekezdésének alkalmazásakor a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz – a terület épségének hátrányos befolyásoltása ellenére – a Natura 2000 általános koherenciájának biztosítása érdekében. A Natura 2000 az élőhelyekről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózata. Ez a hálózat olyan területekből áll, amelyek magukban foglalják az I. melléklet természetes élőhelytípusait, valamint a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyeit, valamint a madárvédelmi irányelv I. melléklete madarai, valamint a rendszeresen megjelenő vonuló madarak számára kijelölt KTT-ket. A Natura 2000-nek biztosítania kell az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyei kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását, természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.

84. A szükséges intézkedéseket tehát csak a mindenkori területet ért hátrányos befolyás függvényében lehet azonosítani. A hálózat koherenciájának végeredményben történő biztosítása érdekében az illetékes hatóságok kötelesek megállapítani, hogy a károsodott területnek a Natura 2000-hez nyújtott mely hozzájárulása vész el, és ezt a veszteséget hogyan lehet kiegyenlíteni.

85. A Lauteracher Ried-i KTT a Natura 2000 keretei között különösen ahhoz járul hozzá, hogy biztosítsa a földön fészkelő vonuló madarak és különösen a haris élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását

vagy – adott esetben – helyreállítását. Ezt a funkciót az útépítési projekt mindenekelőtt zaj és elválasztó hatás formájában befolyásolja hátrányosan. A már megállapított „tényleges kiegyenlítési intézkedések" fennálló zajforrásokat és más zavaró tényezőket fognak csökkenteni, különösen egy út megszüntetésével. Mindemellett az illetékes hatóságok abból indulnak ki, hogy a zajterhelés összességében növekszik, és az elválasztó hatások – különösen a zajvédő falak miatt – gyengítik a KTT-nek a délen fekvő rétekkel való kapcsolatát. Következésképpen további intézkedésekre van szükség a Natura 2000 koherenciájának biztosítása érdekében.

86. A kiegyenlítési kifizetés hozzájárulhat a Natura 2000 egységességének biztosításához, ám – amint azt a Bizottság jogosan előadja – ez önmagában nem elég. A kiegyenlítési kifizetés és az egységességet biztosító szükséges intézkedések között ugyanis sem a kiszámításkor, sem az alkalmazáskor nem áll fenn elegendően szoros összefüggés.

87. A kiegyenlítési kifizetés az osztrák kormány által bemutatott egyik dokumentum [38] alapján úgy keletkezik, hogy a természetet és a tájat érő hatás pontokra átszámított fokát megszorozzuk a projekt szintén pontokra átszámított nagyságával, valamint a megállapított pontértékkel. A kiegyenlítési kifizetés tehát ugyan figyelembe vesz egy elvont, általában a károsodott természeti javakhoz rendelt értéket, de független attól, hogy milyen tényleges ráfordítás kell a szükséges intézkedések végrehajtásához.

88. Az egységesség biztosításához szükséges intézkedések ilyen függetlenítése a kiegyenlítési kifizetés alkalmazásakor is megmutatkozik. Noha az eszközök a megfelelő élőhelyek kialakításának céljához kötődnek, nem biztosított, hogy elegendőek a konkrétan szükséges intézkedések megtételére, például bizonyos közeli ingatlanok megszerzésére.

89. Ausztria úgy véli – és ezt senki nem vitatja –, hogy a projekt befejezése előtt időben végre tudja hajtani a koherencia biztosítása érdekében szükséges intézkedéseket. Az a puszta lehetőség azonban, hogy a szükséges intézkedések időben megtehetők, még nem biztosítja, hogy ez ténylegesen meg is történik.

90. Ha azonban az egységességet biztosító szükséges intézkedések végrehajtása még bizonytalan, akkor a hátrányos befolyással járó projektet még nem szabad engedélyezni. Máskülönben attól kell tartani, hogy a védelmi terület károsodik, és nem hozzák meg a Natura 2000 koherenciáját biztosító szükséges intézkedéseket.

38 – A kiegyenlítési kifizetések számítására vonatkozó minta; az ellenkérelem 4. melléklete.

91. Ausztria arra sem hivatkozhat, hogy a természetvédelmi engedély még nem jogerős, mert még függőben vannak olyan bírósági eljárások, amelyek keretei között az engedély végrehajtását felfüggesztették. Az engedélyt megadó határozattal az illetékes hatóságok ugyanis már olyan határozatot hoztak, amely összeegyeztethetetlen az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésével. A közösségi jog ilyen megsértése ugyanakkor az engedély bírósági érvénytelenítésével megszüntethető. A megszüntetés pillanatáig azonban fennáll a jogsértés. A jogsértés a Bizottság által az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő itt releváns lejártakor már fennállt.

92. Következésképpen Ausztria megsértette az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdését, amikor az illetékes hatóságok a Boden-tó S18-as gyorsforgalmi útjának útépítési projektjét engedélyezték anélkül, hogy meghatározták volna a Natura 2000 általános koherenciájának biztosítását célzó szükséges kiegyenlítő intézkedéseket.

V – Költségek

93. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pernyertes lett, az Osztrák Köztársaságot kötelezni kell a költségek viselésére.

VI – Végkövetkeztetések

94. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1. Az Osztrák Köztársaság megsértette a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdését, mivel a Soren és a Gleggen-Köblern területet nem nyilvánította különleges természetmegőrzési területté.

2. Az Osztrák Köztársaság megsértette a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (4) bekezdését, amikor az illetékes hatóságok engedélyezték a Boden-tó S18-as gyorsforgalmi útjának útépítési projektjét, anélkül, hogy

   – megállapították volna az alternatívák hiányát, és

   – meghatározták volna a Natura 2000 általános koherenciájának biztosítását célzó szükséges kiegyenlítő intézkedéseket.

3. Egyebekben a Bíróság a keresetet elutasítja.

4. Az eljárás költségeit az Osztrák Köztársaság viseli.