



## Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2014. február 27.<sup>1</sup>

**C-521/12. sz. ügy**

**T. C. Briels és társai  
kontra  
Minister van Infrastructuur en Milieu**

(a Raad van State [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Élőhelyirányelv — Natura 2000 szerinti élőhelyet érintő projekt — Kárenyhítő intézkedések —  
Kiegyenlítő intézkedések”

1. Hollandiában egy útszélesítési projekt valamely, az élőhelyirányelv szerinti különleges természetmegőrzési területet érint.<sup>2</sup> Fennáll annak a veszélye, hogy különösen a kékperjés láprétek<sup>3</sup> területét és/vagy minőségét fogja csökkenteni ezen a területen. Bizonyos intézkedéseket elrendeltek annak érdekében, hogy biztosítsák új láprétek létrejöttét ugyanezen természeti terület más részén, amelyek majd az érintett területeket felváltják vagy növelik. Az ezen intézkedésektől függő projektet jóváhagyó miniszteri rendeletekkel szemben jogorvoslattal éltek.

2. Ebben az összefüggésben a Raad van State (államtanács) alapvetően azt szeretné tudni, hogy a természeti terület épségét az élőhelyirányelv szerinti értelemben hátrányosan befolyásolja-e, ha a projektben szerepel ezen a területen egy azonos vagy nagyobb méretű, ilyen természetes élőhelytípus kialakítása, és ha igen, annak kialakítása az ugyanazon irányelv szerinti „kiegyenlítő intézkedésnek” tekintendő-e.

### **Az európai uniós jog**

*Az élőhelyirányelv*

3. Az élőhelyirányelv 1. cikke számos fogalom meghatározást tartalmaz, különösen:

„a) »védelem«: valamennyi, a [...] természetes élőhely[e] e) [...] pontban meghatározott kedvező védettségi helyzetének [helyesen: állapotának] fenntartásához, illetve helyreállításához szükséges intézkedés;

[...]

1 — Eredeti nyelv: angol.

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

3 — A *Molinia caerulea* (nyugati kékperje) a nedves hangásokon, lápos és mocsaras területeken előforduló, a perjefélék családjába tartozó virágzó növény.

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

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

- természetes kiterjedése és az azon belül található területek nagysága állandó vagy növekvő, továbbá
- hosszú távú fennmaradásához szükséges sajátos szerkezete és funkciói biztosítottak, és valószínűleg a belátható jövőben is biztosítottak lesznek, továbbá
- jellegzetes fajainak védettségi helyzete [helyesen: állapota] [...] kedvezőnek minősül

[...]

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

[...]

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

[...]”

4. A 2. cikk a következőképpen rendelkezik:

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

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

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

5. Az 3. cikk (1) bekezdése így rendelkezik:

„A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre [helyesen: Natura 2000 néven létrehozzák a különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát]. 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 védeltségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.

[...]”

6. Az élőhelyirányelv 6. cikke értelmében:

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

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

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

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

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

7. Végezetül az élőhelyirányelv I. mellékletében foglalt élőhelytípusok felsorolásában a féltermészetes, magasfüvű nedves rétek között szerepel a „6410 Kékperjés láprétek meszes, tőzeges vagy agyagbemosódásos talajokon (*Molinion caeruleae*)”. Ez nem kiemelt jelentőségű élőhely.

#### *A Bizottság útmutatása*

8. A Bizottság az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdéséről kiadott egy útmutatót (2007/2012, a továbbiakban: útmutató), melynek 1.4.1 pontja – többek közt – kimondja, hogy az élőhelyirányelv 6. cikke alkalmazásában éles különbséget kell tenni kárenyhítő intézkedések és kiegyenlítő intézkedések között. Jóllehet a „kiegyenlítő intézkedéseket” az irányelv nem határozza meg, az útmutató szerint a tapasztalat alapján a következő különbség tehető:

- „– a tágabb értelemben vett kárenyhítő intézkedések olyan intézkedések, amelyek a terv vagy projekt megvalósítása során az adott területen várhatóan előálló negatív hatások minimalizálására, illetve lehetőség szerint kizárására irányulnak. Ezek az intézkedések a terv vagy projekt szerves részét képezik [...], és
- a szó szoros értelmében vett kiegyenlítő intézkedések ezzel szemben olyan intézkedések, amelyek függetlenek a projekttől (így a projekthez kapcsolódó kárenyhítő intézkedésektől is). Ezeknek az intézkedéseknek az a céljuk, hogy ellensúlyozzák a terv vagy projekt negatív hatását oly módon, hogy a Natura 2000 hálózat egységessége fennmaradjon [helyesen: a Natura 2000 hálózat ökológiai egységessége fennmaradjon].”

9. Az útmutató a továbbiakban leírja, hogy a kiegyenlítő intézkedéseknek túl kell mutatniuk az élőhelyirányelv keretében rendszeren végzett tevékenységen, illetve a jogban előírt kötelezettségek teljesítésén, ilyen például az intézkedési terv; a kiegyenlítő intézkedéseknek tehát túl kell lépniük a Natura 2000 hatálya alá tartozó természeti területek védelméhez és kezeléséhez szükséges rendszeres/szokásos intézkedéseken. „[Következésképpen] a kiegyenlítő intézkedések nem szolgálhatnak mérséklően olyan tervek vagy projektek megvalósításához, amelyek egyébként nem teljesítik a 6. cikkben előírt követelményeket. Ilyen intézkedések csak akkor jöhetnek szóba, ha bebizonyosodott, hogy a terv vagy projekt hátrányosan érinti a Natura 2000 alá tartozó természeti területet.” Csak amikor megszületett a döntés a terv vagy projekt engedélyezéséről, akkor kell megfontolni a kiegyenlítő intézkedések lehetőségét; ez az „utolsó mentővár” arra az esetre, amikor az irányelvben előírt egyéb óvintézkedések nem biztosítják a kívánt hatást, ugyanakkor már megszületett a döntés, hogy a tervet vagy projektet a Natura 2000 alá tartozó természeti területre gyakorolt negatív hatás ellenére is meg kell valósítani.

10. A Bizottság kiadott továbbá egy módszertani útmutatót az élőhelyirányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdéseinek rendelkezéseihez (2001. november, a továbbiakban: módszertani útmutató), melyben bemutatja e rendelkezések szerinti megközelítéséről alkotott véleményét. Négy egymást követő szintet sorol fel: az első az átvilágítás, a második a megfelelő hatásbecslés (mely figyelembe veszi a természetmegőrzési célokat és tartalmazza a kármérséklési intézkedések értékelését); harmadik az alternatív megoldások értékelése; negyedik pedig hatásbecslés olyan esetekben, ahol nincs alternatív megoldás és maradnak a kedvezőtlen hatások (ide tartozik a kiegyenlítő intézkedések meghatározása és vizsgálata).

*A Bíróság ítélkezési gyakorlata*

11. A Bíróság számos alkalommal vizsgálta az élőhelyirányelv 6. cikkét. Ítélezési gyakorlatát legutóbb a Sweetman-ügyben hozott ítéletében<sup>4</sup> foglalta össze. Hasznos lehet itt felsorolni ezen ítélet vonatkozó pontjait:

- „28 Az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése olyan vizsgálati eljárást ír elő, amelynek célja, hogy előzetes ellenőrzési mechanizmus segítségével biztosítsa, hogy valamely tervet vagy projektet – amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de arra jelentős hatással lehet – csak akkor lehessen engedélyezni, amennyiben nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét (lásd a fent hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet<sup>5</sup>) 34. pontját, valamint a C-182/10. sz., Solvay és társai ügyben 2012. február 16-án hozott ítélet 66. pontját).
- 29 A szóban forgó rendelkezés tehát két szakaszt állapít meg. Az ugyanezen rendelkezés első mondatában található első szakasz valamely tervnek vagy projektnek valamely védett területre kifejtett hatásaira vonatkozó megfelelő vizsgálat lefolytatásának kötelezettségét írja elő a tagállamok számára, amennyiben a szóban forgó terv vagy projekt jelentős hatással lehet e területre (lásd a fent hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 41. és 43. pontját).
- 30 Ebben a tekintetben, ha a természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen terv vagy projekt veszélyezteti a természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, akkor úgy kell tekinteni, hogy az jelentős hatást gyakorolhat az adott természeti területre. Ennek kockázatát a terv vagy projekt által érintett természeti terület egyedi környezeti jellemzőinek és feltételeinek figyelembevételével kell megítélni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 49. pontját).
- 31 Az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában említett, a szóban forgó megfelelő vizsgálatot követő második szakasz egy ilyen terv vagy projekt jóváhagyását attól teszi függővé, hogy az nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét, e cikk (4) bekezdésének rendelkezéseit figyelembe véve.
- 32 E tekintetben, ahhoz hogy a »hátrányosan befolyásolja a természeti terület épségét« kifejezés terjedelmét átfogó összefüggésében értékeljük, meg kell állapítani – amint azt a főtanácsnok az indítványának 43. pontjában megjegyezte –, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének rendelkezéseit ezen irányelv megőrzési célkitűzéseire tekintettel összefüggő egységként kell értelmezni. E cikk (2) és (3) bekezdése ugyanis a természetes élőhelyeknek és a fajok élőhelyeinek azonos védelmi szintjét írja elő (lásd ebben az értelemben a C-404/09. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2011. november 24-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-11853. o.] 142. pontját), míg a 6. cikk (4) bekezdése csupán az említett (3) bekezdés második mondatától való eltérést engedő rendelkezésnek tekintendő.
- 33 A Bíróság már megállapította, hogy az élőhelyirányelv 33. cikke (6) bekezdésének rendelkezései a környezet minőségének megőrzésére és védelmére vonatkozó fő cél megvalósítását szolgálják – ideértve a természetes élőhelytípusok, valamint az állat- és növényvilág védelmét is –, és általános védelmi kötelezettséget határoznak meg a természet olyan károsításának vagy

4 – A C-258/11. sz., Sweetman és társai ügyben 2013. április 11-én hozott ítélet.

5 – A C-127/02. sz., Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-7405. o.].

megzavarásának megakadályozására, amely jelentős hatással lehet ezen irányelv célkitűzéseire (a C-226/08. sz. Stadt Papenburg ügyben 2010. január 14-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-131. o.] 49. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 34 Az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy amennyiben az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerinti vizsgálat kedvezőtlen eredménye ellenére valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő indokra figyelemmel – ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat – alternatív megoldás hiányában mégis végre kell hajtani egy tervet vagy projektet, a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében (lásd a C-304/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-7495. o.] 81. pontját, valamint a fent hivatkozott Solvay és társai ügyben hozott ítélet 72. pontját).
- 35 Ebben a tekintetben az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése, mint az említett cikk (3) bekezdésének második mondatában felsorolt engedélyezési kritériumoktól eltérést engedő rendelkezés, csak azt követően alkalmazható, hogy a terv vagy a projekt hatásait az említett (3) bekezdésnek megfelelően vizsgálták (lásd a fent hivatkozott Solvay és társai ügyben hozott ítélet 73. és 74. pontját).
- 36 Következésképpen az élőhelyirányelv 6. cikkének (2)–(4) bekezdése a tagállamokkal szemben egy sor kötelezettséget és egyedi eljárásokat állapít meg azzal a céllal, hogy biztosítsa – amint ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik – a természetes élőhelyek és különösen a különleges természetmegőrzési területek kedvező védettségi állapotának fenntartását, vagy adott esetben helyreállítását.

[...]

- 40 Az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében valamely terv vagy projekt tehát csak akkor engedélyezhető, ha az illetékes hatóságok, miután az adott tervet vagy projektet akár önmagában, akár más tervekkel vagy projektekkel összefüggésben minden olyan szempontból megvizsgálták, amely az érintett természeti terület megőrzési céljait befolyásolhatja, és figyelembe vették e téren a legjobb tudományos ismereteket, megbizonyosodtak arról, hogy az nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető tartós káros hatásokkal. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontok alapján nem marad semmilyen ésszerű kétség a tekintetben, hogy ilyen hatások nem következnek be (lásd ebben az értelemben a [C-404/09. sz.] Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2011. november 24-én hozott ítélet 99. pontját, valamint a fent hivatkozott Solvay és társai ügyben hozott ítélet 67. pontját).
- 41 E tekintetben meg kell állapítani, hogy amikor a hatóságnak az adott terv vagy projekt jóváhagyását el kell utasítania, amennyiben az említett természeti terület épségére gyakorolt káros hatások elmaradását illetően bizonytalanság áll fenn, az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában foglalt engedélyezési kritérium magában foglalja az elővigyázatosság elvét, és hatékony módon hozzájárul ahhoz, hogy elkerülhetők legyenek a kérdéses terv vagy projekt következtében fellépő, a védett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatások. A jelenleginél kevésbé szigorú engedélyezési kritérium nem lenne képes ilyen hatékonyan biztosítani az említett rendelkezés természeti területek védelmével kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósulását (a fent hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 57. és 58. pontja).

[...]

- 43 Az illetékes nemzeti hatóságok tehát nem engedélyezhetnek olyan beavatkozást, amely tartósan veszélyeztetheti az elsődleges fontosságú természetes élőhelytípusokat magukba foglaló természeti területek ökológiai jellegzetességeit. Ez különösen igaz akkor, ha a beavatkozás az

érintett természeti területen található valamely elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus eltűnéséhez vagy részleges és helyreállíthatatlan károsodásához vezethet (lásd a veszélyeztetett fajok eltűnése tekintetében a [C-308/08. sz.,] Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2010. május 20-án hozott ítélet<sup>6</sup> 21. pontját és a [C-404/09. sz.,] Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2011. november 24-én hozott ítélet 163. pontját).

- 44 Az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján végzett vizsgálatot illetően meg kell jegyezni, hogy az nem lehet hiányos, illetve olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia, amelyek minden ésszerű tudományos kételyt eloszlatnak az érintett védett természeti területen tervezett munkálatok hatásait illetően (lásd ebben az értelemben a [C-404/09. sz.,] Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 100. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

[...]

- 46 [...] ha valamely tervnek vagy projektnek az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata alapján elvégzett megfelelő hatásvizsgálata következtében az illetékes nemzeti hatóság arra a következtetésre jut, hogy ez a terv vagy projekt azon elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus egészének vagy egy részének tartós és helyreállíthatatlan elvesztéséhez vezetne, amely megőrzésére irányuló célkitűzés indokolta az érintett terület KJTT-ként [közösségi jelentőségű természeti területként] való kijelölését, úgy kell tekinteni, hogy az ilyen terv vagy projekt hátrányosan befolyásolja az említett természeti terület épségét.

- 47 E körülmények között az adott terv vagy projekt az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján nem engedélyezhető. Mindazonáltal ilyen helyzetben az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében az engedély adott esetben megadható, ha az ott megállapított feltételek teljesülnek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben hozott ítélet 60. pontját)."

12. Érdemes még szem előtt tartani néhány iránymutatást, különösen Kokott főtanácsnokét, aki a Bizottság kontra Hollandia ügyre vonatkozó indítványának<sup>7</sup> 17. pontjában megállapította, hogy „[...]olyan alternatív megoldások is vannak, amelyek a tervet vagy projektet nem egy terv- vagy projektalternatíva értelmében módosítják, hanem csak a megvalósítást érintik. Ami a természetvédelmi területre gyakorolt hatásokat illeti, például arról van szó, hogy zavaró tevékenység folytatására olyan időszakokban kerüljön sor, amikor a zavaró hatás a legkisebb mértékű. Ilyen alternatív megvalósítási módok részét képezhetik a terv vagy projekt szempontjainak, amelyeket az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján fel kell tárni. Az illetékes hatóságoknak az engedélyezéssel kapcsolatos döntésük során ezeket a vizsgálati eredményeket a 6. cikk (3) bekezdésének második mondata értelmében akkor is figyelembe kell venniük, ha az adott terv vagy projekt nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét. A megfelelő kikötések ugyanis hozzájárulhatnak a[...] kitűzött célok értelmében a közösségi érdekeltségű természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védeltségi állapotának fenntartásához. A 6. cikk (4) bekezdése azonban nem ezekre a végrehajtási alternatívákra, hanem az alternatív tervekre és projektekre vonatkozik.”

13. A Bizottság kontra Portugália ügyre vonatkozó indítványának<sup>8</sup> 35. pontjában, Kokott főtanácsnok megállapította, hogy: „Valamely terület károsítását ugyanis az élőhelyirányelv 6. cikkének keretein belül szigorúan el kell választani a kiegyenlítő intézkedésektől. Az élőhelyirányelv szabályrendszere szerint a károsítást lehetőség szerint el kell kerülni. Ez kiváltképp minden kárkockázat kizárásával, vagy megfelelő kárenyhítési- vagy kármegelőzési intézkedések meghozatalával történik. Ettől eltérően a

6 — EBHT 2010., I-4281. o.

7 — A C-441/03. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-3043. o.].

8 — A C-239/04. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10183. o.].

kiegyenlítő intézkedések csak akkor jönnek számításba, ha a káros hatásokat nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel, alternatív megoldás hiányában el kell fogadni. A meglévő természeti javak megőrzését már csak azért is előnyben kell részesíteni a kiegyenlítő intézkedésekhez képest, mivel ezen intézkedések sikere ritkán jelezhető biztonsággal előre.”

### **Tényállás, eljárás és a kérdések**

14. A kérdést előterjesztő bíróság az előtte lévő ügyben előterjesztett tényeket és érveket a következőképpen foglalja össze.

15. 2011. június 6-án a Minister van Infrastructuur en Milieu (infrastrukturális és környezetvédelmi miniszter, a továbbiakban: miniszter) elfogadott egy rendeletet az A2 autópálya szélesítéséről, melyet egy 2012. január 25-i újabb rendelettel módosítottak (együttesen a továbbiakban: nyomvonalrendelet). Több fél is kifogásolta ezeket a rendeleteket, de az előterjesztett indokok nagy részét elutasították. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor nem hozott még döntést arról, hogy hogyan befolyásolja az útszélesítés a Vlijmens Ven, Moerputten és Bossche Broek Natura 2000 területet (a továbbiakban: Natura 2000 természeti terület), mely különleges természetmegőrzési területnek minősül, különösen a kékperjés láprétek természetes élőhelytípusa miatt.<sup>9</sup> A terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzések a terület növelése és a minőség javítása.

16. Egy előzetes környezeti hatásvizsgálati jelentés szerint nem zárhatók ki a nitrogénlerakódásból eredő súlyos káros hatások. Egy másik jelentés szerint Moerputtenben a nitrogénlerakódások átmeneti emelkedése a már jelenleg is megfigyelhető minőségcsökkenést kis mértékben felgyorsítaná. A Bossche Broek területen a kékperjés láprétek jó minőségűek, de potenciálisan veszélyeztetettek. A megnövekedett nitrogénlerakódásból eredő súlyos káros hatások nem zárhatók ki. Ugyanakkor, jöllehet a kékperjés láprétek néhány évtized alatt elterjedhetnek, 2020-ban a nitrogénlerakódás még mindig növekedhet, és az elterjedés korlátozott lehet. A kékperjés láprétek a hidrológiai rendszer elkészülte után rövid időn belül kialakulhatnak Vlijmens Ven területén, és a nitrogénlerakódások átmeneti emelkedése nem okozna káros hatásokat. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy mérséklő intézkedéseket kell hozni az útszélesítés káros hatásainak elkerülése érdekében.

17. A nyomvonalrendelet 6. cikkének (2) bekezdése értelmében Vlijmens Ven hidrológiai helyzetét a kékperjés láprétekre gyakorolt lehetséges káros hatások elleni mérséklő intézkedésként javítani kell, lehetővé téve a területen belüli természetes élőhelytípus növekedését. A hatásmérséklő terv számításba vette a Vlijmens Ven 2012-ben kezdődő átalakítását, ahol 2013-ban megjelennek az első új kékperjés láprétek. Az új láprétek Vlijmens Ven területén nagymértékben kiegyenlítенék a Natura 2000 természeti területen meglévő 11,5 hektár kiterjedésű kékperjés lápréteken a kiszélesített A2 autópálya forgalma miatt megnövekedett nitrogénlerakódás hatásait.

18. Az alapeljárásokban néhány fél előterjesztette, hogy a javaslat szerinti új kékperjés láprétek kialakítása a Natura 2000 természeti területen nem vehető figyelembe annak mérlegelése során, hogy a projekt a terület épségét hátrányosan befolyásolja-e, és a miniszter tévesen tekinti az új kékperjés láprétek létrehozását kárenyhítő intézkedésnek.

19. A miniszter véleménye szerint nincs szó az érintett természeti terület épségének hátrányos befolyásolásáról, mivel az új kékperjés láprétek nyomvonalrendeletben előírt kialakítása révén eleget tesznek az e természetes élőhelytípus megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseknek.

9 — A kérdéses terület Hollandia középső-déli részén, 's-Hertogenboschtól kicsivel délre helyezkedik el. A határait feltüntető térképek tanúsága szerint Vlijmens Ven és Moerputten a terület nyugati részén elterülő nagyobb, összefüggő terület részét képezik (a többi rész elnevezése De Maij és Honderd Morgen), amiből Bossche Broek kisebb területe egy utakból, házakból és vasútból álló, kb. 500 méter széles folyosóval le van választva. Az Amszterdamot és Maastrichtot összekötő A2 autópálya Bossche Broek déli szélénél halad el, kb. két kilométerre a Moerputten terület legközelebbi pontjától és néhány kilométerre Vlijmens Ventől. A tárgyaláson a holland kormány úgy tájékoztatta a Bíróságot, hogy a kékperjés láprétek miatt jelölték ki az egész területet Natura 2000 természeti területnek.



20. A kérdést előterjesztő bíróság szükségesnek találja annak megállapítását, hogy a miniszter jogosan volt-e azon az állásponton, hogy a projekt a Natura 2000 természeti terület épségét nem fogja hátrányosan befolyásolni.

21. Az útszélesítés önmagában hátrányosan befolyásolja a kékperjés láprétek meglévő területeit. Ugyanakkor a nyomvonalrendelet hatásmérséklő tervet határoz meg, melynek célja, hogy nagyobb területű vagy a jelenleginél jobb minőségű kékperjés lápréteket hozzon létre. A miniszteri álláspont azt feltételezi, hogy ha egy projekt hátrányosan befolyásolhatja egy védett természetes élőhely területét valamely Natura 2000 természeti területen, annak értékelése során, hogy a projekt a terület épségét befolyásolja-e, figyelembe kell venni az említett természetes élőhelytípus olyan, azonos nagyságú vagy nagyobb területének kialakítását ugyanazon a területen, melyet a projekt nem befolyásol hátrányosan.

22. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy sem az élőhelyirányelv, sem pedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem utal arra, hogyan kell értékelnit, hogy egy terv vagy projekt a terület épségét a 6. cikk (3) bekezdése szerint hátrányosan befolyásolja-e. Ennek megfelelően a következő kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra:

„1. Úgy kell-e értelmezni [az élőhelyirányelv] 6. cikkének (3) bekezdésében szereplő »nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét« szövegrészt, hogy abban az esetben, ha a projekt hátrányosan befolyásolja valamely védett természetes élőhelytípus természeti területen lévő területének épségét, nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, ha a projekt keretében a természeti területen az említett természetes élőhelytípus azonos nagyságú vagy nagyobb területét alakítják ki?

2. Amennyiben az első kérdésre az a válasz adandó, hogy úgy kell értelmezni a »nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét« szövegrészt, hogy [az első kérdésben meghatározott körülmények között] a projekt hátrányosan fogja befolyásolni az érintett Natura 2000 természeti terület épségét, úgy a természetes élőhelytípus új területének kialakítása az irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében vett kiegyenlítő intézkedésnek tekintendő-e ebben az esetben?”

23. Amikor a Bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzést jelen ügyben megkapta, a Sweetman-ügyben folyó eljárás már túlságosan előrehaladott volt a két ügy egyesítéséhez. Ezért jelen ügyet felfüggesztették, lehetővé téve az érdekelt feleknek, hogy a Sweetman-ügyben hozott ítéletet követően benyújtsák észrevételeiket.

24. Az alapeljárás egyik felperese (Stichting Overlast A2 Vught en omstreken, a továbbiakban: Stichting), a Holland Királyság, az Egyesült Királyság, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be, és mindegyikük szóbeli előterjesztést is tett a 2013. december 11-i tárgyaláson, mely különösen a Bizottság útmutatójában szereplő „kárenyhítő intézkedések”, valamint az élőhelyirányelv szerinti „kiegyenlítő intézkedések” fogalmakra helyezte a hangsúlyt.

25. Tekintettel az alapeljárás szerinti ügy tényeire, mind a Stichting, mind pedig a Bizottság felhívta a figyelmet a LIFE+ projekt<sup>10</sup> létezésére, függetlenül az autópálya-szélesítési projekttől, melynek fő konkrét célja a Natura 2000 természeti terület, és különösen a kékperjés lápréteknek mint két pillangófaj élőhelyének bővítése és javítása. A „Blues in the Marshes” elnevezésű projektben<sup>11</sup> szerepel „170 hektár frissen meghonosodott füves élőhely” a terület nagyobb részén (Vlijmens Ven and Moerputten). A projekt 2012 júniusában részbeni finanszírozásban részesült az Európai Uniótól, és a tervek szerint megvalósítására a fenti dátum és 2018 decembere között kerül sor.

10 — A környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE+) szóló, 2007. május 23-i 614/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 149., 1. o.) lehetővé teszi a környezetvédelmi projektek, ideértve a Natura 2000 természeti területek élőhelyirányelv szerinti kezelésével kapcsolatos projektek finanszírozását (lásd az (5) preambulumbekendést).

11 — „Blues in the Marshes – A vérfű-hangyaboglárka és a sötétaljú hangyaboglárka élőhelyének helyreállítása és fejlesztése a Vlijmens Ven, Moerputten és Bossche Broek N2K területen” (LIFE11 NAT/NL/000770).

## Értékelés

26. A kérdést előterjesztő bíróság két kérdést tett fel, amelyek a következőképpen foglalhatóak össze. Amennyiben egy Natura 2000 területen belüli védett természetes élőhelytípus meglévő területét hátrányosan befolyásolja egy olyan projekt, mely ugyanakkor egy új (azonos nagyságú vagy nagyobb), ugyanazon természetes élőhelytípus szerinti terület ugyanazon területen, de máshol történő kialakításától függ, magának a területnek az épségét hátrányosan befolyásolja-e a projekt az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében? Ha igen, az új terület kialakítását ugyanazon irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében kiegyenlítő intézkedésnek kell-e tekinteni?

27. E két kérdés kölcsönös kapcsolata – melyek mindegyikét véleményem szerint igenlően kell megválaszolni – olyan, hogy érdemes őket együtt tárgyalni.

28. E tekintetben az élőhelyirányelv 6. cikkének rövid elemzése előzetes választ adhat. A 6. cikk (4) bekezdése szerint kiegyenlítő intézkedésekre van szükség, ha i. a 6. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálatnak kedvezőtlen eredménye lett, ii. nincs alternatív megoldás, és iii. valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel mégis végre kell hajtani a tervet vagy projektet. A két bekezdés szerkezetéből, azok együttes olvasata esetén tehát egyértelmű, hogy ilyen intézkedésről a 6. cikk (3) bekezdésének összefüggésében nem volt szó. Logikailag és kronológiailag a fenti rendelkezés szerinti kedvezőtlen eredményű vizsgálatot követnek. Amennyiben a 6. cikk (4) bekezdésében kilátásba helyezett kiegyenlítő intézkedéseket a 6. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálat összefüggésében figyelembe kellene venni, akkor vagy a) nem lenne elég egy káros hatás megelőzésére, mely esetben a terv vagy projekt nem folytatódhatna egyáltalán, vagy b) ezeket az intézkedéseket – valamint a tervet vagy projektet – elfogadnák anélkül, hogy először mérlegelni kellene, hogy van-e alternatív megoldás vagy a folytatáshoz fűződő, nyomós közérdeken alapuló kényszerítő ok. A 6. cikk (4) bekezdése egyik esetben sem érvényesülne hatékonyan. Egy ilyen megközelítéssel nem lehetne összefüggő egységként értelmezni a 6. cikket – melyben a (4) bekezdés egyértelműen azért szerepel, hogy érvényesüljön –, ahogy azt az ítélkezési gyakorlat megkívánja.<sup>12</sup>

29. Ugyanakkor tanácsos továbblépni ezen a meglehetősen formális elemzésen és megvizsgálni a rendelkezés tartalmát. Ez előtt azonban érdemes megvizsgálni a „kárenyhítő intézkedés” kifejezést, melyet a jogszabály nem használ, illetve melynek fogalmát az ítélkezési gyakorlat sem határozza meg, a jelen ügyben mégis széles körben megvitatásra került a Bíróság előtt.

30. A környezetvédelmi szakemberek általában egyetértenek abban, és úgy tűnt, hogy azok között sem volt ebben vita, akik a tárgyaláson előadták érveiket, hogy a környezetet valószínűleg befolyásoló terveket vagy projekteket értékelni kell vizsgálni a „mérséklési hierarchia” szempontjából. Ennek a hierarchiának a tartalmát kisebb-nagyobb részletességgel és kissé változatos formában lehet kifejezni, de lényege így foglalható össze: „a fennmaradó kár iránti kártérítés az utolsó lépés, és azután következik, hogy megvizsgáltuk, hogyan lehetne először is elkerülni a kárt, és ha az nem lehetséges, hogyan lehet a kárt minimalizálni az óvintézkedés révén.”<sup>13</sup> A három fő lépés vagy szint tehát, csökkenő elsőbbségi sorrendben: elkerülés, mérséklés, kártérítés.<sup>14</sup>

31. Az élőhelyirányelv 6. cikkében egy hasonló hierarchiát lehet látni, jóllehet ott nincs szó magáról a mérséklésről. A 6. cikk (1) bekezdése a megőrzésre irányuló intézkedések létrehozását írja elő, nevezetesen, az 1. cikk a) pontjának, a 2. cikk (2) bekezdésének és a 3. cikk (1) bekezdésének megfelelően a természetes élőhelyek „kedvező védettségi helyzetének fenntartásához, illetve helyreállításához szükséges” intézkedések létrehozását. Ez a szint tehát még magasabb is, mint az

12 — Lásd a Sweetman-ügyben hozott ítélet 32. pontját.

13 — Forrás: *Biodiversity Offsetting Pilots 1 Guidance for developers* (2012. március), kiadja a Department for Environment, Food and Rural Affairs (Egyesült Királyság), 16. pont.

14 — További megfogalmazások: elkerülés, minimalizálás, kártérítés; elkerülés, csökkentés, orvoslás; hatás elkerülése, elkerülhetetlen hatás csökkentése, fennmaradó hatás kiegyenlítése; vagy (részletesebben) erősítés, elkerülés, minimalizálás, helyreállítás, kártérítés, kiegyenlítés.

egyszerű elkerülés, annyiban, hogy az élőhelyek minőségének vagy méretének tevékeny fenntartását vagy akár javítását, illetve növelését is magában foglalja. Majd a 6. cikk (2) bekezdése előírja a károsodás vagy megzavarás megakadályozásához szükséges lépések megtételét. Az azonos védettségi szint biztosítása érdekében<sup>15</sup> a 6. cikk (3) bekezdése csak akkor enged jóváhagyni valamely tervet vagy projektet, ha „az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét”. Végezetül, a 6. cikk (4) bekezdése előírja, hogy minden szükséges kiegyenlítő intézkedést meg kell tenni, ha valamely tervet vagy projektet, jóllehet hátrányosan befolyásolja a terület épségét, valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel mégis végre kell hajtani, és nincs alternatív megoldás.

32. Így tehát, jóllehet az élőhelyirányelv 6. cikke nem említ kifejezetten a kárenyhítő intézkedéseket, ésszerűen nem lehet azt állítani, hogy nincs helyük ebben a szerkezetben. Egyetértek mindazokkal, akik észrevételeket terjesztettek elő, valamint Kokott főtanácsnokkal az általam fentebb idézett szakaszokban, miszerint azok az intézkedések, melyek valamely terv vagy projekt részét képezik, és amelyek gyakorlatilag minimalizálják a hatását, figyelembe vehetők, amikor a 6. cikk (3) bekezdése szerint értékelik, hogy egy terv vagy projekt hátrányosan befolyásolja-e a terület épségét. Ugyanakkor egyértelműnek tűnik, hogy a 6. cikk (1) bekezdése tevékeny megőrzési intézkedést ír elő, nem pedig a kedvezőtlen hatás pusztá hiányát, és hogy a 6. cikk (4) bekezdése olyan helyzetekre vonatkozik, amikor bármilyen intézkedést végre lehet hajtani az olyan káros hatás csökkentése érdekében, mely a 6. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálat során elégtelennek bizonyult.

33. Mindazok, akik észrevételeket nyújtottak be, egyetértenek tehát abban, hogy a „kárenyhítő intézkedések” az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése szempontjából fontos fogalmat jelöl, mely különbözik a 6. cikk (4) bekezdése szerinti „kiegyenlítő intézkedésektől”. Továbbá a 6. cikk (3) bekezdésének a 6. cikk, mint egész szerkezetében elfoglalt helye megfelel az „mérséklés” vagy „minimalizálás” mérséklési hierarchiában általánosan elfogadott helyének.

34. Most pedig áttérek a nemzeti bíróság által felvetett kérdésekre. A Bíróság előtt vitatott kérdés alapvetően az, hogy az alapeljárás tárgyát képező intézkedés kárenyhítő intézkedés-e, melyet (ebben nincs vita) a 6. cikk (3) bekezdése szempontjából figyelembe lehet venni, vagy pedig kiegyenlítő intézkedés; és ha ez utóbbi, figyelembe lehet-e azért venni a 6. cikk (3) bekezdése, vagy csak a 6. cikk (4) bekezdése szempontjából? Azt senki nem állította, hogy az ilyen intézkedések ne minősülneek még kiegyenlítő intézkedéseknek sem, azt azonban igen, hogy az alapeljárás tárgyát képező különleges intézkedéseket figyelmen kívül kell hagyni az autópálya-szélesítési projekt hatásainak vizsgálata során, ha azok a valóságban a Natura 2000 terület kezelésének általános intézkedései.

35. Ezért, először is, két elválasztó vonalat kell húzni: a kárenyhítő intézkedések és a kiegyenlítő intézkedések között, valamint az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése szempontjából figyelembe vehető intézkedések, és csak a 6. cikk (4) bekezdése szempontjából figyelembe vehető intézkedések között. Előzetesen nem lehet kijelenteni, hogy ez a két elválasztó vonal azonos lenne.<sup>16</sup>

36. A kárenyhítés (vagy minimalizálás vagy mérséklés) és a kiegyenlítés (vagy ellensúlyozás) alapvető jelentéstani elhatárolása számomra nem tűnik nagyon ellentétesnek. Az élőhelyirányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének szempontjából a kárenyhítő intézkedésnek olyannak kell lennie, hogy az valamely terv vagy projekt negatív hatásait csökkentse, lehetőség szerint biztosítva, hogy (még ha néhány jelentéktelen és/vagy átmeneti hatás nem is küszöbölhető ki teljesen) azok a „terület épségét” ne befolyásolják hátrányosan. A kiegyenlítő intézkedés ezzel szemben önmagában nem teljesíti ezt a célt a terv vagy projekt szűkebb keretei között, hanem ezt a hiányosságot különböző pozitív hatásokkal próbálja ellensúlyozni, hogy legalább elkerülje a tiszta negatív hatást (és lehetőség szerint tiszta pozitív hatást érjen el) valamilyen tágabb keretek között.<sup>17</sup>

15 — A fent hivatkozott Sweetman ügyben hozott ítélet 32. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

16 — Lásd alább a 39. pontot.

17 — Lásd még az alábbi 47. és 48. pontot.

37. Ennek fényében az alapeljárás tárgyát képező intézkedéseket főszabály szerint a kiegyenlítő intézkedések közé sorolnám. Leírásukból úgy tűnik, elfogadott, hogy a meglévő kékperjés láprétek (egy részének) minősége és/vagy mérete a Natura 2000 természeti területen csökkenne az autópálya szélesítése miatt. Úgy tűnik, hogy ezeket a lápréteket a károsodás veszélye fenyegeti a megnövekedett autópálya-forgalom okozta (hosszú távú) megnövekedett nitrogénlerakódás miatt, és bár nem tesznek vagy terveznek lépéseket a szennyezés megfelelő csökkentése érdekében, vagy hogy megakadályozzák, hogy a szennyezés eljusson az autópálya közelében lévő kékperjés láprét területére, új láprétek kialakítását tervezik, és azt várják, hogy az a megnövekedett szennyezés által elért területen túl terül majd el.

38. Ezért nem tudok egyetérteni a holland kormánnyal abban, hogy a kékperjés láprétek Natura 2000 természeti területen belül, de máshol történő kialakítása kárenyhítő intézkedés lenne; ez kiegyenlítő intézkedés.

39. Ugyanakkor ez a következtetés önmagában nem jelenti azt, hogy az intézkedést nem lehet figyelembe venni az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése szempontjából. Ez a rendelkezés nem említ sem kárenyhítő, sem kiegyenlítő intézkedést, hanem az elérendő célra összpontosít: ne befolyásolja hátrányosan a „terület épségét”.

40. Hollandia és az Egyesült Királyság szerint a „terület épségét” egészként kell vizsgálni, a tiszta veszteség vagy előny szempontjából: nem számít, ha egy adott élőhelyet elveszítünk a természeti terület egy részén, feltéve hogy legalább azonos nagyságú (de lehetőleg nagyobb) területű és minőségű azonos élőhelyet alakítanak ki máshol a természeti területen belül. Így, különösen az Egyesült Királyság előterjesztése szerint, az ilyen kiegyenlítő intézkedést az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése szempontjából figyelembe lehet venni.

41. Egyetértek abban, hogy a „terület épségét” egészként kell nézni abban az értelemben, hogy annak állandó lényegi ismérveit, nem pedig egy adott élőhely minőségének vagy területének jelentéktelen és átmeneti változásait kell vizsgálni. Ugyanakkor számomra úgy tűnik, hogy egy meglévő természetes élőhely hosszú távú károsodása szükségszerűen inkább az állandó lényegi ismérveket, mintsem a jelentéktelen és átmeneti változásokat érinti. Ugyanez vonatkozik a meglévő minőségromlás felgyorsulása vagy egy terület lehetséges növekedésének korlátozása (vagy annak valószínűsége) esetére (az előrejelzések szerint a jelen ügyben mindkét eset fennáll a Natura 2000 természeti terület részeire vonatkozóan). A 6. cikk (3) bekezdése szerint a vizsgálatot minden esetben „az adott természeti terület védelmével [helyesen: megőrzésével] kapcsolatos célkitűzéseket” figyelembe véve kell végezni – mely jelen esetben a kékperjés láprétek területének növelése és minőségének javítása. Ha az ilyen jellegű károsodás nem zárható ki, abból véleményem szerint az következik, hogy a terv vagy projekt a természeti terület épségét, a megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket figyelembe véve, hátrányosan befolyásolja.

42. Az a tény, hogy az élőhely új területeit alakítják ki a természeti területen belül máshol, számomra nem tűnik relevánsnak ebből a szempontból, még ha várhatóan tiszta előnyös hatása lenne is. Akkor is káros – esetleg helyrehozhatatlan – hatás éri a meglévő természetes élőhelyet, és ezáltal a természeti terület épségét. Az új élőhely bizonyos fókig mesterségesen kialakított lesz, és egy – feltehetően elég hosszú – ideig nem válik igazi természetes élőhellyé. Ahogy arra a Stichting jogtanácsosa a tárgyaláson rámutatott, nem lehet bizonyosan állítani, hogy egy adott élőhely új területének kialakítására tett lépések ténylegesen valaha is elérik a kívánt célt, valamint, az elővigyázatosság elvét alkalmazva, az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése szempontjából a jóváhagyás feltétele a bizonytalanság hiánya.<sup>18</sup> Még az erősen irányított mezőgazdaságban sem lehet biztosítani a végeredményt, és még

18 — Lásd a fent hivatkozott Sweetman-ügyben hozott ítélet 41. pontját és Kokott főtanácsos Bizottság kontra Portugália ügyre vonatkozó, szintén fent hivatkozott indítványának 35. pontját.

nehezebb biztosítani a természet rendjét. A Bíróság kimondta, hogy nem maradhat tudományos kétség, mielőtt arra a következtetésre jutunk, hogy a természeti terület épségét nem éri tartós káros hatás. Véleményem szerint ugyanezt a normát kell alkalmazni az olyan előrejelzések vonatkozásában, hogy a kialakított „természetes” élőhelyek tervezett új területei sikeresek lesznek-e.

43. Nem ingat meg az Egyesült Királyság azon érve, miszerint az általam itt képviselt megközelítés arra az „abszurd” eredményre vezetne, hogy valamely, az élőhelyet hátrányosan befolyásoló tervet az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdése szerint jóváhagynak, mivel a hatás túl jelentéktelen volt ahhoz, hogy a természeti terület épségét hátrányosan befolyásolja, míg egy másik tervet, mely az élőhely korlátozott területét károsította, de ugyanazon élőhely nagyobb területével helyettesítette, és tiszta előnyt jelentett volna, nem hagyhatnak jóvá. Egyfelől, ahogy már említettem, az új élőhely sikeressége, és így a tiszta előny sem biztosítható, így az Egyesült Királyság álláspontja nem feltétlenül összeegyeztethető az elővigyázatosság elvével. Másfelől az a tény, hogy a jóváhagyás a 6. cikk (3) bekezdése értelmében nem lehetséges, önmagában nem zárja ki a 6. cikk (4) bekezdése szerinti jóváhagyást, melynek megfogalmazása kifejezetten figyelembe veszi a kiegyenlítő intézkedéseket.

44. Ugyanígy nem ingat meg a holland kormány érvelése sem, miszerint, jóllehet egy olyan projekt, mint az A2 autópálya szélesítése kétségtelenül kimerítheti a „valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő ok” fogalmát, és ezért a kiegyenlítő intézkedések révén jóváhagyható az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében, ugyanez valószínűtlen lenne egy magánjellegű projekt (például egy sertéstelep bővítése) esetén, akkor is, ha ugyanazokat a kiegyenlítő intézkedéseket alkalmazná, vagy akár még hatékonyabbakat, és így ugyanolyan vagy nagyobb tiszta előnyt eredményezne. Egyértelmű, hogy a 6. cikk (3) és (4) bekezdésében a jogalkotó különböző követelményeket fogalmazott meg. A 6. cikk (3) bekezdése szerint bármely projekt jóváhagyható, feltéve hogy nem befolyásolja hátrányosan a természeti terület épségét. A 6. cikk (4) bekezdése szerint az a projekt, mely nem hagyható jóvá a 6. cikk (3) bekezdése alapján, mégis jóváhagyható, feltéve hogy – többek közt – valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel végre kell hajtani. Az a tény, hogy sok, ha nem a legtöbb magánjellegű projekt nem teljesíti ezt a követelményt, nem igazolja egy olyan intézkedés átminősítését, mely nem minimalizálja a természetes terület épségére gyakorolt káros hatást, olyan intézkedéssé, mely minimalizálja azt.

45. Ezen a ponton fontos foglalkoznunk egy további érveléssel, melyet a tárgyaláson jelen lévő tagállamok terjesztettek elő, miszerint mivel az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy meg kell tenni „minden szükséges kiegyenlítő intézkedést a *Natura 2000 általános egységességének* megóvása érdekében” (kiemelés tőlem), ez a rendelkezés csak azokra az intézkedésekre vonatkozik, melyeket a terv vagy projekt által hátrányosan befolyásolt természeti területen kívül tesznek.

46. Egyetértek azzal, hogy a 6. cikk (4) bekezdésének megfogalmazásából egyértelmű, hogy az említett kiegyenlítő intézkedéseknek nem kell a befolyásolt területen lenniük, hanem a Natura 2000 hálózaton belüli egyéb természeti területeket is érinthetnek.<sup>19</sup> Ez ugyanakkor, véleményem szerint, nem jelenti azt, hogy kifejezetten az ilyen egyéb területre korlátozódniuk. A kiegyenlítő intézkedés természeténél, nem pedig földrajzi elhelyezkedésénél fogva különbözik a kárenyhítésre, minimalizálásra vagy mérséklésre irányuló intézkedésektől. Jóllehet nem valószínű, hogy egy valamely természeti terület épségét érintő káros hatást egy másik területen tett intézkedés mérsékelne, ez a logika nem alkalmazható, ha a hatás kiegyenlítéséről van szó. A kiegyenlítő intézkedés természeténél fogva elválik attól a hatástól, amit ki kíván egyenlíteni, míg a kárenyhítő intézkedés szükségszerűen kötődik ahhoz, amit mérsékelnie kell. Ugyanakkor az a tény, hogy a kiegyenlítő intézkedéseket esetleg máshol hajtják végre, mint a befolyásolt természeti területen, nem jelenti azt, hogy nem is lehet végrehajtani ugyanazon a területen (esetleg annak egy másik részén). Ugyanígy, nem kisebb a valószínűsége, hogy

19 — A gyakorlatban valószínű, hogy az ilyen egyéb természeti területek valamilyen ésszerű közeli kapcsolatban kell, hogy álljanak a befolyásolt területtel, földrajzi közelség és az élőhelytípus szempontjából, ha az „általános egységességet” kívánják megóvni.

egy intézkedés megóvja a Natura 2000 általános egységességét, ha a befolyásolt természeti területen hajtják végre, mint ha a Natura 2000 hálózat másik részén hajtánák végre (sőt, inkább nagyobb a valószínűsége). Az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdésében pedig nem találok semmit, ami meggyőzne az ellenkezőjéről.

47. Egy másik releváns pont, amely felmerült, azonban amely olyan ténykérdéseket érint, melyeket csak az illetékes nemzeti bíróság tud meghatározni, az az autópálya-szélesítési projekt végrehajtásának feltételeként szolgáló, kékperjés láprétek új területeinek kialakítása, valamint az ilyen területeknek a fenti 25. pontban általam hivatkozott LIFE+ projekt keretein belül történő kialakítása közötti kapcsolat. A Stichting és a Bizottság arra utalt, ha jól értettem az előterjesztésüket, hogy a nyomvonalrendelet 6. cikkének (2) bekezdésében szereplő feltétel valójában nem jelentett olyan új követelményt, melytől a projekt végrehajtását függővé tették volna, hanem ténylegesen inkább az volt a cél, hogy a LIFE+ projekt előnyös hatásaira támaszkodjanak, és ezzel ellensúlyozzák az autópálya-szélesítési projekt káros hatásait.

48. Számomra úgy tűnik, hogy ha megállapítást nyerne, hogy erről volt szó, az alapeljárás tárgyát képező intézkedéseket nem lehetne az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése szerinti kiegyenlítő intézkedéseknek tekinteni. A szóban forgó LIFE+ projekt az irányelv 6. cikkének (1) bekezdése által előírt természetmegőrzési intézkedések és intézkedési tervek hatálya alá tartozik. A 6. cikk (3) bekezdése csak olyan tervre vagy projektre vonatkozik, „amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez”, és „[f]igyelembe véve az adott természeti terület védelmével [helyesen: megőrzésével] kapcsolatos célkitűzéseket”, meg kell vizsgálni őket. Ezt én úgy értelmezem, hogy ezeket a célkitűzéseket és azt a kezelést a „természeti terület épsége” részének kell tekinteni, melyek fényében a terv vagy projekt hatásait vizsgálni kell. Nem lehetnek egyszerre magának a tervnek vagy projektnek is a részei (annak mérséklési elemeként). Ugyanez még inkább igaz, ha valamely, a 6. cikk (3) bekezdése szerint megvizsgált tervet vagy projektet a 6. cikk (4) bekezdése szerint továbbvizsgálják.

49. Következésképpen álláspontom szerint az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben leírthoz hasonló intézkedések nem relevánsak annak értékelése során, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében valamely terv vagy projekt hátrányosan befolyásolja-e a természeti terület épségét, viszont figyelembe lehet venni a 6. cikk (4) bekezdése szempontjából, feltéve hogy kifejezetten a tervre vagy projektre vonatkoznak, és nem pedig egy kezelési vagy természetmegőrzési terv részei, melyet mindenképpen végrehajtanak. Következésképpen, nem feltétlenül szükséges azt vizsgálni, hogy egy eltérő típusú intézkedésnek milyen követelményeknek kellene megfelelnie ahhoz, hogy a 6. cikk (3) bekezdése szempontjából figyelembe lehessen venni. Ugyanakkor hasznos lehet röviden meghatározni ezeknek a követelményeknek a lényegét, különösen két szempontra tekintettel, melyek a Bíróság ítéleteiben talán még nem kerültek külön meghatározásra. Itt nagyrészt egyetértek azokkal a feltételekkel, melyeket a megjelent tagállamok a tárgyaláson előterjesztettek.

50. Egyfelől a kárenyhítő intézkedés nemcsak szükségszerűen összekapcsolódik azzal a hatással, melyet mérsékelni kíván – vagyis hogy ugyanarra a természeti területre és ugyanarra az élőhelytípusra kell vonatkoznia –, hanem, annak érdekében, hogy a 6. cikk (3) bekezdése szempontjából lehessen vizsgálni, az adott terv vagy projekt szerves részét is kell képeznie. Ahogyan az Egyesült Királyság előadta, szerepelhet az eredeti tervben vagy projektben, vagy egy későbbi szakaszban (de még a terv vagy projekt jóváhagyása előtt) is bele lehet venni feltételként, hogy az előrejelzések szerinti hatásokat kezelni lehessen. Ugyanakkor a pusztán tény, hogy egy intézkedés valószínűleg mérsékli a terv vagy projekt hatásait, nem elég: kifejezetten a tervre vagy projektre kell vonatkoznia, és nem lehet valamely független keretrendszer része.

51. Másfelől, a fentiek folyományaként, ahhoz, hogy a tervet vagy projektet jóváhagyják, az intézkedéseknek a végrehajtás jogilag kötelező feltétele kell legyen. Továbbá (hogy úgy mondjam, az érem másik oldalaként) nem lehet ezeket megkövetelni, ha a tervet vagy a projektet nem hagyták jóvá. Ez nem jelenti azt, hogy nem lehet őket végrehajtani, csak ha a tervet vagy projektet jóváhagyják (mivel, természetesen, szolgálhatnak valamely külön, hasznos célt), csak azt, hogy nem lehet úgy tekinteni, hogy kifejezetten a tervbe vagy projektbe vették fel, ha valójában valamely önálló jogi követelmény hatálya alá tartoznak.

### **Véggövetkeztetések**

52. A fentiekre tekintettel tehát azon a véleményen vagyok, hogy a Bíróság a Raad van State által feltett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

- 1) Amennyiben egy Natura 2000 területen belüli védett természetes élőhelytípus meglévő területét egy projekt befolyásolja, mialatt biztosítja egy új (azonos nagyságú vagy nagyobb), ugyanazon természetes élőhelytípus szerinti terület ugyanazon területen, de máshol történő kialakítását, úgy kell tekinteni, hogy a projekt a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében magának a területnek az épségét hátrányosan befolyásolja. Következésképpen a projekt a fenti rendelet szempontjából nem hagyható jóvá.
- 2) Ilyen körülmények között az új terület kialakítását ugyanazon irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében kiegyenlítő intézkedésnek lehet tekinteni, feltéve hogy kifejezetten összefügg a szóban forgó projekttel, és egyébként nem hajtották volna végre a természeti területnek a 6. cikk (1) vagy (2) bekezdése által előírt általános kezeléseként. Amennyiben így van, a projekt akkor hajtható végre, ha a 6. cikk (4) bekezdésében meghatározott valamennyi feltételt és követelményt teljesítették vagy figyelembe vették.