

JULIANE KOKOTT

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. január 29.¹

I — Bevezetés

1. A holland Raad van State jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelme a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv² (a továbbiakban: „élőhely”-irányelv) 6. cikkének értelmezésére és alkalmazására vonatkozik. A jogvita tárgyát a szívkgaylóknak (*Cerastoderma edule*) a holland Watt-tengerben gépi úton történő halászatára vonatkozó engedélyek kiadása képezi; ez a területet a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv³ (a továbbiakban: a „madár”-irányelv) 4. cikke értelmében madárvédelmi területnek számít.

2. A Raad van State arra vár választ, hogy a szívkgaylóhalászat évi engedélyezését valamely tervhez vagy projekthez való hozzájárulásnak kell-e tekinteni. Ha igen, annak az

lenne a következménye, hogy a tervek vagy projektek engedélyezésének az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárását kellene alkalmazni. Erre az esetre a kérdést előterjesztő bíróság további felvilágosítást kér a rendelkezés alkalmazására vonatkozóan.

3. A Raad van State először is kéri, hogy a Bíróság tisztázza az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének a 6. cikk (2) bekezdésével való kapcsolatát; ez utóbbi a tagállamok arra vonatkozó általános kötelezettségét tartalmazza, hogy akadályozzák meg a Natura 2000 területek károsodását és jelentős zavarását. Továbbá azt szeretné tudni, milyen feltételek mellett kell abból kiindulni, hogy egy terv vagy projekt jelentősen károsíthatna ilyen területet, és ezért el kellene végezni a tervnek vagy a projektnak a terület védelmére vonatkozó célokkal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát. Felveti továbbá a kérdést, hogy az illetékes hatóság jóváhagyhat-e egy tervet vagy projektet, ha a jelentős károsodás elmaradására vonatkozóan nem állnak fenn nyilvánvaló kétségek.

4. Abban az esetben, amikor nem az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése sze-

1 — Eredeti nyelv: német.

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

3 — HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.

rinti tervről vagy projektről van szó, és ezért az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdését kell alkalmazni, a Raad van State azt kérdezi, hogy megfelel-e az utóbbi rendelkezés követelményeinek az, hogy kiadnak egy engedélyt, ha a jelentős károsodás elmaradására vonatkozóan nem állnak fenn nyilvánvaló kétségek.

5. Végül a Raad van State arra vár választ, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése közvetlenül alkalmazandó-e.

II — Jogi háttér

6. A „madár”-irányelv 4. cikke értelmében a tagállamok különleges védelmi területeket jelölnek ki az említett irányelv I. mellékletében felsorolt madárfajok és az ott fel nem sorolt, rendszeresen megjelenő vándormadárfajok számára.

7. Az „élőhely”-irányelv 7. cikke előírja, hogy ezekre a különleges védelmi területekre az irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdését kell alkalmazni.

8. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi 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 [helyes fordítása: jogszabályi], közigazgatási vagy szerződéses aktusokat [helyes fordítása: intézkedéseket] is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve 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 zavarásának megakadályozására, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet [helyes fordítása: A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megakadályozzák a különleges természetvédelmi területeken található fajok természetes élőhelytípusainak és élőhelyeinek károsodását, valamint azon fajok zavarását, amelyek számára e területeket kijelölték, amennyiben a zavaró tényezők jelentős hatással lehetnek az irányelv céljaira].

(3) Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy projekt hatásait illetően, amely nem kapcsolódik

közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz [helyes fordítása: jelentős hatással lehet] arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében [helyes fordítása: rendelkezéseire is figyelemmel] az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy 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 [helyes fordítása: fontos közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat is] — alternatív megoldás hiányában — mégis végre kell hajtani egy tervet vagy projektet, a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységességének [helyes fordítása: koherenciájának] megóvása érdekében. [...]"

III — A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9. A Watt-tenger sok madárfaj számára fontos élőhely. Hollandia ezért a holland Watt-tenger túlnyomó részét a „madár”-

irányelv értelmében különleges védelmi területté jelölte ki. Különösen a dunnalúd (*Somateria mollissima*) és a csigaforgató (*Haematopus ostralegus*) érdekes jelen esetben, hiszen a kagylók táplálkozásuk fontos részét képezik. Mindkét faj egész évben jelen van a Watt-tengerben, azonban a téli vendégek odaköltözése miatt számuk télen a legnagyobb: ebben az évszakban kb. 150 000 dunnalúd és 200 000 csigaforgató tartózkodik a Watt-tengerben.

10. A Watt-tengerben évtizedek óta halásznak a szóban forgó gépi úton szívkaagylókat. Ehhez fenékvonóhálókat, azaz a tengerfenéken lévő, hajók által húzott fémkretreceket használnak. A fenék felső 4-5 cm-ét egy egy méter széles fémlappal a kretrebe kaparják. Közvetlenül a penge elé tömlőt erősítenek, amelyből erős vízszög jön ki. Ez elporlasztja a felszín, amelynek következtében vízből, homokból, kagylókból és más élő szervezetekből álló egyveleg kerül a fenékvonóhálóba. A fenékvonóháló kirostált tartalmát aztán hidraulikusan a fedélzetre szivattyúzzák.

11. A watt-tengeri szívkaagylóhalászat 1975 óta engedélyhez kötött, a túlhalászás megakadályozása érdekében. Először csak a természetvédelmi jog szerinti mentességre volt szükség, amely nem kapcsolódott semmilyen más feltételhez. 1998 óta ezen tevékenység végzéséhez a Natuurbeschermingswet (természetvédelmi törvény) 12. cikke szerinti, évente megújítandó engedélyre van szükség.

12. Ezen az alapon a Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (a mezőgazdaságért, a természeti örökségért és a halászatért felelős államtitkár) 1999-ben és 2000-ben a Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U. A. (a Holland Szívkagylóhalászati Termelőszövetkezet, a továbbiakban: a Kokkelvisserij Szövetkezet) részére feltételhez kötött engedélyt bocsátott ki a szív-kagylóknak a Watt-tengerben gépi úton történő halászatára.

ják fenn. Mivel tudományos szempontból bizonytalan, hogy 1999/2000 telén a kagylók hiánya okozta-e a dunnaludak tömeges pusztulását, a táplálékszegény évekre vonatkozó kvótát 70%-ra emelték. Azt, hogy a madarak átlagos táplálékszükségletének nem a 100%-át tartják fenn, azzal magyarázzák, hogy a madarak más forrásokból is beszerzik táplálékukat (balti laposkagyló, ehető fésűkagyló, tengerparti rák). 1997 óta dolgoznak egy, a puhatestűek halászatának hatásairól szóló, átfogó tanulmányon, amelynek eredményeihez a jövő politikájának igazodnia kell.

13. A természetvédelmi törvény 12. cikke mellett a watt-tengeri szív-kagylóhalászat gyakorlására vonatkozó további rendelkezések szolgálnak ezen engedélyek alapjául. A „Watt-tenger rendezésére vonatkozó központi döntések” (Planologische Kernbeslissing Waddenzee, a továbbiakban: a központi döntések) szerint nem lehet megadni az engedélyt, ha a legjobb rendelkezésre álló adatok alapján nyilvánvaló (hollandul: „duidelijke”) kétségek merülnének fel az ökológiai rendszert érintő lehetséges jelentős hátrányos következmények elmaradását illetően.

15. A felperesek — a Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (Országos Egyesület a Watt-tenger Megóvásáért, a továbbiakban: Waddenzee Egyesület) és a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (Holland Madárvédelmi Egyesület, a továbbiakban: Madárvédelmi Egyesület), két nem kormányzati természetvédelmi szervezet — vitatják az 1999-ben és 2000-ben kiadott engedélyeket.

14. Az 1993. január 21-i, Structuurnota Zee-en kustvisserij — „Vissen naar evenwicht” (Strukturális jegyzék a tengeri és part menti halászatról — „halászat az egyensúly megőrzésének figyelembevételével”, a továbbiakban: strukturális jegyzék) című kormányhatározat további iránymutatásokat tartalmaz a watt-tengeri szív-kagylóhalászatra vonatkozóan. Ez alapján a Watt-tenger egyes területei állandóan el vannak zárva ezen tevékenység elől; táplálékszegény éveken a madarak szív- és fekete kagylók iránti átlagos táplálékszükségletének összesen 60%-át tart-

16. Azt a véleményt képviselik, hogy a szív-kagylóhalászat a következő pontok tekintetében károsíthatja a Watt-tengert mint élőhelyet:

- az üledék minőségének az iszap felvarása és a finomüledék elveszése miatti károsodása,

- a kagylópadok és a tengeri moszatmezők elpusztulása, illetve megújulásuk megakadályozása, valamint
 - a madarak táplálékforrásainak a túlhalászat miatti szűkössége.
- „1) a) Úgy kell-e értelmezni az »élőhely«-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében szereplő »terv vagy projekt« fogalmát, hogy abba az olyan tevékenység is beletartozik, amelyet már több éve folytatnak, de amelyre vonatkozóan főszabály szerint minden évben korlátozott időre szóló engedélyt adnak ki, amelynek kiadásakor minden esetben újból értékelik, hogy e tevékenységet lehet-e, és ha igen, akkor a természeti terület mely részein lehet folytatni?

17. A Raad van State az előtte levő adatok és tanulmányok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a jogvita tárgyát képező engedélyek kiadásakor az alperes a holland jog követelményeinek megfelelően értékelte és figyelembe vette a rendelkezésre álló tudományos ismereteket. Igaz, hogy a kagylóhalászat hatásait még behatóbban tisztázni kell, de az alperes, különösen azáltal, hogy a Watt-tenger széles részeit elzárta a kagylóhalászat elől, és a fogási kvótákat a madarak táplálékszükségletének figyelembevételével rögzítette, és így korlátozta a kagylóhalászatot, elegendő mértékben figyelembe vette az elővigyázatosság elvét.

18. A Raad van State azonban kétli, hogy ez az eljárás megfelel a „madár”-irányelv és az „élőhely”-irányelv követelményeinek. Ezért előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- 1) b) Amennyiben az 1a. pontban foglalt kérdésre adott válasz nemleges, a szóban forgó tevékenység »tervnek vagy projektnek« tekintendő-e, ha a tevékenység intenzitása az évek során fokozódott, illetve ha az engedélyek lehetőségét biztosítanak az intenzitás fokozására?
- 2) a) Ha az első kérdésre adott válaszból az következik, hogy az »élőhely«-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében a szóban forgó tevékenység »tervnek vagy projektnek« minősül, akkor az »élőhely«-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése a (2) bekezdésében foglalt szabályok speciális esetének tekintendő-e, vagy inkább különálló és önálló

hatállyal bíró rendelkezésnek, például abban az értelemben, hogy

i) a (2) bekezdés a fennálló használatra, míg a (3) bekezdés az új tervekre és projektekre vonatkozik; vagy

ii) a (2) bekezdés közigazgatási intézkedésekre, míg a (3) bekezdés az egyéb határozatokra vonatkozik; vagy

iii) a (3) bekezdés a tervekre és a projektekre, míg a (2) bekezdés az egyéb tevékenységekre vonatkozik?

2) b) Amennyiben az »élőhely«-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése a (2) bekezdésben foglalt szabályok speciális esetének tekintendő, a két rendelkezést együttesen kell-e alkalmazni?

3) a) Úgy kell-e értelmezni az »élőhely«-irányelv 6. cikkének (3) bekezdését, hogy már akkor »terv vagy projekt« meglétéről van szó, ha valamely meghatározott tevékenység hatással lehet az érintett területre (amely esetben »megfelelő vizsgálatot« kell lefolytatni annak tisztázása érdekében, hogy a gyakorolt hatás »jelen-

tős«-e), vagy pedig azt jelenti ez a rendelkezés, hogy csak akkor van szükség »megfelelő vizsgálat« lefolytatására, ha (kellőképpen) valószínű, hogy az adott »terv vagy projekt« jelentős hatással lehet a természeti területre?

3) b) Milyen ismérvek alapján kell megítélni, hogy az »élőhely«-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti, a természeti terület kezeléséhez nem kapcsolódó, illetve ahhoz nem nélkülözhetetlen tervek vagy projektek — akár önmagában, akár más tervek vagy projektek részeként — jelentős hatással lehet-e a természeti területre?

4) a) Az »élőhely«-irányelv 6. cikkének alkalmazásában milyen ismérvek alapján kell megítélni, hogy a tagállamok megtették-e a 6. cikk (2) bekezdése szerinti »szükséges intézkedéseket«, illetve — figyelemmel arra, hogy a tervek vagy program jóváhagyása előtt a (3) bekezdésben foglaltakról is bizonyosságot kell szerezni — lefolytatták-e a »megfelelő vizsgálatot«?

4) b) A »szükséges intézkedések« és a »megfelelő vizsgálat« fogalmak önálló jelentéssel bírnak-e, vagy e fogalmak megítélésénél figyelembe kell venni az EK-Szerződés 174. cikke (2) bekezdésében foglaltakat is, és különösen az ott említett elővigyázatosság elvét?

- 4) c) Amennyiben az EK-Szerződés 174. cikkének (2) bekezdésében említett elővigyázatosság elvére is figyelemmel kell lenni, ez egyúttal azt is jelenti-e, hogy egy meghatározott tevékenység — mint jelen esetben a szívkagylóhalászat — engedélyezhető, ha nem merül fel nyilvánvaló kétség arra vonatkozóan, hogy lehetséges jelentős káros hatások nem következnek be, vagy csak akkor engedélyezhető, ha egyáltalán nem merül fel kétség arra vonatkozóan, hogy e hatások nem következnek be, illetve ha biztosan megállapítható, hogy ilyen hatások nem fognak bekövetkezni?

„projekt” fogalmát kívánja pontosítani. Ennek a kérdésnek a megválaszolása meghatározza a jelen jogvitával kapcsolatos további vizsgálatokat. Ha a szívkagylóhalászatra vonatkozó éves engedélyek kiadását mint valamely tervhez vagy projekthez való hozzájárulást kell tekinteni, akkor az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdését kell alkalmazni.

1. A felek érvei

- 5) Az »élőhely«-irányelv 6. cikkének (2), illetve (3) bekezdése közvetlen hatállyal bír-e abban az értelemben, hogy magán-személyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak ezen rendelkezésekre, a nemzeti bíróság pedig — ahogy az többek között a Peterbroeck-ügyben⁴ ítéletből következik — köteles biztosítani számukra a norma közvetlen hatályából eredő jogvédelmet?”

20. A Waddensee Egyesület, a Madárvédelmi Egyesület és az eljárás írásbeli szakaszában a Bizottság is azt a felfogást képviselte, hogy a watt-tengeri kagylóhalászatról való évenkénti döntés mint valamely tervhez vagy projekthez történő hozzájárulás tekinthető. A terv és projekt fogalmát tágan kell értelmezni. A Waddensee Egyesület odáig megy, hogy minden engedélyezésnél abból kell kiindulni, hogy tervről vagy projektről van szó, de ezen fogalmak alkalmazását nem lehet azért kizárni, mert nem követelnek meg engedélyt. A Bizottság felfogása szerint mindig tervről vagy projektről van szó, ha valamely tevékenység természeténél fogva képes egy területet jelentősen károsítani.

IV — Jogi értékelés

A — Az első kérdésről: a „terv” vagy „projekt” fogalma

19. Az 1a. és 1b. számok alatt feltett kérdésekkel a Raad van State a „terv” és a

21. Mind a három fél arra a körülményre támaszkodik, hogy minden egyes évben újra határozni kell a kagylóhalászatról; ebben az esetben elvben az engedélyezés megtagadása

⁴ — A C-312/93. sz. ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995, I-4599. o.).

is elképzelhető lenne. A Bizottság útmutatója⁵ kifejezetten utal a halászatra, akkor is, ha erre vonatkozóan engedélyezésre nincs szükség. A kagylóhalászat hatásai a különféle tényezőktől — különösen az állomány fejlődésétől — függően eltérőek lehetnek.

22. A Waddenzee Egyesület és a Madárvédelmi Egyesület arra hivatkozik, hogy az először 1999-ben rögzített 10 000 tonnás fogási mennyiséget soha nem érték el a korábbi években. Ebből következően engedélyezték a kagylóhalászat kibővítését. A Madárvédelmi Egyesület ezenkívül hivatkozik még a Raad van State egy 1998-as ítéletére, amelynek következményeként először 1999-ben adták ki a szóban forgó típusú engedélyt. Ennyiben a Madárvédelmi Egyesület a Kraaijeveld-ítéletre⁶ is hivatkozik, amely alapján az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló irányelv⁷ keretében valamely projekt elfogadásának döntő feltétele a projekt környezetre gyakorolt hatásainak jelentős volta.

23. A holland kormány is a terv és projekt fogalmak tág értelmezését javasolja, és — a

Kokkelvisserij Szövetkezethez hasonlóan — azt szeretné, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdését az új tervekre és projektekre korlátozva alkalmazzák. Egy különleges védelmi terület kijelölésekor már fennálló tervek és projektek a holland kormány szerint az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése alá tartoznak. Ez — függetlenül attól, hogy szükség van-e évente megújított engedélyekre — olyan tevékenységekre érvényes, mint a kagylóhalászat, amelyet már a múltban is gyakoroltak.

24. A holland kormány hangsúlyozza, hogy a kagylóhalászat nincs említésre méltó hatással valamely különleges védelmi területre, a Watt-tengert tehát a kagylóhalászat ellenére jelölték ki. A holland kormány egyébként abból indul ki, hogy egy már fennálló terv vagy projekt — illetve tevékenység — kiterjesztésének engedélyezése új tervet vagy projektet jelenthetne, amelyet az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerint az eddigi tevékenység hatásainak figyelembevételével kell megítélni.

25. Csak a Kokkelvisserij Szövetkezet képviseli azt a véleményt, hogy még egy már meglévő tevékenység kiterjesztésekor sem lenne szó új tetről vagy projektről. Egyebekben előadja, hogy a kagylóhalászatot összességében nem is terjesztik ki, hanem csak évente a körülményekhez igazítják. 1980 és 2000 között évente 0 (1991 és 1996) és 9,3 millió (1998) kilogramm közötti szív-

5 — A Natura 2000 alá tartozó természeti területek kezelése, az „élőhely”-irányelv (92/43/EGK) 6. cikkének rendelkezései, Luxembourg, 2000 (a továbbiakban: útmutató).

6 — A C-72/95. sz. ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5403. o.).

7 — Az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel (HL L 73., 5. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 3. kötet, 151. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.).

kagylót halásztak ki. 7 millió kilogrammot vagy annál is többet halásztak ki 1980-ban, 1983-ban, 1984-ben, 1988-ban, 1998-ban és 1999-ben, és 2 millió kilogrammnál kevesebbet 1987-ben, 1991-ben, 1996-ban és 1997-ben. Emelkedés nem figyelhető meg; a fogás mennyisége évről évre változik. A szövetség szerint az évi különbségek csupán a fennforgó körülmények — különösen az állomány — alakulására vezethetők vissza. 1984-ben, 1985-ben, 1986-ban és 1990-ben a biomasszához képest 20%-os értéket értek el, míg azóta a legmagasabb érték 10%-os volt. Ezért ebből a nézőpontból inkább a halászat visszaeséséből kell kiindulni.

26. Az eljárás szóbeli szakaszában a Bizottság utalt arra a lehetőségre, hogy egy, az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti gazdálkodási tervről lehet szó, amely teljes egészében vagy részben számol a kagylóhalászattal. Tervről vagy projektről csak akkor lenne szó, ha az intézkedés túlmenne ezen a gazdálkodási terven, hiszen az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése csupán olyan intézkedésekre alkalmazandó, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül vagy nem nélkülözhetetlenek valamely terület kezeléséhez. Azonban gazdálkodási terv hiánya esetén is csak akkor beszélhetünk tervről vagy projektről, ha a folytatott tevékenység évenkénti engedélyezése új elemekre vonatkozik, pl. új technológiákra vagy a tevékenység intenzívebbé tételére.

2. Állásfoglalás

27. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke azt kívánja biztosítani, hogy a Natura 2000 hálózat természetes gazdagsága — vagyis a természetes élőhelyek és a fajok egyes védelmi területeken meglévő létszáma — fennmaradjon. E célból az (1) bekezdés védelmi intézkedéseket ír elő, azaz tevételes cselekvést. A (2) bekezdés általánosságban követeli meg az esetleg jelentős hatásokkal járó károsodások és a zavarások elkerülését.

28. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése a tervekre és projektekre vonatkozó különös szabályokat tartalmazza. A (3) bekezdés szerint főszabály szerint egy intézkedést csak akkor lehet engedélyezni, ha az nem károsítja az érintett Natura 2000 területet. Hogy ezt megítélhessük, adott esetben el kell végezni az intézkedésnek a terület védelmére vonatkozó célokkal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát. A (4) bekezdés szerint meghatározott körülmények között kivételesen megengedhető a területek károsítása, feltéve, hogy kiegyenlítő intézkedéseket tesznek. Ha a hatásvizsgálat nem szükséges, akkor az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdéséből nem következik a terv vagy projekt további korlátozása.

29. A hatásvizsgálat elvégzésének feltételeit az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata tartalmazza. Ebben a

többlépcsős vizsgálatban a terv és a projekt fogalom az első szűrő, amely kiválasztja azokat az intézkedéseket, amelyeket nem kell alávetni hatásvizsgálatnak. Mielőtt a hatásvizsgálat szükségessé válik, további korlátozó előfeltételeket kell megvizsgálni, nevezetesen a Bizottság által említett, a terület kezeléséhez való közvetlen kapcsolódást és a terület jelentős károsításának az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésben megemlített lehetőségét. E kritériumok mindegyikének megvan a saját feladata és indoklása. Ezért a terv és projekt fogalmak mindenekelőtt az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdése alkalmazásának formális előfeltételei. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdése első mondatának felépítése alapján természetvédelmi megfontolások főszabály szerint csak a vizsgálat két következő szakasza során merülnek fel.

30. A Natura 2000 területek akaratlan károsításának hatásos megakadályozása azt feltételezi, hogy lehetőleg minden lehetségesen káros intézkedést alávetnek az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdése eljárásának. Ezért a terv és projekt fogalmát nem megszorítóan, hanem tágan kell értelmezni. Ez megfelel a rendelkezés szövegének is, amely szinte minden nyelvi változatban kifejezetten minden⁸ tervre és projektre⁹ vonatkozik.

31. Nyitva maradhat az a kérdés, hogyan kell az egyes esetekben meghatározni a terv és projekt fogalmakat, mivel — amint abban a felek egyike sem kételkedik — a gépi szívkglyóhalászatot az első megvalósítás alkalmával tervnek vagy projektnek ismerték el. A tengerfenék legfelső rétegére nagy területen kifejtett hatásai miatt, valamint természetvédelmi kihatásai alapján a halászat alapvetően az ásványi kincsek kiaknázásához hasonlítható. Ennyiben egyéb behatásnak minősül, és ezért az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló irányelv 1. cikke (2) bekezdésének értelmében projektnek kell tekinteni.

Ez a rendelkezés úgy határozza meg a projektet, mint épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezését, illetve a természetbe és a tájba való más beavatkozást, beleértve az ásványi kincsek kiaknázását is.¹⁰ Anélkül, hogy ezt a projektfogalmat kimerítően át akarnánk vinni az „élőhely”-irányelvre, az előttünk levő esetben a fogalom mindenestre megfelelő és kielégítő. Jelen esetben nem lényeges az a kérdés, hogy az engedélyezés egy vagy több projektre vagy akár különböző projekteket összehangoló tervre

10 — A bizonyos tervek és projektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikk a. pontja (HL L 197, 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.) alapján a „tervek és programok [helyes fordítása: projektek]” fogalom meghatározása nem tartalmaz további pontosítást, hanem bizonyos döntéshozatali eljárások eredményeire korlátozza a meghatározást.

8 — Kivétel a német és a portugál változat.

9 — A terv fogalmához lásd Fennelly főtanácsnok C-256/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1999. szeptember 16-án ismertetett indítványának (EBHT 2000, I-2487. o., I-2489. o.) 33. pontját.

vonatkozik. A jogkövetkezmények tekintetében nem adódnak különbségek.

32. Azzal kapcsolatos kétségek, hogy vajon tervről vagy projektről van-e szó, abból adódhatnak, hogy a szívkglyóhalászatot már évek óta folytatják ebben a formában. Azonban sem a terv, sem a projekt fogalma nem zárja ki, hogy valamely bizonyos időközönként végrehajtott intézkedést minden alkalommal önálló tervnek vagy projektnak tekintsünk.

33. Ebből indul ki a holland jog is. Így a szívkglyóhalászatot nem lehet az évenkénti engedélyezés nélkül végezni; az illetékes hatóságok engedélyre van szükség. A tervekre és projektekre vonatkozó engedélyezési eljárás azonban az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből adódik. Mindazonáltal az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének alkalmazhatósága nem alapulhat kizárólag azon, hogy Hollandia nem adott ki állandó engedélyt, hanem évente megújítja az engedélyt. Ha a hatásvizsgálat szükségessége csak attól függne, hogy a nemzeti jog állandóan érvényes vagy évente megújítandó engedélyt ír elő az egyes intézkedésre, az arra ösztönözne, hogy a természetvédelmileg jelentős területekre vonatkozó engedélyeket határozatlan időre adják ki, hogy megkerüljék az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének alkalmazását.

34. Az „élőhely”-irányelv” 6. cikke (3) bekezdésének ilyen megkerülése mindenesetre összeegyeztethetetlen lenne a közösségi joggal. Más környezeti irányelvekhez hasonlóan az irányelv előírja, hogy bizonyos intézkedésekhez hatósági engedélyre van szükség.¹¹ A jogalkotó ezt az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló irányelv keretében tisztázta utólag.¹²

35. Mivel az „élőhely”-irányelv nem rögzíti, hogy mely tevékenységek mely formában engedélyezendők, mindenekelőtt a tagállamok feladata a megfelelő szabályok elfogadása. Az engedélyezési követelmények kialakításakor azonban figyelembe kell venniük a Natura 2000 területek károsításának lehetőségét. A határozott időre szóló engedélyek, amelyeket rendszeresen felül kell vizsgálni, különösen akkor javasoltak, ha a lehetséges kihatások az engedély első kiadása keretében nem becsülhetőek fel kellőképpen, hanem változó körülményektől függnek.

10 – Lásd a C-360/87. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1991. február 28-án (EBHT 1991., I-791. o.) hozott ítélet 31. pontját és a C-230/00. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2001. június 14-én (EBHT 2001., I-4591. o.) hozott ítélet 16. pontját, amelyekben a Bíróság a különféle más környezeti irányelvekben szereplő vizsgálati kötelezettségekkel összeegyeztethetetlennek mondta ki a hallgatóságos engedélyezésről és az engedélyezési kérelmek hallgatóságos elutasításáról szóló szabályozást.

11 – Lásd az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdését, amelyet a 97/11 irányelv vezetett be.

36. A watt-tengeri szívkagylóhalászat tipikus példa az olyan tevékenységekre, amelynek engedélyezését évente felül kellene vizsgálni. A szívkagylókínálat az időjárástól függően évről évre változik. A túlhalászatot sem lehet kizárni.¹³ A szívkagylók a dunnaludak és a csigaforgatók téli táplálkozásában nagyon fontosak. Ezért van szükség olyan, legalább évente készített szabályozásra, amely a kagylóállomány kiaknázását összehangolja a madarak táplálékigényével. A holland gyakorlat — a kagylóhalászatra vonatkozó engedélyek évente történő újbóli kiadása — ezért megfelel az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdése követelményeinek.

37. Főszabály szerint valamely engedélyezési követelmény természetvédelmi szükségessége nem előfeltétele annak, hogy az engedélyköteles tevékenységet tervként vagy projektként értelmezzék. Ilyen megfontolásokra csak akkor van szükség, ha ilyen követelmények hiányában okuk van feltételezni, hogy ezt a tevékenységet tervként vagy projektként kellene minősíteni.

38. A terv és projekt fogalmak ezen értelmezése éppen az ismételtlen véghezvitt intézkedéseknél nem vezet aránytalan terheléshez. Ameddig a hatások évről évre azonosak maradnak, a következő vizsgálati foknál az előző évek vizsgálataira való utalással

könnyen megállapítható, hogy nem várhatók jelentős károsodások. Ha ez az utalás a változó körülmények miatt nem lehetséges, nem lehet kizárni, és indokolt is, hogy újból széles körű vizsgálatokat kelljen végezni.

39. Az első kérdésre ezért azt kell válaszolni, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében a terv és projekt fogalmak olyan tevékenységet is magukban foglalnak, amelyet már évek óta gyakorolnak, de amelyre főszabály szerint minden évben korlátozott időtartamra szóló engedélyt adnak ki.

40. Erre az eredményre tekintettel nincs szükség az 1) b) kérdéssel kapcsolatos állásfoglalásra, hogy van-e különbség aközött, hogy a tevékenység intenzitása fokozódik, vagy az engedély lehetőséget ad az intenzitás fokozására. Meg kell azonban jegyezni, hogy egy már létező tevékenység kiterjesztését, amelyet a maga részéről tervnek vagy projektnek kellene tekinteni, elvben új tervként vagy projektként lehet minősíteni. Ezt a kiterjesztést tehát meg kellene vizsgálni olyan szempontból, hogy egymagában vagy más tervekkel vagy projektekkel együtt (a már fennálló tevékenységet beleértve) jelentősen károsíthat-e Natura 2000 területet. Adott esetben meg kellene tenni az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti további eljárási lépéseket.

¹³ — Ezt támasztja alá az a körülmény, hogy a hollandiai Watt-tengerben szemmel láthatóan jelentősen visszaszorultak a természetes feketekagyló-padok.

B — A második kérdésről: az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése közötti kapcsolat

41. A második kérdés az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése közötti kapcsolatra vonatkozik. A Raad van State arra vár választ, hogy e két rendelkezést hogyan kell egymástól elhatárolni, és hogy az együttes alkalmazás számításba jön-e. Az elhatároláshoz az alábbi különböző lehetőségeket javasolja:

- a (2) bekezdés az eddigi használatra, a (3) bekezdés pedig az új tervekre vagy projektekre vonatkozik;
- a (2) bekezdés a közigazgatási intézkedésekre, a (3) bekezdés pedig a többi határozatra vonatkozik; vagy
- a (3) bekezdés a tervekre és projektekre, a (2) bekezdés pedig az egyéb tevékenységekre vonatkozik.

1. A felek érvei

42. A Madárvédelmi Egyesület azt a felfogást képviseli, hogy ezek a rendelkezések

természetükben és hatályukban világosan különböznek. Szerinte a 6. cikk (3) bekezdése egy bizonyos időpontban rögzíti a projekt engedélyezésére vonatkozó eljárást, míg a (2) bekezdés megalapozza a tevételes cselekvésre való állandó kötelezettséget, hogy megakadályozza a területek károsodását.

43. A Madárvédelmi Egyesület a Raad van State értelmezési változatait nem tartja kielégítőnek. Szerinte az első változat nehéz kérdéseket vetne fel, például hogy hogyan kell elhatárolni az új terveket és projekteket a már fennálló tervektől és projektektől. A második változat nem veszi figyelembe, hogy a közigazgatási intézkedések különböző jellegűek lehetnek, és elsődlegesen a 6. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak. Ugyanígy nem támaszkodhat minden, a terület védelméhez szükséges intézkedés a 6. cikk (3) bekezdésére. A harmadik változat helyes, amennyiben a terveket és projekteket a 6. cikk (3) bekezdésének vetné alá, ám nem veszi figyelembe azt, hogy a 6. cikk (2) bekezdését nem lenne szabad csak tevékenységekre korlátozni. Ellenkezőleg: a természetes fejlemények szintén kiválthatják a 6. cikk (2) bekezdése szerinti cselekvési kötelezettségeket.

44. A Madárvédelmi Egyesület és a Waddenzee Egyesület felfogása szerint ezeket a bekezdéseket együttesen is lehetne alkalmazni, például amikor egy, a (3) bekezdés szerint engedélyezett projekt a hatásvizsgálat ellenére egy későbbi időpontban előre nem látott negatív hatásokkal lenne valamely

területre, ami azután szükségessé tenné a (2) bekezdés szerinti intézkedéseket. Mindenesetre a Madárvédelmi Egyesület szerint értelmetlen lenne már a (3) bekezdés szerinti engedélyezés keretében alkalmazni a (2) bekezdést.

önálló jelentése, amennyiben ez a rendelkezés tervekre és projektekre vonatkozik, míg a (2) bekezdés a károsodás és jelentős zavarások elkerülésének általános kötelezettséget érinti. A (2) bekezdés olyan tevékenységekre vonatkozik, amelyek nem feltételeznek előzetes engedélyezést. A (3) bekezdés azonban semmi esetre sem a (2) bekezdéssel szembeni különös szabály.

45. A holland kormány felfogása szerint mindkét rendelkezés az adott területek védelemét célozza: a (2) bekezdés minden intézkedésre vonatkozik, míg a (3) bekezdés csupán azokra az új tervekre és projektekre, amelyek jelentősen károsíthatják az adott területeket. Az utóbbiakra kifejezetten külön rendszert írtak elő. A két rendelkezés együttes alkalmazása azonban értelmetlen lenne.

2. Állásfoglalás

46. A Kokkelvisserij Szövetkezet lényegében a Bizottság útmutatójában¹⁴ található fejtegetésekre hivatkozik. Ennek alapján arra az eredményre jut, hogy a terveket és projekteket a (3) bekezdés alapján kell megítélni, a többi intézkedést azonban a (2) bekezdés alapján. Habár mindkét rendelkezés az adott terület védelmére vonatkozó célokra vonatkozik, az együttes alkalmazás kizárt.

48. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) és (3) bekezdésének alkalmazási területe a szövegéből következik. A (2) bekezdés a károsodáshoz és a zavarásokhoz, a (3) bekezdés pedig a tervekhez és projektekhez kapcsolódik. A két alkalmazási terület közötti átfedés ezért nincs kizárva.

47. A Bizottság végül azon az állásponton van, hogy a (3) bekezdésnek annyiban van

49. Mindazonáltal, a (3) bekezdés — adott esetben a (4) bekezdéssel együtt értelmezve — tartalmazhatna egy, a tervekre és projektekre vonatkozó kimerítő, különös szabályt, amely kizárja a 6. cikk (2) bekezdésének alkalmazását. Ennek az lenne a következménye, hogy a 6. cikk (3) vagy (4) bekezdése értelmében történő engedélyezés után a terveket és projekteket nem vetnék alá további követelményeknek a védett területek károsítása miatt.

13 — Hivatkozás az 5. lábjegyzetben; 8., 30. és 64. o.

50. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) bekezdésének tervekre és projektekre való alkalmazása ellen szóló nyomós érv a 6. cikk (4) bekezdéséből következik. Ha a 6. cikk (2) bekezdését alkalmazni kellene olyan tervekre és projektekre, amelyeket ezen rendelkezés szerint a védett területek károsítása ellenére engedélyeznek, ez a kivételes engedély nem fejtene ki gyakorlati hatást. A tagállamokat rendszeresen arra köteleznék, hogy megakadályozzák ezeket a terveket és projekteket, mivel azok a védett területek károsodásához vezetnének. Ebből az következik, hogy a 6. cikk (2) bekezdése ezekben az esetekben nem kerülhet alkalmazásra. Ha a 6. cikk (3) és (4) bekezdését a tervek és projektek engedélyezésének egységes rendszereként értenénk, akkor az lenne következetes, ha a 6. cikk (3) bekezdése szerinti engedélyezésnél is kizárnánk a 6. cikk (2) bekezdésének alkalmazását.

51. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének kizárólagos alkalmazása esetén a tervek és projektek kezdeményezői és az illetékes hatóságok jelentősen nyernének a tervekre és projektekre vonatkozó jogbiztonság tekintetében. Új tervek és projektek esetén jogerős engedély biztosítaná azt, hogy a természeti terület védelmével kapcsolatos megfontolások nem érinthetik többé az adott terv megvalósítását. Tervek és projektek régi engedélyeinek fennmaradását — amelyek még nem a 6. cikk (3) bekezdése értelmében kerültek kiadásra — sem kérdőjeleznék meg a védett területek károsítása miatt.

52. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének ilyen kizárólagos alkalmazása azonban a 6. cikk rendszere alapján nem kényszerítő jellegű. Mégiscsak különböző bekezdésekben szerepel a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatával járó szabályos engedélyezési eljárás és a kivételes engedélyezés.

53. Ezen túlmenően az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerint engedélyezett tervek és projektek alapvetően különböznek az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (4) bekezdése szerint csak kivételesen engedélyezendő tervektől és projektektől. A szabályos engedély azon a feltételezésen alapul, hogy a terv vagy projekt nem károsítja az érintett védett területeket, a kivételes engedély ezzel szemben a védett területek károsítását feltételezi.

54. Ezért kell érvényben maradnia az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti szabályos engedélyezési eljárás lezárása után is a 6. cikk (2) bekezdése szerinti általános kötelezettségnek, amely a valamely terv vagy projekt kivitelezésére visszavezethető károsodások vagy jelentős zavarások elkerülésére vonatkozik.

55. Ez megfelel az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének a 6. cikk (2) bekezdéséhez viszonyított különleges szerepének. A (3) bekezdés mindenekelőtt olyan engedély-

lyezési eljárást hoz létre, amely kihasználja azt a lehetőséget, hogy valamely terv vagy projekt hatásait a védett területek lehetséges károsodása előtt minősítse az adott védett terület védelmére vonatkozó célok alapján. Az előzetes ellenőrzés mindazonáltal nem mond ellent a 6. cikk (2) bekezdése szerinti általános védőszabály alkalmazásának.

56. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti engedélyezési eljárás után szabályos végrehajtáskor nem lesz szükség a (2) bekezdés szerinti későbbi intézkedésekre. A természeti területre gyakorolt hatások tökéletes vizsgálata ugyanis pontosan azonosítana minden később fellépő károsodást. Az engedélyezés tehát csak akkor történne meg, ha a terv vagy projekt nem károsítja az érintett területet. Ennek a koherens védelmi mérték értelmében egyáltalán ki kellene zárnia, hogy olyan károsodás vagy zavarások lépjenek fel, amelyek ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehetnek. Ezzel egyúttal az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti hozzájárulás gyakorlati érvényesülését is biztosítanák, hiszen az ott kifejezetten megengedett hatások nem alapozhatják meg a 6. cikk (2) bekezdésének megsértését.

57. Mégis adódnának azonban az engedélyezett tervekkel és projektekkel kapcsolatos gyakorlati következmények az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) bekezdéséből, ha e

tervek és projektek a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálata ellenére károsodáshoz vagy jelentős károsodáshoz vezetnek. Akkor az érintett tagállam kötelezve lenne arra, hogy az intézkedés engedélyezése ellenére megtegye a szükséges kiegyenlítő intézkedéseket.

58. Ez a kötelezettség megfelelő, hiszen másképp a Natura 2000 területen belüli élőhelyek és a fajok állománya kiegyenlítődéssel nélkül csökkenhetne. Ez a kötelezettség legalábbis új terveknel és projekteknel is indokolt, hogy a tagállamok ilyen esetekben az érintett intézkedés hatásaira vonatkozóan vagy a természeti területre gyakorolt hatások tekintetében vagy hiányos vizsgálatot végeztek, vagy tudományos bizonytalanságot fogadtak el. Az sem elfogadható azonban, hogy az élőhelyek és a fajok állománya az olyan régi tervek és projektek miatt csökkenjen, amelyekre időbeli okok miatt még nem alkalmazták az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdését.

59. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) bekezdésének tervekre és projektekre történő állandó alkalmazása egyébként megfelelne a Bíróság C-117/00. sz. ügyben¹⁵ hozott ítéletének. A Bíróság ebben megállapította, hogy Írország az Owenduff-Nepin Beg Complexre vonatkozóan nem teljesítette az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Ebben az ügyben erózióval és a hangafélék csökkenésével járó túlzott legeltetésről, valamint túllevelűek

15 — 2002. június 13-i, Biztonság kontra Írország ítélet (EBHT 2002., I-5335. o., 22. és azt követő pontok).

telepítéséről volt szó. A Bíróság ebben az összefüggésben nem vetette fel azt a kérdést, hogy olyan tervekről és projektekről van-e szó, amelyek megkövetelik az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének alkalmazását, és bizonyos körülmények között szemben állnának a 6. cikk (2) bekezdésének alkalmazásával.

60. A második kérdésre ezért azt a választ kell adni, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése azon tervek és projektek engedélyezésére vonatkozó eljárást szabályozza, amelyek nem károsítják az érintett védett területeket, míg az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése a tervek és projektek engedélyzésétől függetlenül az irányelv céljai szempontjából esetleg jelentős hatást gyakorló zavarás, illetve károsodások elkerülésének állandó kötelezettségét alapozza meg.

C — A harmadik kérdésről: a jelentős károsítás lehetősége

61. Harmadik kérdésével a Raad van State az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerinti „megfelelő vizsgálat” két feltételét kívánja tisztázni. Egyrészt arra

vár választ, hogy mely kritériumok szükségessé teszik a jelentős károsítások *valószínűségének* megállapításához, másrészt, hogy mikor kell abból kiindulni, hogy egy lehetséges károsítás *jelentős*.

62. Először is arra kell rámutatni, hogy valamely jelentős károsítás lehetősége elsődlegesen természetvédelmi szakkérdés, amelyet az adott esetben fennálló körülmények alapján kell megválaszolni. A Bíróság mindenestre adhat iránymutatást.

1. A természeti terület károsításának lehetősége

a) A felek érvei

63. A Waddenzee Egyesület szükségesnek tartja, hogy mindig végezzenek hatásvizsgálatot, ha a jelentős károsítások elmaradása nem zárható ki nyilvánvalóan.

64. A Madárvédelmi Egyesület elutasítja, hogy a hatásvizsgálatot olyan esetekre korlátozzák, amelyeknél a jelentős károsítások elegendő valószínűséggel lépnek fel, szerinte

az is elegendő, ha ezek a károsítások egyáltalán felléphetnek. Csupán hatásvizsgálat során lehet a károsítások valószínűségét megítélni.

65. A Madárvédelmi Egyesület a Raad van State kérdését úgy érti, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdése alkalmazásának már ebben a szakaszában is lehetőség van-e a kárcsökkentő intézkedések figyelembevételére. Ilyen intézkedéseket mindazonáltal először a hatásvizsgálatok alapján lehet meghozni. Jelen esetben már egy folyamatban levő állami tanulmány kérdésselvetései mutatták, hogy a szívkgályóhalászat jelentős károsításokat okozhat.

66. A Bizottság abból indul ki, hogy egy terv vagy projekt arra való alapvető alkalmassága mellett, hogy károsítson egy területet, a jelentős károsítások bekövetkezésének is elégségesen valószínűnek kell lennie. Ezt szerinte előzetes vizsgálat során kell megítélni. Az elővigyázatosság elve alapján mindenestre a hatásvizsgálatok végrehajtására vonatkozó kötelezettséghez már elegendő, ha kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a káros hatás elmarad.

67. A holland kormány azt a felfogást képviseli, hogy valamely természeti területre gyakorolt hatások vizsgálata csak akkor szükséges, ha elégségesen valószínűek a jelentős károsítások. Ezt szerinte egy előzetes vizsgálat során kell elbírálni.

68. A Kokkelvisserij Szövetkezet is csak akkor tartja szükségesnek a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatát, ha feltételezni lehet, hogy a terv vagy projekt jelentős káros hatásokkal járna.

b) Állásfoglalás

69. A jelentős károsodás valószínűségének fokára vonatkozóan a különböző nyelvi változatok szövege nem egyértelmű. A német változat tűnik a legtágabbnak, mert a „könnte” (lehet) szóval kötőmódot használ. Ez közel áll ahhoz, hogy a károsítás pusztaság lehetőségét tekintse mérceként. Ezzel ellentétben az angol változat a talán legszűkebb fogalmat használja a „likely” kifejezéssel, amely erős valószínűsége utal. A többi nyelvváltozat e két pólus között mozog. A szöveg alapján tehát nem szükségszerű, hogy a káros hatás biztosan bekövetkezzék; a valószínűség szükséges foka azonban tisztázatlan marad.

70. Mivel a szabályos engedélyezési eljárásnak azt kell megakadályoznia, hogy a tervek vagy projektek károsítsák a védett területet, a káros hatások valószínűségére vonatkozó követelmények nem lehetnek túl szigorúak. Ha kizárnánk azon tervek és projektek hatásvizsgálatát, amelyek például csupán tízszázalékos valószínűséggel járnak jelentős káros hatásokkal, úgy statisztikailag minden tizedik intézkedés — amely ezen határérték alatt marad — jelentős káros hatásokhoz vezetne. Minden ilyen intézkedést azonban

további korlátozások nélkül engedélyezhetnének. Az ilyen számszerű valószínűségi mérték mellett féltő, hogy a Natura 2000 lassan károsodni fog. Ehhez jön még az is, hogy a hatásvizsgálatoknak pontosan a káros hatások valószínűségének megállapításához is hozzá kell járulniuk. Ha bizonyos káros hatások valószínűsége nem világos, akkor ez inkább a hatásvizsgálatok mellett, mint ellen szól.

egyrészt a kár valószínűségét, másrészt a kár nagyságát és fajtáját. Ezért a visszafordíthatatlan káros hatások, illetve a különösen ritka élőhelyeket vagy fajokat érintő káros hatások elmaradásával kapcsolatban felmerülő kétségeknek főszabály szerint nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani, mint a visszafordítható vagy átmeneti káros hatások, illetve a viszonylagosan gyakori fajok vagy élőhelyek károsodásának elmaradásával kapcsolatos kétségeknek.

71. A káros hatások elkerülése vagy enyhítése lehetőségének főszabály szerint nem szabadna szerepet játszania a hatásvizsgálatok szükségességének megállapításakor. Kétségesnek tűnik, hogy az ilyen intézkedések kielégítően pontosan végrehajthatók a konkrét hatásvizsgálat szakmai alapja nélkül.

74. Ezért a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálata mindig akkor szükséges, ha ésszerű kétségek állnak fenn a jelentős káros hatások elmaradására vonatkozóan.

2. A hatások jelentős voltáról

72. Másrésztől a hatásvizsgálat lefolytatásához aránytalan lenne minden elképzelhető káros hatást alapul venni. Az olyan hatások, amelyek a terület védelmére vonatkozó célokra nézve nem relevánsak, mellőzhetőek. Ezt azonban csak a mindenkorin konkrét esetben lehet megítélni és eldönteni.

a) A felek érvei

73. Annak kell mércéül szolgálnia, hogy vannak-e ésszerű kétségek a jelentős káros hatások elmaradása vonatkozásában. A kétségek megítélésénél figyelembe kell venni

75. A hatások jelentős voltának megítélésére a Waddensee Egyesület különböző ismérveket javasol. A hasonló terveknek a más területekre és a populáció növekedésére kifejtett hatásai — jelen esetben a dunnaludak csökkenése — adhatnak támpontot. A terület és a projekt nagyságát nem lenne szabad figyelembe venni, mert különben a védett területek részei gyakorlatilag elveszítetnének védett állapotukat.

76. A Madárvédelmi Egyesület a következő vizsgálati sorrendet javasolja:

— Elképzelhetőek-e káros hatások?

— A terv vagy projekt által igénybe vett területek érintik-e a természetes élőhelyek vagy fajok által igénybe vett területeket?

— Ha mindkettő igaznak bizonyul, meg kell vizsgálni, hogy fennáll-e az a veszély, hogy a terület épsége a legcsekélyebb mértékben is sérül.

77. A Bizottság tárgyilagos értelmezést követel, amelynek azonban alkalmazáskor az érintett terület különleges jellemzőire kell irányulnia. A káros hatások különösen akkor jelentősek, ha azok

— a védelmi célok megvalósítását lehetetlenné vagy valószínűtlenné tennék, vagy

— helyrehozhatatlanul megsemmisítenék az ökológiai rendszer egy létfontosságú — a területet jellemző és annak épségéhez vagy a Natura 2000 koherenciájához lényeges — alkotórészét.

78. A holland kormány is szeretné elkerülni a hatások jelentős voltának önkényes vagy véletlenszerű megítélését, és elvárja, hogy az érintett terület sajátosságait, valamint a más tervekkel és projektekkel kapcsolatos halmozott hatásokat is figyelembe vegyék.

79. A Kokkelvisserij Szövetkezet a Bizottság útmutatójára¹⁶ hivatkozik, és azokra a káros hatásokra, amelyek a Santoña-mocsarak ügyében¹⁷ hozott ítélet tárgyát képezték. Eszerint olyan hatásokra van szükség, amelyek érezhetőek, viszonylag súlyosak, helyrehozhatatlanok vagy nehezen helyrehozhatóak. A szövetkezet az ökológiai megítélések összetettségére tekintettel elutasítja az ismérvek kimerítő listáját. Minden esetben szükségesnek tartja a természet és a terület kiterjedésének, valamint a terv vagy projekt tényleges vagy előre látható hatásainak és különösen annak figyelembevételét, hogy ezek a káros hatások szerkezeti vagy átmeneti, illetve természetes eszközökkel elkerülhetőek-e. Figyelembe kell venni mind a terület védelmére vonatkozó célokat, mind az egyéb környezeti tulajdonságokat vagy környezeti következményeket.

16 — Hivatkozás az 5. lábjegyzetben; 4.4.1. pont (a 36. és azt követő oldalalal).

17 — A C-355/90. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1993. augusztus 2-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4221. o.).

b) Állásfoglalás

80. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának azon tervekre és projektekre történő korlátozása, amelyek jelentősen károsíthatnak valamely védett területet, megakadályozza a fölösleges hatásvizsgálatokat. Ezt a feltételt elővizsgálat keretében kell hozzávetőlegesen megítélni, anélkül hogy elébe vágnának a tulajdonképpeni hatásvizsgálatnak.

81. A jelentős hatás fogalma összehasonlítást ír le, jelen esetben bizonyos káros hatásoknak valamely védett területhez való viszonyát. A védett természeti területet a megőrzésre irányuló célkitűzések alapján határozzák meg. A káros hatások súlya a lehetséges kár nagyságából és jellegéből következik. Ilyenkor a hatások visszafordíthatósága vagy ellensúlyozhatósága, de az érintett élőhelyek és fajok ritkasága is jelentőséggel bír.

82. A felek közül egyedül a Bizottság próbálja meg közelebbről meghatározni a jelentős hatás küszöbét. Az általa javasolt ismérvek — a megőrzésre irányuló célok megvalósulása vagy a terület lényeges alkotórészeinek megsemmisülése — mindazonáltal nagyon magasra teszik ezt a küszöböt.

83. A Madárvédelmi Egyesület és a Waddenzee Egyesület az eljárás szóbeli szakaszában jogosan utalt arra, hogy ez a mérce

nem tükrözi a Bíróság — különösen a „madár”-irányelv kapcsán kialakított — ítélkezési gyakorlatát. A Leybucht-ítéletből kivehető, hogy egy különlegesen védett terület mindennemű csökkentése — például egy út építése miatt¹⁸ — legalább ugyanolyan, mint a jelentős károsítás¹⁹. A Santoña-mocsarak ügyének ítéletében a Bíróság a halmozott hatások vizsgálata nélkül is jelentős káros hatásként ismerte el az akvakultúrára vonatkozó terveket²⁰ és a szennyvíz²¹ bevezetését. Nem feltételezhető azonban, hogy ezen beavatkozások mindegyike képes lett volna az érintett különlegesen védett terület védelmére vonatkozó célok megvalósítására vagy a terület lényeges alkotóelemeinek megsemmisítésére.

84. A természeti terület megővására vonatkozó célokat illetően azonban egyet kell érteni a Bizottsággal. Ezek a célok határozzák meg a Natura 2000 keretében betöltött jelentőségét. E célok mindegyike lényeges tehát a hálózat számára. Ha elfogadnák a tervek és projektek általi káros hatásokat, mert azok megnehezítik ezen célok elérését, de nem teszik azokat lehetetlenné vagy valószínűtlenné, úgy a tervek és projektek következtében csökkenne a Natura

18 — A 17. lábjegyzetben hivatkozott Santoña-ügyben hozott ítélet 36. pontja.

19 — A C-57/89. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1991. február 28-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-883. o.) 20. és azt követő pontjai.

20 — A 17. lábjegyzetben hivatkozott Santoña-ügyben hozott ítélet 44. és 46. pontja, lásd még a C-96/98. sz., Bizottság kontra Franciaország (Poitou-) ügyben 1999. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-8531. o.) 39. pontját.

21 — A 17. lábjegyzetben hivatkozott Santoña-ügyben hozott ítélet 52. és azt követő pontjai.

2000 területén élő fajok és élőhelyek állománya. Az állománycsökkenés mértéke azonban nem lenne bizonyos pontossággal előre látható, mivel nem hajtanák végre a hatásvizsgálatot. Ezeket a veszteségeket nem egyenlítenék ki, mivel az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (4) bekezdése nem nyerne alkalmazást.

amelyek szükségesek annak megítéléséhez, hogy az illetékes hatóságok jelen esetben végeztek-e hatásvizsgálatot, és levonták-e a szükséges következtetéseket, illetve meghozták-e a károsodás és a zavarások elkerüléséhez szükséges intézkedéseket.

85. Ezért főszabály szerint a védelemre vonatkozó célok minden károsítását az összterület károsításának kell tekinteni. Csak a védelemre vonatkozó célokat nem érintő károsítások nem jelentősek az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése keretében.

86. A harmadik kérdés e részére ezért azt a választ kell adni, hogy minden, ami káros hatással van valamely természeti területet megóvására vonatkozó célokra, jelentősen károsítja az érintett területet.

D — A negyedik kérdésről: a hatásvizsgálat és a megfelelő intézkedések

87. A negyedik kérdésével a Raad van State szeretné megkapni azokat a magyarázatokat,

1. A hatásvizsgálatról

88. A hatásvizsgálatra vonatkozóan a negyedik kérdés egyrészt általánosságban a hatásvizsgálatok kritériumaira irányul, másrészt konkrétan arra, hogy indokolt-e csak akkor megtagadni a szívkgylóhalászatra vonatkozó engedélyeket, ha „nyilvánvaló kétségek” állnak fenn a jelentős hátrányos következmények elmaradására vonatkozóan. Ebben az összefüggésben a Raad van State azt a kérdést veti fel, hogy figyelembe kell-e venni az elővigyázatosság elvét.

a) A felek érvei

i) Általánosságban

89. A Kokkelvisserij Szövetkezet azt javasolja, hogy a hatásvizsgálatok kritériumait az

„élőhely”-irányelv 2. cikkének (2) és (3) bekezdéséből vezessük le, amelyek szerint egyrészt meg kell őrizni vagy helyre kell állítani a közösségi szempontból fontos természetes élőhelyeket, illetve vadon élő állat- és növényfajokat, másrészt figyelembe kell venni a gazdasági, társadalmi és kulturális szempontokat, valamint a regionális és helyi különlegességeket is.

6. cikke (2) és (3) bekezdése már elegendően és világosan konkretizálja az elővigyázatosság elvét, és így felesleges az EK 174. cikk (2) bekezdésére hivatkozni.

iii) A káros hatások elmaradására vonatkozó kétségek

90. A többi fél egyetért abban, hogy a hatásvizsgálatoknak azokat a hatásokat kell vizsgálniuk, amelyeket a tervek és projektek fejtenek ki az érintett terület megóvására irányuló célokra. Ehhez különböző, többé-kevésbé részletezett módszereket javasolnak.

92. A Bizottság az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdés második mondatának angol és a francia szövegváltozataira utal, amelyek szerint az illetékes hatóságoknak biztosaknak kell lenniük, hogy a természeti terület mint olyan nem károsodik. A Madárvédelmi Egyesülethez és a Waddenzee Egyesülethez hasonlóan ebből ő is arra következtet, hogy a káros hatások valószínűtlenségét illetően nem merülhet fel kétség.

ii) Az elővigyázatosság elvéről

91. A Waddenzee Egyesület, a Bizottság, a holland kormány és a Kokkelvisserij Szövetkezet azt a felfogást képviseli, hogy az EK 174. cikk (2) bekezdése szerinti elővigyázatossági elvet kell alkalmazni az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) és (3) bekezdésének értelmezésekor. A Madárvédelmi Egyesület úgy gondolja, hogy az „élőhely”-irányelv

93. A holland kormány azt a felfogást képviseli, hogy a nyilvánvaló kétség kritériumának alkalmazhatónak kell lennie az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésére. A 3. bekezdés első mondatának alkalmazásakor nyilvánvaló kétségek szükségesek a hatásvizsgálatok kiváltásához. A 3. bekezdés második mondatának alkalmazási területén az engedélynek már akkor lehetségesnek kell lennie, ha nem teljes, csupán nagymértékű bizonyossággal állítható, hogy a káros hatások kizárhatóak. A teljes bizonyosság ritkán érhető el. Valamely terv vagy projekt engedélyezése ennek megfelelően csak akkor lenne megtagadható, ha a hatásvizsgálat elvégzése után nyilvánvaló kétségek maradnak.

94. A Kokkelvisserij Szövetkezet azt a fel fogást képviseli, hogy az elővigyázatosság elvét túlzottan kiterjesztenék, ha az engedélyt a káros hatások elmaradására vonatkozó bármely kétségnél meg kellene tagadni. Az arányossági elvre való egyidejű hivatkozással azt javasolja, hogy tudományos bizonytalanság esetén meg kell hozni a megfelelő intézkedéseket — amelyek rendszerint nem minden kockázatot tudnának kizárni.

96. A legtöbb nyelvi változat — de a német változat tizedik preambulumbekzdése is — kifejezetten megkövetelik a megfelelő vizsgálatot. Mint ahogyan azt különösen a Bizottság találoan kifejti, már az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének szövegéből következik, hogy a hatásvizsgálatnak meg kell előznie valamely terv vagy projekt engedélyezését, és figyelembe kell vennie a más tervekkel vagy projektekkel való együttthatásból adódó halmozott hatásokat.

b) Állásfoglalás

i) A hatásvizsgálatról

95. Mindenekelőtt arra kell rámutatni, hogy az „élőhely”-irányelv nem írja elő a hatásvizsgálat végrehajtásának módszereit. E tekintetben hasznos lehet visszanyúlni a Bizottság idevonatkozó dokumentumaihoz²², bár ez utóbbiak jogilag nem kötelező erejűek. A Bíróság semmi esetre sem fejlesztheti ki absztrakt módon a hatásvizsgálat végrehajtásának meghatározott módszerét. Az irányelvből azonban le lehet vezetni bizonyos keretrendelkezéseket.

97. Ennek a vizsgálatnak szükségképpen minden — a tervből vagy projektből következő — káros hatást össze kell hasonlítania a természeti terület védelmére vonatkozó célokkal. Ezért mind a káros hatásokat, mind a védelemre vonatkozó célokat azonosítani kell. A megőrzésre vonatkozó célok levezethetők a területen belüli állományból. Mindazonáltal rendszeresen nehézségeket fog okozni minden káros hatás teljes számbavétele. Sok területen jelentős tudományos bizonytalanság áll fenn az ok-okozati összefüggések tekintetében. Ha az összes tudományos eszköz és forrás felhasználásával sem érhető el bizonyosság, akkor prognózis- valószínűségeket és becsléseket is fel kell használni. Ezt azonban fel kell tüntetni, és meg kell indokolni.

22 — Lásd az 5. lbjegyzetben hivatkozott útmutatót, valamint a 2001 novemberében kiadott, „Natura 2000 területekre jelentős hatással járó tervek és projektek hatásvizsgálata, módszertani útmutató a 92/43/EGK élőhely-irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdése előírásainak teljesítéséhez” című dokumentumot.

98. A hatásvizsgálat eredményeként indokkal alátámasztott véleményt kell készíteni

arról, hogy károsodni fog-e az érintett terület. Ekkor fel kell sorolni azokat a területeket, amelyek tekintetében nem lehet bizonyossággal meghatározni a káros hatások bekövetkezését vagy elmaradását, valamint az ebből levont következtetéseket.

ii) Az elővigyázatosság elvének figyelembevételéről, valamint a tervek és projektek engedélyezésénél elfogadható kétségekről

99. Az engedélyezési határozatra vonatkozóan az „élőhely”-irányelv német változata 6. cikke (3) bekezdésének második mondata előírja, hogy az engedély csak akkor adható ki, ha az illetékes hatóságok a hatásvizsgálat eredményének figyelembevételével megállapították, hogy az érintett terület mint olyan nem károsodik. Amint a Bizottság jogosan kiemeli, a többi nyelvi változat túlmegy az egyszerű „megállapításon”, amennyiben e változatokban megkövetelik, hogy az illetékes hatóságok bizonyosságot szerezzenek erre vonatkozóan. Ezért abból kell kiindulni, hogy a német változatban a hozzájárulás feltételeként megszabott megállapítás csak akkor tehető meg, ha az illetékes hatóság a hatásvizsgálat figyelembevételével biztos abban, hogy az érintett természeti terület nem károsodik.²³ A határozat szempontjából tehát nem az a meghatározó, hogy a káros

hatás bizonyítható-e, hanem — fordítva — az, hogy az engedélyező hatóság megállapítja a hatás elmaradását.

100. Ez a rendelkezés konkretizálja az EK 174. cikk (2) bekezdése szerinti elővigyázatossági elvet a Natura 2000 keretében levő természeti területek védelmére vonatkozóan. Az elővigyázatossági elvét a közösségi jogban nem határozták meg. Az ítélezési gyakorlatban elsősorban annyiban tárgyalják, amennyiben a kockázatok előfordulására vagy terjedelmére vonatkozó bizonytalanságok alkalmazásával hathatós védőintézkedéseket lehet tenni, anélkül hogy meg kellene várni, hogy ezen kockázatok fennállását és súlyát teljes mértékben bemutassák.²⁴ Ezért a kockázatokra vonatkozó tudományos bizonytalanság a döntő tényező.²⁵ Mindenesetre az egyes konkrét esetekben a védőintézkedésekhez kötődő beavatkozásokat kapcsolatba kell hozni a vélt kockázattal. A Bizottság az elővigyázatosság elvének alkalmazásáról szóló közleményében megállapítja, hogy egy, a társadalom számára „elfogadható” kockázati szint meghatározása nagy politikai felelősséggel járó döntést jelent.²⁶ Ennek a felelősségnek csak akkor lehet

23 — Lásd ebben az értelemben Léger főtanácsnok C-209/02. sz., Bizottság kontra Ausztria [Golfanlage Wörschach] ügyben — án előterjesztett indítványának [2004. január 29-i ítélet, EBHT 2004., I-1211. o.] 40. és azt követő pontjait. Az indítvány német változatának 30. pontja az irányelv említett — a német változat többi nyelvváltozattól való — eltérésén alapul.

24 — A C-157/96. sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1998. május 5-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-2211. o.) 63. pontja, a C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1998. május 5-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-2265. o.) 99. pontja, valamint a C-236/01. sz., Monsanto Agricoltura Italia-ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8105. o.) 111. pontja.

25 — Az 1991. november 13-án Esbjergben — a Watt-tenger védelmére — szervezett hatodik háromoldalú kormánykonferencia miniszteri indoklása a következőképpen határozza meg az elővigyázatossági elvét: „Intézkedéseket kell hozni olyan tevékenységek elkerülésére, amelyeknél abból kell kiindulni, hogy jelentős káros hatással vannak a környezetre, még ha tudományosan nem bizonyított is teljes mértékben, hogy a hatások ok-okozati összefüggésben állnak a tevékenységekkel.”

26 — A Bizottság 2000. február 2-i (COM(2000) végleges közleménye az elővigyázatossági elvének alkalmazhatóságáról, 5.2.1. pont.

megfelelni, ha a döntés előtt a tudományos bizonytalanságot a rendelkezésre álló legjobb tudományos eszközök felhasználásával a minimumra csökkentik.

nem kérdőjelezhetik meg ezt a bizonyosságot.

101. Ennek megfelelően a Bíróság döntései nem elvont módon érintették az elővigyázatosság elvének „megsértését”, hanem olyan rendelkezések alkalmazására vonatkoztak, amelyek az elővigyázatosság elvét meghatározott területekre vonatkozóan konkretizálták.²⁷ Ezek a rendelkezések rendszerint egyrészt átfogó tudományos értékelést írnak elő, másrészt pedig meghatározzák az értékelés után fennmaradó elfogadható kockázat szintjét, illetve az adott hatóságok számára fennmaradó értékelési mozgásteret.

103. A Kokkelvisserij Szövetkezet által felhozott arányosság elvének mindenesetre ellentmondhat az, ha azelőtt követelik meg az érintett terület károsításának elmaradására vonatkozó bizonyosságot, mielőtt a hatóság engedélyezhetné a tervet vagy projektet.

102. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése ennek a szabályozási típusnak felel meg. A Natura 2000 területek tervek és projektek általi károsításának megakadályozása érdekében először is a legjobb rendelkezésre álló tudományos eszközök felhasználását írja elő. Ez úgy történik, hogy először is megvizsgálják, hogy bekövetkezhetnek-e jelentős káros hatások, és azután adott esetben elvégzik a hatásvizsgálatot is. E vizsgálatot követően a terület tekintetében még elfogadható kockázat szintjét a (3) bekezdés második mondata határozza meg. Eszerint az engedélyező hatóság csak akkor adhat ki engedélyt, ha biztos abban, hogy az érintett terület nem károsodik. Következésképpen a megmaradó kockázatok

104. Az arányosság elve a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi jog általános elvei közé tartozik. Egy intézkedés csak akkor arányos, ha alkalmas és szükséges is, és az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.²⁸ Ezt az elvet a közösségi jog értelmezésekor figyelembe kell venni.²⁹

105. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában szabályozott engedélyezési küszöb alkalmas a területeket sújtó káros hatások megakadályozására. Nem ismeretes olyan enyhébb eszköz, amellyel

27 — Lásd a C-6/99. sz., Greenpeace France és társai ügyben 2000. március 21-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1651. o.) 44. és azt követő pontjait, valamint a 24. lábjegyzetben hivatkozott Monsanto-ügyben hozott ítélet 112. és azt követő pontját; mindkét ügy a géntechnika jogára vonatkozik.

28 — Lásd a C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 1997. május 13-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-2405. o.) 54. pontját, a C-127/95. sz., Norbrook Laboratories-ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1531. o.) 89. pontját, valamint a C-27/00. és C-122/00. sz., Omega Air és társai egyesített ügyekben 2002. március 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2569. o.) 62. pontját.

29 — A 374/87. sz., Orkem kontra Bizottság ügyben 1989. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1989., 3283. o.) 28. pontja.

ugyanilyen bizonyossággal el lehetne érni ezt a célt. Kétség egyedül az engedélyezési küszöb és a természeti terület ezúton elért védelemének kapcsolata vonatkozásában támadhat.

szükségszerűen szubjektív. Az illetékes hatóság tehát a saját szempontjából bizonyosságot nyerhet, hogy a káros hatások elmaradnak, de objektíven vizsgálva semmi esetre sem áll fenn teljes bizonyosság.

106. Az aránytalan eredményeket azonban a 6. cikk (4) bekezdése szerinti kivételes engedély keretében el kell kerülni. E rendelkezés alapján — a hatásvizsgálat negatív eredménye ellenére — kivételesen engedélyezni lehet terveket vagy projekteket, ha közérdeken alapuló kényszerítő ok áll fenn, ha nincs alternatív megoldás, és ha minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesznek annak biztosítása érdekében, hogy megőrizzék a Natura 2000 globális koherenciáját. Ezzel az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésében maga a közösségi jogalkotó hozta egyensúlyba a természetvédelmi és az egyéb érdekeket. Következésképpen nem állapítható meg az arányosság elvének megsértése.

108. Az értékelés ilyen eredménye csak akkor védhető, ha legalábbis a határozatot hozó hatóság meggyőződése szerint nincs ésszerű kétség az érintett területet sújtó káros hatások elmaradására vonatkozóan. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerinti elővizsgálathoz hasonlóan itt is figyelembe kell venni mind a káros hatások bekövetkezésének valószínűségét, mind a várható kár fajtáját és mértékét.³⁰ A kárcsökkentő és kármegelőző intézkedések is szerepet játszhatnak. Éppen a tudományos bizonytalanság esetén áll fenn az a lehetőség, hogy újabb tudományos megfigyelés által további ismereteket nyerjenek a káros hatásokról, és ennek megfelelően irányítsák a terv vagy projekt végrehajtását.

107. A szükséges bizonyosságot mindazonáltal nem lehet teljes bizonyosságként értelmezni, mivel ilyen gyakorlatilag nem létezik. A 6. cikk (3) bekezdés második mondatának szövegéből inkább az következik, hogy az illetékes hatóságnak minden vonatkozó adat értékelése után kell meghoznia határozatát, amely adatokat különösen a hatásvizsgálat tartalmazza. Az ilyen értékelés eredménye

109. Az engedélyben minden esetben le kell fektetni a mérvadó megfontolásokat. Ezek

30 — Lásd a fenti 73. pontot.

legalább annyiban ellenőrizhetők, hogy az engedélyező hatóság túllépi-e mérlegelési jogkörét. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha a hatóság meggyőző szakmai érvek nélkül vitatja a hatásvizsgálat lehetséges káros hatásokról szóló megállapításait.³¹

bizonyossággal jelentős káros következményeket megállapítani, de nem azt, hogy e következmények biztosan elmaradnak.

111. Összefoglalóan a negyedik kérdésre — amennyiben az az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésére vonatkozik — azt kell válaszolni, hogy a hatásvizsgálatnak

— meg kell előznie a tervhez vagy projekthez történő hozzájárulást,

— figyelembe kell vennie a halmozott hatásokat, és

— a védelemre vonatkozó célok minden károsítását dokumentálnia kell.

110. Kétséges, hogy a nyilvánvaló kétségről szóló holland szabályozás megfelel az elvárható kockázat így meghatározott szintjének. A szabályozás elfogadhatónak minősíti a károsítás olyan kockázatát, amely még mindig okot adhat ésszerű, de nem nyilvánvaló kétségekre. Ilyen ésszerű kétségek azonban ellentétesek lennének a közösségi jog szerint szükséges azon bizonyossággal, hogy az érintett természeti terület nem károsodik. A Raad van Statének a jelenlegi tudományos ismeretekhez kapcsolódó fejtegetései megerősítik ezt az értékelést. A Raad van State egy szakértői jelentésre hivatkozik, amely arra az eredményre jutott, hogy az ismeretek hiánya áll fenn, és hogy a bevont, rendelkezésre álló vizsgálati eredmény legtöbbje nem utal egyértelműen az ökológiai rendszerre vonatkozó jelentős káros (visszafordíthatatlan) következményekre. Ez a megállapítás azonban csak azt jelenti, hogy nem lehet

Az illetékes hatóságok csak akkor engedélyezhetnek egy tervet vagy projektet, ha minden vonatkozó adat — különösen a hatásvizsgálat — értékelése után biztosak abban, hogy az érintett természeti területet nem éri károsodás. Ez feltételezi, hogy az illetékes hatóságok meg vannak győződve arról, hogy nem állnak fenn ésszerű kétségek a káros hatások elmaradására vonatkozóan.

31 — Léger főtanácsnok a Golfanlage Wörschach-ügyben írt indítványnak (hivatkozás a 23. lábjegyzetben) 39. pontjában már az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdése második mondata megsértésének tartotta, hogy az illetékes hatóságok jóváhagytak egy tervet vagy projektet, habár a hatásvizsgálat jelentős zavarások el nem hanyagolható veszélyét állapította meg.

2. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdéséről

112. A negyedik kérdés nem csupán az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik, hanem a 6. cikk (2) bekezdésének lehetséges alkalmazására is, amelyet itt figyelembe kellene venni, ha a szívkagylóhalászat éves engedélyezése nem minősül tervnek vagy projektnek.

a) A felek érvei

113. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése szerinti „szükséges intézkedések” tekintetében a holland kormány, a Kokkelvisserij Szövetkezet és a Madárvédelmi Egyesület abból indul ki, hogy egyrészt az adott terület szükségleteivel kell számolni, másrészt azonban — az „élőhely”-irányelv 2. cikkének (3) bekezdése alapján — a gazdasági, társadalmi és a kulturális követelményekkel, valamint a regionális és helyi különlegességekkel is.

114. A holland kormány azt a felfogást képviseli, hogy a megelőző intézkedések megtételéhez az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) bekezdésének alkalmazási területén is szükség van a káros hatások elmaradására vonatkozó nyilvánvaló kétségekre.

115. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése megelőző intézkedéseket követel meg a káros hatások és a jelentős zavarások elkerülésére.

b) Állásfoglalás

116. Az itt képviselt felfogás szerint az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése tekintetében a negyedik kérdésre nem szükséges választ adni. Valamely terv vagy projekt engedélyezésének pillanatában ennek a rendelkezésnek a 6. cikk (3) bekezdése mellett nincs saját rendeltetése.³² Ha azonban a Bíróság arra az eredményre jutna, hogy a kagylóhalászat évenkénti engedélyezése nem tekinthető tervnek vagy projektnek, felvetődne a kérdés, hogy az engedélyezésre nézve milyen követelmények következnek az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdéséből.

117. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy egy terv vagy egy projekt engedélyezése esetében az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában lévő megállapításnak, miszerint az érintett terület nem károsodik, egyúttal az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése szerinti károsítást

32 — Lásd a fenti 56. pontot.

és jelentős zavarást is ki kell zárnia.³³ Ugyanilyen kevésbé lenne elfogadható, ha egy Natura 2000 területet károsító intézkedést nem tekintetnének egyúttal káros hatásnak vagy jelentős zavarásnak. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése tehát azonos mértékű védelmet nyújt. Következésképpen az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése szerinti szükséges intézkedéseknek biztosítaniuk kell, hogy a Natura 2000 területeket nem éri káros hatás.

119. A teljesség kedvéért el kell mondanunk, hogy adott esetben az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (4) bekezdése szerinti mércét kell alkalmazni olyan tervek kivételes engedélyezésekor, amelyek az érintett természeti területet károsítanak. Így az „élőhely”-irányelv 2. cikke (3) bekezdésének megfelelően számolni lehetne a gazdasági, társadalmi és kulturális követelményekkel, valamint a regionális és helyi sajátosságokkal, és egyúttal az arányosság elvét is konkretizálni lehetne.

118. Ez a kötelezettség állandó jelleggel fennáll, akkor is, ha olyan terv engedélyezéséről kell dönten, amelyet nem tekintenek — az irányelv értelmében vett — tervnek vagy projektnek. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésétől eltérően a (2) bekezdés mindenesetre nem tartalmaz sajátos szabályozást arra vonatkozóan, hogy ilyen engedélyezési eljárás keretében a természeti terület védelmét hogyan kell megvalósítani. Az illetékes hatóságok tehát a védett célok biztosítása érdekében más intézkedéseket is elfogadhatnak, mint amelyeket az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése előír. Ezek azonban hatékonyságukban nem maradhatnak el az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárástól. Ez a védelmi szint már nem lenne biztosítható, ha a területre vonatkozó káros hatások elmaradásával kapcsolatban felmerülő ésszerű kétségek ellenére engedélyt adnának ki.

120. A negyedik kérdésnek erre a részére ezért azt kell válaszolni, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) bekezdésének valamely terv engedélyezésére történő alkalmazása esetén az engedélynek ugyanazt a védelmi szintet kell biztosítania, mint egy, az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti engedélynek.

E — Az ötödik kérdésről: az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) és (3) bekezdésének közvetlen alkalmazhatósága

121. A Raad van State végül arra vár választ, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és

³³ — Lásd a fenti 56. pontot.

(3) bekezdése — holland átültetés hiányában — közvetlen hatállyal rendelkezik-e abban az értelemben, hogy az egyén hivatkozhat rájuk a nemzeti bíróságok előtt, és hogy a bíróságoknak jogvédelmet kell biztosítaniuk az egyén számára.

124. A holland kormány is kifejti, hogy mindkét rendelkezés legalább azokban az esetekben képes elegendően világos kötelezettséget megalapozni, amelyekben elérik a tagállamok számára biztosított mérlegelés határait. A holland kormány a döntést mindenesetre meghagyja a Bíróságnak.

1. A felek érvei

122. A Waddenzee Egyesület és a Madárvédelmi Egyesület azt a felfogást képviseli, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése kellően világos és feltétel nélküli ahhoz, hogy közvetlenül alkalmazható legyen.

123. A Madárvédelmi Egyesület továbbá utal arra, hogy a Raad van State a WWF-³⁴ és a Linster-ügyben³⁵ hozott ítéletre való utalással már maga is az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése közvetlen alkalmazhatóságából indul ki. Ezen ítéletek értelmében szerinte mindenesetre meg lehet állapítani a — tagállamok rendelkezésére álló — mérlegelési jogkör megsértését.

125. A Bizottság valószínűtlennek tartja az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) bekezdésének közvetlen alkalmazhatóságát, mivel ez átengedné a tagállamoknak annak eldöntését, hogy milyen intézkedéseket hozzanak. Ezzel szemben az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése kellően világos és feltétel nélküli is, legalábbis miután már kijelölték a védett területeket.

126. A Kokkelvisserij Szövetkezet a két rendelkezés közvetlen alkalmazhatósága ellen emel szót. A közvetlen alkalmazhatóság már abból következne, hogy a Bizottság még nem állapította meg az „élőhely”-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti közösségi jelentőségű területek jegyzékét. Mindkét — nem kellően világos — rendelkezés mérlegelési mozgásteret hagyna a tagállamok részére. A fennforgó esetben egyébként nem arról van szó, hogy a kérdéses rendelkezéseket védekezési jogként használják, hanem arról, hogy azoknak igényeket kellene megalapozniuk. Az eljárás szóbeli szakaszában a

³⁴ — A C-435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.).

³⁵ — A C-287/98. sz. Linster-ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6917. o.).

Kokkelvisserij Szövetkezet végül azt a felfogást képviselte, hogy a közvetlen alkalmazhatóság szükségszerűen harmadik személyek hátrányára történő horizontális alkalmazásra vezetne.³⁷

129. 23. cikkének megfelelően a tagállamoknak a kihirdetéstől számított két éven belül kellett átültetniük az „élőhely”-irányelvet. Az irányelvet 1992. június 5-én hirdették ki, tehát az átültetés határideje 1994. június 5-én járt le.³⁷

2. Állásfoglalás

127. A Raad van State kérdését három szempontból kell megvizsgálni. Tisztázni kell, hogy az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése teljesíti-e a közvetlen alkalmazás előfeltételeit; a tagállamokban ki és milyen feltételekkel hivatkozhat rájuk; valamint hogy a kagylóhalászok közvetett terhelése ellentétes-e a közvetlen alkalmazással.

130. E két rendelkezés — legalábbis a Watt-tenger vonatkozásában — nem feltételhez kötött. A Kokkelvisserij Szövetkezet felfogásával ellentétben jelen esetben nem releváns az „élőhely”-irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti közösségi jelentőségű területek jegyzékének hiánya. A Watt-tengerre — mint a „madár”-irányelv szerinti különlegesen védett területre — ugyanis az „élőhely”-irányelv 7. cikke értelmében e lista felállításától függetlenül is alkalmazandó az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2)–(4) bekezdése.³⁸

a) A közvetlen alkalmazhatóságról

128. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy irányelvi rendelkezés az átültetési határidő lejárta után közvetlenül alkalmazható, ha tartalmilag feltétel nélküli és kellően pontos.³⁶

131. Ami a rendelkezések pontosságát illeti: az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése többlépcsős szabályozást hoz létre,

37 — A C-329/96. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet (EBHT 1997, I-3749. o.) 2. pontja és a C-83/97. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1997. december 11-én hozott ítélet (EBHT 1997, I-7191. o.) 2. pontja.

38 — Hogy e rendelkezések az „élőhely”-irányelv szerint mennyiben alkalmazandók a területeket tartalmazó jegyzék felállítása előtt, azt a C-117/03. sz., Società Italiana Dragaggi-ügy keretében kell vizsgálni (HL 2003. C 146., 19. o.).

36 — Lásd többek között a C-62/00. sz., Marks & Spencer-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6325. o.) 25. pontját és az ott felsorolt ítélkezési gyakorlatot.

amely minden lépcsőfokon világosan meghatározza a feltételeket és a jogkövetkezményeket. Az engedélyező hatóság fent ismertetett mérlegelési mozgástere figyelembevételével ez a rendelkezés közvetlenül alkalmazható.

132. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése is világosan meghatározott feltételeket tartalmaz, nevezetesen a területet érő káros hatásokat vagy a terület jelentős zavarását. Mindenesetre az e hatások elkerüléséhez szükséges intézkedések tekintetében van mérlegelési jogkör.

133. Ez a mérlegelés ellentétes lehet a közvetlen alkalmazással.³⁹ A Bizottság felfogása szerint a Bíróság egyik — a hulladékokról szóló 75/442 keretirányelv 4. cikkére — vonatkozó ítélete ezen eredmény mellett szól. Ezt a rendelkezést is éppúgy általánosnak tartják, mint az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdését. A Bíróság megállapította, hogy a hulladékokról szóló 75/442 keretirányelv⁴⁰ 4. cikke programszerű jelleggel rendelkezik, és megnevezi azokat a célokat, amelyeket a tagállamoknak az irányelvből adódó más, konkrét kötelezettségek teljesítések figyelembe kell venniük. Ez a rendelkezés kijelöli a tagállamoknak a hulla-

dékok kezelésére irányuló tevékenységének a keretét, és nem írja elő konkrét intézkedések meghozatalát vagy a hulladékok ártalmatlantításának egyik vagy másik módszerét.⁴¹

134. Figyelmesebben megnézve azonban, a hulladékokról szóló 75/442 keretirányelv 4. cikke és az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése alig összehasonlítható. A 6. cikk (2) bekezdése nem tartalmazza az „élőhely”-irányelv céljait, és a rendelkezést nem pontosítják más rendelkezések sem.

135. Sokkal erősebb párhuzam vonható az olyan ítéletekkel, amelyekben a Bíróság a tagállamok mérlegelési jogköre ellenére elismerte a közvetlen alkalmazhatóságot. Például a WWF-ítéletben a Bíróság úgy határozott, hogy az állampolgárok a nemzeti bíróságok előtt is hivatkozhatnak arra, hogy a nemzeti jogalkotó valamely irányelv átültetésekor túllépte a közösségi jog által számára biztosított mérlegelési jogkört.⁴² Másképpen megkérdőjeleződne az irányelv kötelező érvénye.

39 — Lásd Fennelly főtanácsnok C-256/98. sz. ügyben ismertetett indítványának (hivatkozás a 9. lábjegyzetben) 16. pontját.

40 — Az 1991. március 18-i 91/156/EGK tanácsi irányelv (HL L 78., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 3. o.) által módosított, a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv (HL L 194., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o.).

41 — A C-236/92. sz., Comitato di coordinamento per la difesa della Cava és társai ügyben 1994. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-483. o.) 8. és azt követő pontjai.

42 — A 34. lábjegyzetben hivatkozott 69. és azt követő pontok; lásd még a 35. lábjegyzetben hivatkozott Linster-ítélet 32. pontját és a 6. lábjegyzetben hivatkozott Kraaijeveld és társai ítélet 56. pontját, valamint az 51/76. sz., Verbond van Nederlandse Ondernemingen-ügyben 1977. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 1977., 113. o.) 22–24. pontját. Lásd még Alber főtanácsnok C-157/02. sz. Rieser-ügyben 2003. szeptember 9-én ismertetett indítványának (2004. február 5-i ítélet, EBHT 2004., I-1477. o., I-1481. o.) 71. pontját.

136. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) bekezdésének átültetésekor nem szükségképpen jogalkotói intézkedésekről van szó. A bíróságok azonban annál inkább meg tudják állapítani, hogy a szükséges intézkedések kiválasztásakor tiszteletben tartották-e a mérlegelési jogkört. Ha egyáltalán nem tettek intézkedéseket valamely fenyegető károsítás vagy jelentős zavarás elkerülésére, vagy ha a meghozott intézkedések nyilvánvaló hatástalansága ellenére sem foganasítottak további intézkedéseket, akkor viszonylag könnyen megállapítható a mérlegelési hiba.

137. Ezért az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) bekezdése közvetlenül alkalmazható, ha mérlegelési hibáról van szó.

b) Hivatkozhat-e az egyén az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésére?

138. A közösségi jog valamely rendelkezésének közvetlen alkalmazhatóságából nem következik szükségképpen, hogy minden magánszemély bírósághoz fordulhat, ha ezt a rendelkezést nem vették figyelembe. Jelen esetben felmerül a kérdés, hogy a magán-

személyek — vagy nem kormányzati szervezetek — hivatkozhatnak-e olyan rendelkezésekre, amelyek tárgya a természetes élőhelyek és fajok védelme, és ha igen, milyen feltételek mellett.

139. A bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint magánszemélyek a határidőn belül meghozott — tartalmilag feltétel nélküli és kellően világos — átültetési intézkedések hiányában hivatkozhatnak valamely irányelv rendelkezéseire minden, az irányelvvel nem összeegyeztethető nemzeti rendelkezéssel szemben; e rendelkezésekre akkor is hivatkozhatnak, ha azok olyan jogokat rögzítenek, amelyeket magánszemélyek érvényesíthetnek az állammal szemben.⁴³

140. Következésképpen a Bíróság különbséget tesz az irányelvek közvetlenül alkalmazható rendelkezései között aszerint, hogy a védekezési jogokról vagy valamely jogigény alapjáról van-e szó. Míg a védekezési jogokra minden ellentétes nemzeti rendelkezéssel szemben hivatkozni lehet, az igényeknek az adott rendelkezésen kell alapulniuk.⁴⁴

43 — A 8/81. sz. Becker-ügyben 1982. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1982., 53. o.) 25. pontja, valamint a C-465/00. sz., C-138/01. sz. és C-139/01. sz. Österreichischer Rundfunk és társai ügyben 2003. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4989. o.) 98. pontja, további utalásokkal.

44 — Lásd a C-441/99. sz. Gharehveran-ügyben 2001. október 18-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-7687. o.) 45. pontja.

141. A védekezési jog dimenziója tekintetében a hivatkozás lehetősége az elhárítandó (közösségjog-ellenes) beavatkozásból ered. Ha a nemzeti jog alapján léteznek e beavatkozás elleni jogvédelmi lehetőségek, akkor azok keretében minden lényeges, közvetlenül alkalmazható irányelvi rendelkezést figyelembe kell venni. Ebben a dimenzióban tehát a magánszemély hivatkozhat az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésére, amennyiben rendelkezik az említett rendelkezéseket sértő intézkedések elleni jogvédelmi lehetőségekkel.⁴⁵

142. Amennyiben a közvetlenül alkalmazható irányelvi rendelkezések igényeket alapoznak meg, a nemzeti jognak — attól kezdve, hogy a jogvédelemre lehetőség nyílik — meg kell felelnie a közösségi jog minimumszabályainak. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a vonatkozó közösségi szabályozás hiányában az egyes tagállamok feladata, hogy az állampolgár számára meghatározza a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogból eredő jogok védelmét biztosító keresetekre vonatkozó eljárási szabályokat, ám ezek nem lehetnek kevésbé kedvezőek, mint a vonatkozó nemzeti jogi kereseteket érintő szabályok (egyenértékűség elve), és a közösségi jogrendszer által biztosított jogok

gyakorlását nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné, illetve nem nehezíthetik meg túlzott mértékben (hatékonyság elve).⁴⁶

143. A jelen esetben nem léteznek fogódzók arra vonatkozóan, hogy magánszemélyek jogainak megalapozásáról van szó. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) és (3) bekezdésének védeni kívánt célja a Natura 2000 részét képező területeken belüli élőhelyek és fajok megőrzése. A környező levegő vagy vizek⁴⁷ minőségéről szóló szabályozásoktól eltérően a közös természeti örökség védelme ugyan különös jelentőséggel bír⁴⁸, de nem magánszemély javára alapított igény. Az egyének személyes érdekeit csupán közvetve, mintegy járulékos érdek módjára lehet védeni.

144. Ezért az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a magánszemélyek hivatkozhatnak az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2)

⁴⁵ — Lásd különösen a C-118/94. sz., Associazione Italiana per il WWF és társai ügyben 1996. március 7-én hozott — a „madár”-irányelvre vonatkozó — ítélet (EBHT 1996. I-2223. o.) 19. pontját, valamint a 35. lábjegyzetben hivatkozott Linster-ítéletet 31. és azt követő pontjait.

⁴⁶ — A C-276/01. sz. Steffensen-ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2003. I-3735. o.) 60. pontja és a 4. lábjegyzetben hivatkozott Peterbroeck-ítélet 12. pontja.

⁴⁷ — A C-361/88. sz., Bizottság kontra Németország [Luftqualität — Schwefeldioxid und Staub] ügyben 1991. május 30-án hozott ítélet (EBHT 1991. I-2567. o.) 16. pontja; a C-59/89. sz., Bizottság kontra Németország [Luftqualität — Blei] ügyben 1991. május 30-án hozott ítélet (EBHT 1991. I-2607. o.) 19. pontja; a C-58/89. sz., Bizottság kontra Németország [Oberflächengewässer] ügyben 1991. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1991. I-4983. o.) 14. pontja, valamint a C-298/95. sz., Bizottság kontra Németország [Muschelgewässer] ügyben 1996. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1996. I-6747. o.) 16. pontja.

⁴⁸ — A 236/85. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1987. október 13-án hozott ítélet (EBHT 1987. 3989. o.) 5. pontja; a 247/85. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1987. július 8-án hozott ítélet (EBHT 1987. 3029. o.) 9. pontja és a 252/85. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1988. április 27-én hozott ítélet (EBHT 1988. 2243. o.) 5. pontja.

és (3) bekezdésére, amennyiben a nemzeti jog jogvédelmi lehetőséget nyújt számukra az említett rendelkezéseket sértő intézkedésekkel szemben.

c) A harmadik személyek terhelése az „élőhely”-irányelv 6. cikke (2) és (3) bekezdésének közvetlen alkalmazása által

145. Az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése közvetlen alkalmazásával a jelen esetben ellentétesek lehetnek a Kokkellvisserij Szövetkezet által előadott, a kagylóhalászokat érintő hátrányok.

146. Igaz, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint az át nem ültetett irányelvekből magánszemélyek számára nem adódnak más magánszemélyekkel, sőt magával a tagállammal szembeni kötelezettségek sem.⁴⁹ Ez az ítélkezési gyakorlat azon alapul, hogy az EK 249. cikk alapján az irányelvek csak azon tagállamok számára kötelezőek, amelyek azok címzettjei, de a magánszemélyek számára nem. Ezt úgy lehetne értelmezni, hogy az állampolgároknak a közvetlenül alkalmazható irányelvekre alapuló mindennemű terhelését ki kell zárni.

49 — A 14/86. sz., Pretore di Salò/X ügyben 1987. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1987., 2545. o.) 19. pontja; lásd még a C-19/92. sz. Faccini Dori-ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3325. o.) 20. és azt követő pontjait.

147. E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy a vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseit minden esetben lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy a közösségi jog céljai és különösen a vonatkozó irányelvi rendelkezések megvalósuljanak.⁵⁰ A Raad van State maga is megerősíti, hogy lehetséges a holland természetvédelmi törvény 12. cikkének ilyen, az irányelvvel összhangban lévő értelmezése. Az esetlegesen fennálló mérlegelési mozgásteret is ebben az értelemben kellene kihasználni.

148. Ezen túlmenően, közelebbi vizsgálat után azt mondhatjuk, hogy az ítélkezési gyakorlat a polgároknak nem minden — az irányelvek közvetlen alkalmazásán alapuló — terhelésével helyezkedik szembe. Az irányelvek közvetlen alkalmazását elutasító ítéletek egyrészt irányelveknek az állampolgárok közötti polgári jogi kapcsolatára⁵¹, másrészt az állampolgároknak az állammal szembeni — különösen büntetőjogi⁵² — kötelezettségeire való alkalmazását érintették. A Busseni-ítéletből — amely a Közösség követelésének a csőd követelések táblás kimutatásában elfoglalt rangját érintette⁵³ — ezenkívül még az vezethető le, hogy a közvetlenül alkalmazandó irányelvek nem kérdőjelezhetik meg a szerzett jogokat.

50 — A C-106/89. sz. Marleasing-ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4135. o.) 8. pontja; a C-334/92. sz. Wagner Miret-ügyben 1993. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-6911. o.) 20. pontja és a 49. lábjegyzetben hivatkozott Faccini Dori-ügyben hozott ítélet 26. pontja.

51 — A 49. lábjegyzetben hivatkozott Faccini Dori-ítélet és a 152/84. sz. Marshall-ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1986., 723. o.) 48. pontja.

52 — A 80/86. sz. Kolpinghuis Nijmegen-ügyben 1987. október 8-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3969. o.) 6. és azt követő pontjai, valamint a 49. lábjegyzetben hivatkozott Pretore di Salò/X ügyben hozott ítélet.

53 — A C-221/88. sz. ügyben 1990. február 22-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-495. o.) 23. és azt követő pontjai.

149. Ha azonban valamely tevékenységhez a gyakorlásának megkezdése előtt engedélyre van szükség, az irányelvi rendelkezések közvetlen alkalmazása az ezen engedélyről való határozat meghozatalakor nem vezet magánszemélyek közvetlen kötelezéséhez, és szerzett jogokba sem avatkozik be. Inkább csak a magánszemélyek előnyben részesítésével áll szemben, ami egy javára szóló állami határozatot feltételez. Ez a határozat az irányelv követelményeinek ellentmondó nemzeti szabályokon alapulna. Ilyen határozattal tehát a tagállam megsértené az irányelvből adódó kötelezettségeit. Ilyen — magánszemélyt előnyben részesítő, de közösségi jogot sértő — határozatot azonban a tagállamok nem hozhatnak. A nemzeti jog vonatkozó rendelkezéseit, amelyek az ilyen kedvezmény alapjául szolgálnak, vagy az irányelvvel összhangban kell értelmezni és alkalmazni, vagy — ha nem lehetséges az irányelvnek megfelelő értelmezés — nem lehet alkalmazni őket. Legalább is amíg nem avatkoznak be a közösségi jog által védett jogi helyzetekbe, az állampolgárok ilyen közvetett terhelése nem áll szemben az állami hatóságoknak a közvetlenül alkalmazható irányelvekhez való kötöttségével.

150. Ez a felfogás más esetekre is támaszkodhat, amelyekben a Bíróság megengedte a

magánszemélyek közvetett — az irányelvek közvetlen alkalmazása általi — terhelését.⁵⁴ A Bíróság nemrégiben megerősítette ezt, amikor megállapította, hogy pusztán a harmadik személyekkel kapcsolatban fellépő hátrányos következmények nem igazolják, hogy az egyéntől megtagadják egy irányelv rendelkezéseire — a tagállammal szemben — való hivatkozás jogát.⁵⁵

151. Összefoglalóan az ötödik kérdésre azt kell válaszolni, hogy a magánszemélyek hivatkozhatnak a 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésére, amennyiben a nemzeti jog jogvédelmi lehetőséget biztosít számukra az e rendelkezést sértő intézkedések ellen. Ugyanezen feltételek mellett hivatkozhatnak a 92/43 irányelv 6. cikkének (2) bekezdésére mérlegelési hiba esetén. Az állampolgárok közvetett — közösségi jog által védett joghelyzetébe be nem avatkozó — terhelése nem ellentétes az állami hatóságoknak a közvetlenül alkalmazandó irányelvekhez való elismert (vertikális) kötöttségével.

54 — A C-76/97. sz. Tögel-ügyben 1998. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5357. o.) 52. pontja; a 103/88. sz. Fratelli Costanzo-ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1839. o.) 28. pontja (mindkettő a közbeszerzésekről); valamint a C-201/94. sz. Smith & Nephew és Primecrown ügyben 1996. november 12-én (a gyógyszerengedélyekről) hozott ítélet (EBHT 1996., I-5819. o.) 35. és azt követő pontjai. Lásd továbbá Léger főtanácsnok C-201/02. sz. Wells-ügyben 2003. szeptember 25-én ismertetett indítványának (2004. január 7-i ítélet, EBHT 2004., I-723. és I-727. o.) 65. és azt követő pontjait (a projektek hatásáról szóló irányelvről).

55 — A C-201/02. sz. Delena Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (lásd a fenti 53. lábjegyzetet) 57. pontja.

V — Véggövetkeztetések

152. Azt javaslom, hogy a Raad van State előzetes döntéshozatal iránti kérelmére a Bíróság a következőképpen válaszoljon:

- „1. A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében szereplő terv és projekt fogalmak olyan tevékenységet is magukban foglalnak, amelyet már évek óta gyakorolnak, de amelyre főszabály szerint minden évben korlátozott időtartamra szóló engedélyt adnak ki.

2. A 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése az olyan tervekre és projektekre vonatkozó engedélyezési eljárást szabályozza, amelyek nem károsítják a védett területeket, míg a 92/43 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése — a tervek és projektek engedélyezésétől függetlenül — olyan állandó kötelezettségeket rögzít, amelyek az irányelv céljaira esetleg jelentős hatást gyakorló károsodások és zavarások elkerülését szolgálják.

3. A hatásvizsgálatra mindig szükség van, ha a jelentős káros hatások elmaradásával kapcsolatban ésszerű kétségek merülnek fel. A védelemre vonatkozó célok minden károsítása jelentősen károsítja az érintett természeti területet.

4. A megfelelő hatásvizsgálatnak

— meg kell előznie a tervhez vagy projekthez való hozzájárulást,

- figyelembe kell vennie a halmozott hatásokat, és

- a védelemre vonatkozó célok minden károsítását dokumentálnia kell.

Az illetékes hatóságok csak akkor engedélyezhetnek egy tervet vagy projektet, ha minden vonatkozó adat — különösen a hatásvizsgálat — értékelése után biztosak abban, hogy az érintett természeti területet nem éri károsodás. Ez feltételezi, hogy az illetékes hatóságok meg vannak győződve arról, hogy nem állnak fenn ésszerű kétségek a káros hatások elmaradására vonatkozóan.

A 92/43 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének valamely terv engedélyezésére való alkalmazása esetén az ilyen engedélynek ugyanazt a védelmi szintet kell biztosítania, mint egy, az „élőhely”-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti engedélynek.

5. A magánszemélyek hivatkozhatnak a 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésére, amennyiben a nemzeti jog jogvédelmi lehetőséget biztosít számukra az e rendelkezést sértő intézkedések ellen. Ugyanezen feltételek mellett hivatkozhatnak a 92/43 irányelv 6. cikkének (2) bekezdésére mérlegelési hiba esetén. Az állampolgárok közvetett — közösségi jog által védett joghelyzetébe be nem avatkozó — terhelése nem ellentétes az állami hatóságoknak a közvetlenül alkalmazandó irányelvekhez való elismert (vertikális) kötöttségével.”