



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. július 25.¹

C-293/17. és C-294/17. sz. egyesített ügyek

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA és társai kontra College van gedeputeerde staten van Limburg és társai

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

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Környezet – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – Különleges természetmegőrzési terület – A projekt természeti területre gyakorolt hatásainak megfelelő vizsgálata – A projektnek és a természeti területre gyakorolt hatások megfelelő vizsgálatának a fogalma – A nitrogénlerakódások értékelésére szolgáló program – Mezőgazdaság – Üzemeltetési engedély – Trágyázás – Legeltetés – Együttes hatások – Jelentéktelenségi küszöbök – Kárenyhítési intézkedések – Kiegyenlítő intézkedések”

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. Jogi háttér	4
A. Az uniós jog	4
1. Az élőhelyvédelmi irányelv	4
2. A KHV-irányelv	5
B. A holland jog	5
III. Az előzmények és az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek	5
A. A nitrogénlerakódások csökkentésére irányuló holland intézkedésekről	6
B. A C-293/17. sz. ügyről	7
C. A C-294/17. sz. ügyről	9

¹ Eredeti nyelv: német.

D. A Bíróság előtti eljárás	11
IV. Jogi értékelés	11
A. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdésről – projektengedélyezés a PAS alapján	12
1. Egyedi vizsgálat vagy programjellegű általános vizsgálat?	12
2. A nitrogénlerakódások koordinációját szolgáló programjellegű általános vizsgálattal szemben támasztandó követelményekről	13
a) A vizsgálat releváns elemeiről	14
b) A megengedett teljes nitrogénlerakódás mennyiségéről.....	15
3. Közbenső következtetés	16
B. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 5)–7a) kérdésről és a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 3)–5a) kérdésről – a projektektől független intézkedések figyelembevétele	17
1. A jogi alapokról	17
2. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben említett, „a forrásnál alkalmazandó intézkedésekről”	19
3. A védett természeti területeken tett intézkedésekről	19
4. A jövőbeli folyamatokról	21
5. Közbenső következtetés	21
C. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdésről – a nitrogénlerakódásokra vonatkozó küszöb- és határértékek	22
D. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 1)–4a) és 8) kérdésről – a legeltetéssel és trágyázással kapcsolatos vizsgálati kötelezettség	24
1. A projektként való minősítésről	24
a) A projekt fogalmáról	24
b) A trágyázásról	25
c) A legeltetésről	26
d) Közbenső következtetés	26
2. Az egyetlen, átfogó projektbe történő integrálásról	26
a) Az egységes projekt fogalmáról	27
b) A trágyázási gyakorlat változásairól	28
c) Közbenső következtetés	28
3. Az engedélykötelezettség alóli mentességről	28

4. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (2) bekezdésének átültetéséről.....	30
E. Végső megfontolások	31
V. Végkövetkeztetések	32

I. Bevezetés

1. A mezőgazdaság nemcsak feltétlen szükségesség sok védett élőhelytípus és faj számára,² hanem e védendő értékek hátrányos befolyásolásának egyik legfontosabb oka is egyúttal. A jelen két előzetes döntéshozatal iránti kérelem lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv³ védett természeti területein, az úgynevezett Natura 2000 területeken Hollandiában előidézett nitrogénlerakódások példáján keresztül foglalkozzon e helyzettel. A jelen ügyek a Watt-tengeri kagylóhalászattal kapcsolatos ismert ügghöz⁴ hasonló jelentőségre ígérkeznek szert tenni, mely ügyet szintén a holland Raad van State (államtanács, Hollandia) terjesztette a Bíróság elé.

2. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség adatai szerint 2010-ben az Unió összes Natura 2000 területének 73%-át érintette túlzott nitrogénlerakódás.⁵ A jelen eljárás eredményei ezért más tagállamok számára is jelentőséggel bírhatnak. Ezenfelül felmerül ezen eredményeknek a mezőgazdaság más – például növényvédő szerek használatán alapuló – káros hatásaira való alkalmazhatóságának kérdése is.

3. Konkrétan arról van szó, hogy Hollandiában nem egyedileg vizsgálják meg az egyes mezőgazdasági üzemek által bizonyos védett természeti területeken előidézett nitrogénlerakódásokat, hanem olyan programjellegű átfogó tervezés keretében veszik figyelembe azokat, amelynek során minden egyes védett természeti terület vizsgálata alapján meghatározzák a nitrogénlerakódások megengedett mértékét. Nemcsak azt kell tisztázni, hogy lehetőség van-e ilyen átfogó tervezésre, hanem azt is, hogy mennyiben egyeztethető össze a területvédelemmel az egyéb forrásokból származó nitrogénlerakódások csökkentésére irányuló intézkedések, a védett természeti területek megerősítésére irányuló intézkedések és a jövőbeli folyamatok figyelembevétele. Ezenfelül azt kell még megvizsgálni, hogy a mezőgazdasági területek trágyázását és a legeltetést hogyan kell besorolni a hatásvizsgálat rendszerébe.

4. Elöljáróban le kívánom szögezni, hogy a programjellegű átfogó tervezési megközelítés üdvözlendő, de a gyakorlati kialakítást illetően még javításra szorul.

2 Lásd: Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J. E., Which habitats of European importance depend on agricultural practices?, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365–2378.

3 A 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. o.) módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

4 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Effects of air pollution on European ecosystems, *EEA Technical report No 11/2014*, 4. melléklet (38. o.).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az élőhelyvédelmi irányelv

5. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1)–(4) bekezdése a következőképpen szabályozza a területvédelmet:

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

(2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetvédelmi területeken [helyesen: különleges természetmegőrzési területeken] található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására [helyesen: a természetes élőhelytípusok és fajok élőhelyei károsodásának, valamint olyan fajok megzavarásának megakadályozására], amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet.

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

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

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

2. A KHV-irányelv

6. Ezenkívül a KHV-irányelv⁶ 1. cikke (2) bekezdésének a) pontjára is hivatkozni kell, amely úgy határozza meg a „projekt” fogalmát, hogy az az alábbiakat jelenti: „épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése” (első francia bekezdés), illetve „egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is” (második francia bekezdés).

B. A holland jog

7. A holland jog rendelkezései közül a Wet natuurbescherming (a természetvédelemről szóló törvény, a továbbiakban: WnB) 2.4. cikkét kell kiemelni:

„(1) Amennyiben valamely Natura 2000 terület kezelése azt megőrzési célok miatt szükségessé teszi, a tartományi kormány az illetékességi területén tevékenységet gyakorló vagy ezt tervező bármely személy tekintetében előírja a következőkre vonatkozó kötelezettséget:

- a. a tevékenységre vonatkozó valamennyi információ rendelkezésre bocsátása;
- b. a szükséges megelőző és helyreállító intézkedések megtétele;
- c. a tevékenységnek a fent említett intézkedésekben foglalt rendelkezések szerinti gyakorlása, vagy
- d. a tevékenység gyakorlásától való tartózkodás, vagy annak abbahagyása.

(2) Ha valamely Natura 2000 terület védelme szükségessé teszi az (1) bekezdés értelmében vett határozat azonnali végrehajtását, a tartományi kormány a határozatát szóban közölheti a szóban forgó tevékenységet gyakorló vagy azt tervező személlyel. A tartományi kormány a határozatot a lehető legrövidebb időn belül írásba foglalja, és azt megküldi vagy átadja az érdekelteknek.

(3) [...].

(4) Tilos az (1) vagy (3) bekezdés értelmében vett kötelezettséget megszegő magatartás.”

III. Az előzmények és az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek

8. A 162 holland Natura 2000 terület közül 118-on túlzott nitrogénlerakódás jellemzi a nitrogénérzékeny élőhelytípusokat és a védett fajok ilyen élőhelyeit. E nitrogén legfőbb forrása a mezőgazdaság.

9. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek két különböző problémakört érintenek a nitrogénlerakódásoknak az említett területeken történő korlátozására irányuló holland intézkedésekkel összefüggésben. Egyrészt arról van szó, hogy korlátozni kell-e a meglévő mezőgazdasági üzemek általi trágyázást és legeltetést,⁷ másrészt pedig arról, hogy engedélyezhetők-e új üzemek.⁸

⁶ Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 26., 1. o.).

⁷ Coöperatie Mobilisation for the Environment UA és Vereniging Leefmilieu ügy, C-293/17.

⁸ Stichting Werkgroep Behoud de Peel ügy, C-294/17.

A. A nitrogénlerakódások csökkentésére irányuló holland intézkedésekről

10. A védett természeti területek túlzott nitrogénterhelése különösen azon élőhelytípusokat befolyásolja hátrányosan, amelyek vegetációja nitrogénhiányhoz alkalmazkodott. E természeti értékek védelme ezért különös kihívást jelent, és egyidejűleg alkalmas a nitrogénlerakódásokat előidéző gazdasági fejlesztések akadályozására.

11. A nitrogén elleni küzdelem területén ezért Hollandia programjellegű megközelítést (Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 [a nitrogén elleni küzdelemmel kapcsolatos 2015–2021. évi programjellegű megközelítés, a továbbiakban: PAS]) alakított ki.

12. A PAS célja kettős: egyrészt a PAS-ba felvett Natura 2000 területek védelme és kármentesítése a kedvező nemzeti szintű védettségi állapot megteremtése érdekében, másrészt az e területeken nitrogénlerakódásokat előidéző gazdasági fejlesztések lehetővé tétele.

13. A nitrogénlerakódások folyamatos csökkentése érdekében a PAS a forrásnál alkalmazandó kiegészítő jellegű intézkedéseket is tartalmaz. Ezen intézkedések általánosságban a nitrogénforrásokból származó kibocsátások csökkentésére irányulnak. Az istállókból származó kibocsátások csökkentésére és az alacsony kibocsátású trágyázásra irányuló intézkedésekről, a takarmányozással kapcsolatos intézkedésekről és kezelési intézkedésekről van szó. Ezen intézkedések hatásainak – a PAS végrehajtása nélkül előálló helyzethez viszonyított – becslése azt mutatta, hogy az ammóniakibocsátás⁹ a PAS eredményeként 2020-ig körülbelül évi 13,4 kt-val szorul majd vissza. Ebből azonban csak évi 6,4 kt-t vesznek figyelembe a PAS keretében egy biztonsági rés biztosítása érdekében.¹⁰

14. E forrásnál alkalmazandó intézkedések mellett a PAS területspecifikus kármentesítési intézkedéseket is előír. A kármentesítési intézkedések célja a nitrogénérzékeny élőhelyek erősítése. A Natura 2000 területek rendes kezelését kiegészítő hidrológiai intézkedésekről és járulékos vegetációs intézkedésekről van szó.

15. A PAS végül szabályozza, hogy mennyi nitrogén rakódhat le egy hatéves időszak alatt. Ez a minden egyes Natura 2000 terület tekintetében meghatározott úgynevezett lerakódási tartomány. A nitrogénlerakódások becsült visszaszorulását ezzel összefüggésben részben a lerakódási tartomány bővítéséhez használják fel.

16. A PAS részét képezi egy nyomonkövetési és kiigazítási rendszer is. A nyomon követés betekintést enged a nitrogénlerakódások alakulásába, a rendelkezésre álló és felhasznált lerakódási tartományba, a PAS végrehajtása terén elért előrehaladásba, valamint a nitrogénérzékeny élőhelyek alakulásába. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek ez alapján módosíthatják, felválthatják vagy kiegészíthetik a PAS forrásnál alkalmazandó és/vagy kármentesítési intézkedéseit, vagy csökkenthetik valamely terület tekintetében a lerakódási tartományt.

17. A PAS egyik fontos célja a nitrogénkibocsátással járó tevékenységek hatósági jóváhagyásának egyszerűsítése. A program hatálybalépése óta a nitrogénlerakódásokat előidéző tevékenységek jóváhagyása során a PAS-t és az ahhoz kapcsolódó jogszabályokat lehet alkalmazni. Azok vizsgálati keretet biztosítanak a nitrogénkibocsátással járó tevékenységekhez (projektekhez és más tevékenységekhez). E vizsgálati keret a következőket foglalja magában:

- a) a $0,05 \text{ mol}^{11} \text{ N/ha/év}$ küszöbértéket meg nem haladó nitrogénlerakódást előidéző projektek és más tevékenységek előzetes jóváhagyás nélkül megengedettek;

⁹ Az ammónia nitrogén és hidrogén vegyülete, képlete NH_3 . Az többek között elhalt növények és állati ürülék bomlása során keletkezik (<https://hu.wikipedia.org/wiki/Ammónia>, megtekintve 2018. február 6-án).

¹⁰ A C-294/14. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem 6.2. pontja.

¹¹ A holland kormány tájékoztatása szerint egy mólnyi nitrogén 14 g-nak felel meg; $0,05 \text{ mol}$ tehát $0,7 \text{ g}$ -nak felel meg.

- b) a 0,05–1 mol N/ha/év határértéket meg nem haladó nitrogénlerakódást előidéző projektek és más tevékenységek előzetes jóváhagyás nélkül megengedettek; bizonyos esetekben azonban bejelentési kötelezettség áll fenn;
- c) a határérték feletti nitrogénlerakódást előidéző projektek és más tevékenységek engedélykötelesek. Az engedély akkor adható meg a PAS szerinti hatásvizsgálatra hivatkozva, ha az adott projektek és tevékenységek nem vezetnek a nitrogénlerakódások növekedéséhez. A nitrogénlerakódások növekedése esetén az engedély akkor adható meg a PAS-ra hivatkozva, ha a nitrogénlerakódások növekedéséhez lerakódási tartomány kiosztására kerül sor. Ebből a PAS első időszakában (három év) legfeljebb 60% osztható ki. A viszonyítási alapot a korábban engedélyezett lerakódások és a 2012–2014-es időszakban fennálló állapot képezik.

B. A C-293/17. sz. ügyről

18. A Coöperatie Mobilisation for the Environment és Vereniging Leefmilieu ügyben (C-293/17) előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel érintett négy mezőgazdasági üzem olyan 1989 és 2015 között megadott engedélyekkel rendelkezik, amelyekben istállónként fel van tüntetve az állatállomány nagysága és az állatfajta, valamint az istállótypus az ahhoz tartozó kibocsátási tényezővel. A megadott engedélyekből kiderül, hogy mindegyik üzem esetében csak az istállókból származó kibocsátások által a Natura 2000 területek nitrogénérzékeny természeti értékeire gyakorolt hatások vizsgálatára került sor.

19. Gelderland és Limburg tartományok szabályozásai viszont az állatok legeltetését és a trágyázást mentesítik az engedélyeztetési kötelezettség alól.

20. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem azon alapul, hogy környezetvédelmi szervezetek kifogásolják ezt az engedélykötelezettség alóli mentességet. E szervezetek eredménytelenül kérték jogérvényesítési intézkedések megtételét a Gelderland és Limburg tartományokban található Natura 2000 területek közelében négy meglévő állattenyésztő üzem által történő állatlegeltetéssel és mezőgazdaságterület-trágyázással szemben. Gelderland és Limburg tartományi hatóságai elutasították a környezetvédelmi szervezetek által e kérelmek elutasításával szemben benyújtott panaszokat. Az említett szervezetek keresetet indítottak e határozatokkal szemben.

21. A Coöperatie Mobilisation for the Environment és Vereniging Leefmilieu ügyben (C-293/17) ezért a Raad van State (államtanács) a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Mivel valószínűleg jelentős hatással lesz valamely Natura 2000 területre, [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett projektnek minősülhet-e az olyan tevékenység, amely azért nem tartozik [a KHV-irányelv] 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti »projekt« fogalmába, mert nem jelent fizikai beavatkozást a természetes környezetbe?
- 2) Ha abból kell kiindulni, hogy a trágya kijuttatása projektnek minősül: Amennyiben e kijuttatásra jogszerűen került sor azelőtt, hogy [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazandóvá vált volna valamely Natura 2000 területre, és az még jelenleg is tart, akkor is azt kell-e megállapítani, hogy egy és ugyanazon projektről van szó, ha nem mindig ugyanazon parcellákon, ugyanakkora mennyiségben és ugyanazon módszerekkel került sor a trágyázásra?

Azon kérdés vizsgálata szempontjából, hogy egy és ugyanazon projektről van-e szó, jelentőséggel bír-e az a körülmény, hogy a nitrogénlerakódások nem növekedtek a trágya kijuttatása folytán, miután [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazandóvá vált a Natura 2000 területre?

- 3) Ellentétes-e [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdésével az olyan jogi szabályozás, amelynek célja, hogy a valamely projekthez elválaszthatatlanul kötődő és ezért szintén projektnek tekintendő tevékenységet – például a tejtermelő üzem általi állatlegeltetést – mentesítse az engedélykötelezettség alól, miáltal e tevékenységhez nincs szükség egyedi jóváhagyásra, ha abból kell kiindulni, hogy az említett jogi szabályozás elfogadása előtt sor került az engedélyezés nélkül lehetővé tett tevékenység hatásainak megfelelő vizsgálatára?
- 3a) Ellentétes-e [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdésével az olyan jogi szabályozás, amelynek célja, hogy a projektek valamely konkrét kategóriáját – például a trágya kijuttatását – mentesítse az engedélykötelezettség alól, és ezáltal egyedi jóváhagyás nélkül tegye lehetővé e projekteket, ha abból kell kiindulni, hogy az említett jogi szabályozás elfogadása előtt sor került az engedélyezés nélkül lehetővé tett projektek hatásainak megfelelő vizsgálatára?
- 4) Megfelel-e [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése szerinti követelményeknek az engedélykötelezettség alól az állatok legeltetése és a trágya kijuttatása tekintetében biztosított mentesség alapjául vett olyan hatásvizsgálat, amelynek keretében az említett tevékenységek tényleges és várt terjedelméből, valamint tényleges és várt intenzitásából indultak ki, és amely azzal az eredménnyel járt, hogy kizárható, hogy e tevékenységek átlagukat tekintve a nitrogénlerakódások növekedését idézik elő?
- 4a) Jelentősséggel bír-e ezzel összefüggésben, hogy az engedélykötelezettség alóli mentesség a Natura 2000 területek nitrogénérzékeny természeti értékeit érintő nitrogénlerakódások összességének visszaszorulásából kiinduló [PAS-sal] függ össze, és hogy a Natura 2000 területeken zajló lerakódási folyamatot a [PAS] keretében évente nyomon követik, aminek keretében, ha a visszaszorulás kedvezőtlenebbül alakul a program szerinti hatásvizsgálat keretében feltételezettnél, szükség esetén kiigazításra kerül sor?
- 5) Figyelembe vehetők-e a [PAS-hoz] hasonló program keretében elvégzett, [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett hatásvizsgálat során az említett irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdéséből eredő kötelezettségekkel kapcsolatban megtett védőintézkedések és szükséges intézkedések által az élőhelytípusok és élőhelyek meglévő területeire gyakorolt pozitív hatások?
- 5a) Az ötödik kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Figyelembe vehetők-e a valamely program keretében elvégzett hatásvizsgálat során a védőintézkedések és szükséges intézkedések által gyakorolt pozitív hatások, ha ezen intézkedéseket a hatásvizsgálat elvégzésekor még nem hajtották végre, és pozitív hatásuk még nem jelentkezett?

Ha abból kell kiindulni, hogy a hatásvizsgálat a vonatkozó legújabb tudományos ismereteken alapuló végleges megállapításokat tartalmaz az említett intézkedések hatásaival kapcsolatban, jelentősséggel bír-e ezzel összefüggésben, hogy az intézkedések végrehajtását és eredményét nyomon követik, és – amennyiben ez alapján az állapítható meg, hogy a hatások kedvezőtlenebbek a hatásvizsgálat keretében feltételezettnél – szükség esetén kiigazításra kerül sor?

- 6) Figyelembe vehetők-e [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett hatásvizsgálat során a nitrogénlerakódásoknak a [PAS] alkalmazási időszakában esetlegesen bekövetkező önálló visszaszorulása által kifejtett pozitív hatások?

Ha abból kell kiindulni, hogy a hatásvizsgálat a vonatkozó legújabb tudományos ismereteken alapuló végleges megállapításokat tartalmaz az említett folyamatokkal kapcsolatban, jelentősséggel bír-e ezzel összefüggésben, hogy a nitrogénlerakódások önálló visszaszorulását nyomon követik, és – amennyiben ez alapján az állapítható meg, hogy a visszaszorulás kedvezőtlenebb a hatásvizsgálat keretében feltételezettnél – szükség esetén kiigazításra kerül sor?

- 7) A Bíróság 2014. május 15-i Briels és társai ítéletének (C-521/12, EU:C:2014:330) 28. pontja szerinti, [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett hatásvizsgálat során figyelembe vehető védelmi intézkedésnek tekinthetők-e a [PAS-hoz] hasonló program keretében tett, és annak elkerülését szolgáló kármentesítési intézkedések, hogy egy bizonyos környezetszennyező tényező – például a nitrogénlerakódás – káros hatásokat gyakorolhasson az élőhelytípusok és élőhelyek meglévő területeire?
- 7a) A hetedik kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Figyelembe vehetők-e a hatásvizsgálat során figyelembe vehető védelmi intézkedések pozitív hatásai e vizsgálat során, ha az említett intézkedéseket a hatásvizsgálat elvégzésekor még nem hajtották végre, és pozitív hatásuk még nem jelentkezett?

Ha abból kell kiindulni, hogy a hatásvizsgálat a vonatkozó legújabb tudományos ismereteken alapuló végleges megállapításokat tartalmaz az említett intézkedések hatásaival kapcsolatban, jelentőséggel bír-e ezzel összefüggésben, hogy az intézkedések végrehajtását és eredményét nyomon követik, és – amennyiben ez alapján az állapítható meg, hogy a hatások kedvezőtlenebbek a hatásvizsgálat keretében feltételezetténél – szükség esetén kiigazításra kerül sor?

- 8) [Az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikke (2) bekezdésének átültetéséhez megfelelő megelőzési eszközt jelent-e az állatok legeltetését és a trágya kijuttatását illetően a [WnB] 2.4. cikke szerinti kötelezettségek kiszabására vonatkozó hatáskör, amelyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek gyakorolnia kell, ha ez valamely Natura 2000 terület megőrzési célkitűzéseire tekintettel szükséges?”

C. A C-294/17. sz. ügyről

22. A C-294/17. sz. ügy tárgyát a különböző Észak-Brabant tartományi, többek között a Groote Peel (NL 3009012), valamint a Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026) Natura 2000 területeken nitrogénlerakódásokat előidéző mezőgazdasági üzemekre megadott hat engedéllyel szemben a Stichting Werkgroep Behoud de Peel környezetvédelmi egyesület által indított keresetek képezik. A két terület megőrzési célkitűzései többek között a dagadólápokra is kiterjednek. Ez a természetes élőhelytípus érzékenyen reagál a nitrogénre.

23. Az engedélyek tárgyát tejtermelő, sertésfenyésztő és baromfifenyésztő üzemek létesítése vagy bővítése képezi.

24. A College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (az Észak-Brabant tartományi bizottság vezetősége, Hollandia) a PAS-t és az ahhoz kapcsolódó jogszabályokat alkalmazva adta meg ezen engedélyeket. A PAS az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti hatásvizsgálaton alapul, az egyes engedélyek egyedi vizsgálatára azonban nem került sor.

25. Az egyik üzembővítést azért engedélyezte az Észak-Brabant tartományi bizottság vezetősége, mert az érintett üzem által előidézett nitrogénlerakódások nem jelentenek növekedést a korábban ténylegesen előidézett lerakódásokhoz képest. A meglévő tevékenységek által előidézett lerakódásokat a háttérlerakódások részeként megfelelőnek tekintették a PAS alkalmazásában. Ezen engedély megadására a PAS keretében elvégzett hatásvizsgálatra hivatkozva került sor.

26. A többi esetben az Észak-Brabant tartományi bizottság vezetősége olyan üzemi tevékenységeket engedélyezett, amelyek a nitrogénlerakódások növekedéséhez vezetnek a PAS elfogadása előtt ténylegesen előidézett vagy engedélyezett lerakódásokhoz képest. Egyes üzemek 0,05 és 1 mol N/ha/év közötti lerakódásokat idéznek elő a két védett természeti területen, a többi esetben azonban a lerakódások meghaladják ezen értékeket. Ez utóbbiakhoz az Észak-Brabant tartományi bizottság vezetősége lerakódási tartományt osztott ki.

27. A Stichting Werkgroep Behoud de Peel ügyben (C-294/17) a Raad van State (államtanács) a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Ellentétes-e [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (2) és (3) bekezdésével az olyan jogi szabályozás, amelynek célja, hogy mentesítse az engedélykötelezettség alól és ezáltal egyedi jóváhagyás nélkül tegye lehetővé a meghatározott küszöb- vagy határértéket meg nem haladó nitrogénlerakódásokat előidéző projekteket és más tevékenységeket, ha abból kell kiindulni, hogy az említett jogi szabályozás elfogadása előtt sor került az annak hatálya alá tartozó összes projekt és más tevékenység együttes hatásainak megfelelő vizsgálatára?
- 2) Ellentétes-e [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (2) és (3) bekezdésével, ha valamely olyan program tekintetében elvégzett hatásvizsgálat szolgál a program keretében megvizsgált lerakódási tartományon belül mozgó nitrogénlerakódásokat előidéző projektekre vagy más tevékenységre vonatkozó engedély (egyedi jóváhagyás) megadásának alapjául, amelynek keretében a nitrogénlerakódások bizonyos teljes mennyiségének megvizsgálására került sor?
- 3) Figyelembe vehetők-e a [PAS-hoz] hasonló program keretében elvégzett, [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett hatásvizsgálat során az említett irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdéséből eredő kötelezettségekkel kapcsolatban megtett védőintézkedések és szükséges intézkedések által az élőhelytípusok és élőhelyek meglévő területeire gyakorolt pozitív hatások?
- 3a) A harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Figyelembe vehetők-e a valamely program keretében elvégzett hatásvizsgálat során a védőintézkedések és szükséges intézkedések által gyakorolt pozitív hatások, ha ezen intézkedéseket a hatásvizsgálat elvégzésekor még nem hajtották végre, és pozitív hatásuk még nem jelentkezett?

Ha abból kell kiindulni, hogy a hatásvizsgálat a vonatkozó legújabb tudományos ismereteken alapuló végleges megállapításokat tartalmaz az említett intézkedések hatásaival kapcsolatban, jelentőséggel bír-e ezzel összefüggésben, hogy az intézkedések végrehajtását és eredményét nyomon követik, és – amennyiben ez alapján az állapítható meg, hogy a hatások kedvezőtlenebbek a hatásvizsgálat keretében feltételezettnél – szükség esetén kiigazításra kerül sor?

- 4) Figyelembe vehetők-e [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett hatásvizsgálat során a nitrogénlerakódásoknak a [PAS] alkalmazási időszakában esetlegesen bekövetkező önálló visszaszorulása által kifejtett pozitív hatások?

Ha abból kell kiindulni, hogy a hatásvizsgálat a vonatkozó legújabb tudományos ismereteken alapuló végleges megállapításokat tartalmaz az említett folyamatokkal kapcsolatban, jelentőséggel bír-e ezzel összefüggésben, hogy a nitrogénlerakódások önálló visszaszorulását nyomon követik, és – amennyiben ez alapján az állapítható meg, hogy a visszaszorulás kedvezőtlenebb a hatásvizsgálat keretében feltételezettnél – szükség esetén kiigazításra kerül sor?

- 5) A Bíróság 2014. május 15-i Briels és társai ítéletének (C-521/12, EU:C:2014:330) 28. pontja szerinti, [az élőhelyvédelmi irányelv] 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett hatásvizsgálat során figyelembe vehető védelmi intézkedésnek tekinthetők-e a [PAS] keretében tett és annak

elkerülését szolgáló kármentesítési intézkedések, hogy egy bizonyos környezetszennyező tényező – például a nitrogénlerakódás – káros hatásokat gyakorolhasson az élőhelytípusok és élőhelyek meglévő területeire?

- 5a) Az ötödik kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Figyelembe vehetők-e a hatásvizsgálat során figyelembe vehető védelmi intézkedések pozitív hatásai e vizsgálat során, ha az említett intézkedéseket a hatásvizsgálat elvégzésekor még nem hajtották végre, és pozitív hatásuk még nem jelentkezett?

Ha abból kell kiindulni, hogy a hatásvizsgálat a vonatkozó legújabb tudományos ismereteken alapuló végleges megállapításokat tartalmaz az említett intézkedések hatásaival kapcsolatban, jelentőséggel bír-e ezzel összefüggésben, hogy az intézkedések végrehajtását és eredményét nyomon követik, és – amennyiben ez alapján az állapítható meg, hogy a hatások kedvezőtlenebbek a hatásvizsgálat keretében feltételezettnél – szükség esetén kiigazításra kerül sor?”

D. A Bíróság előtti eljárás

28. A Bíróság elnöke a 2017. június 19-i végzésében az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélelhozatal céljából egyesítette a C-293/17. és a C-294/17. sz. ügyeket.

29. A C-293/17. sz. ügy feleiként a Coöperatie Mobilisation for the Environment és a Vereniging Leefmilieu közösen, valamint a C-294/17. sz. ügy feleként a Stichting Werkgroep Behoud de Peel, a Holland Királyság, a Dán Királyság és az Európai Bizottság foglalt állást írásban. Rajtuk kívül még az alapeljárás feleiként a College van gedeputeerde staten van Limburg (a Limburg tartományi bizottság vezetősége, Hollandia), a College van gedeputeerde staten van Gelderland (a Gelderland tartományi bizottság vezetősége, Hollandia) és az Észak-Brabant tartományi bizottság vezetősége vett részt a 2018. május 3-i tárgyaláson.

IV. Jogi értékelés

30. A két előzetes döntéshozatal iránti kérelem egy sor kérdést vet fel a mezőgazdasági tevékenységekből származó és a Natura 2000 területekre adott esetben káros hatásokat gyakorló nitrogénkibocsátások kezelésével kapcsolatban. Tanácsos e kérdéseket nem az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekből és az ügyek számából eredő sorrendben megválaszolni.

31. Ehelyett először az „alapesetet”, tehát egy olyan mezőgazdasági üzem engedélyezését kell megvizsgálni, amelynek esetében a védett természeti területeken általa előidézett nitrogénlerakódásokat nem egyedileg vizsgálják meg, hanem a holland tervezési intézkedés, a PAS alapján értékelik. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdés tárgya annak kérdése, hogy ezen eljárásmód összeegyeztethető-e alapvetően az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével (erről lásd az A. pontot).

32. Majd azt kell megvizsgálni, hogy mennyiben vehetők figyelembe a PAS keretében a nitrogénkibocsátások várt visszaszorulása, az egyéb forrásokból származó nitrogénkibocsátások csökkentésére irányuló különleges intézkedések, valamint a védett természeti területek kármentesítésére irányuló intézkedések, különösen akkor, ha ezekre csak a jövőben kerül sor (erről lásd a B. pontot). Csak ezt követően vizsgálom meg, hogy összeegyeztethetők-e az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével a nitrogénlerakódások tekintetében előírt határ- és küszöbértékek (erről lásd a C. pontot).

33. A C-293/17. sz. ügy legeltetéssel és trágyázással kapcsolatos különleges kérdései a következő szakasz tárgyát képezik (erről lásd a D. pontot).

34. Végezetül végső megfontolásaim keretében taglalom, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke mennyiben tesz lehetővé az egyéb megállapításokra figyelemmel a PAS-hoz hasonló intézkedést (erről lásd az E. pontot).

A. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdésről – projektengedélyezés a PAS alapján

35. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdésével a Raad van State (államtanács) arra keres választ, hogy összeegyeztethető-e az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésével, ha valamely védett természeti területen nitrogénlerakódásokkal járó intézkedést nem vizsgálnak meg egyedileg abból a szempontból, hogy az összeegyeztethető-e az adott terület megőrzési célkitűzéseivel, hanem a jóváhagyást olyan program tekintetében elvégzett hatásvizsgálatra alapozzák, amely szerint a területen előidézett további nitrogénlerakódások bizonyos teljes mennyisége összeegyeztethető a megőrzési célkitűzésekkel.

36. A következőkben először azt mutatom be, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése nem feltétlenül követeli meg a tervek és projektek egyedi vizsgálatát, majd pedig a programjellegű általános vizsgálattal szemben támasztandó követelményekkel foglalkozom.

1. Egyedi vizsgálat vagy programjellegű általános vizsgálat?

37. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke egy sor egyedi kötelezettséget és eljárást állapít meg azzal a céllal, hogy – amint ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik – biztosítsa az európai uniós jelentőségű természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védeltségi állapotának fenntartását, illetve adott esetben annak helyreállítását.¹²

38. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése e célból olyan vizsgálati eljárást ír elő, amelynek célja, hogy előzetes ellenőrzési mechanizmus segítségével biztosítsa, hogy valamely tervet vagy projektet – amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de arra jelentős hatással lehet – csak akkor lehessen jóváhagyni, amennyiben nem befolyásolja (ténylegesen) hátrányosan az érintett természeti terület épségét.¹³

39. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint figyelembe véve az adott természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden ilyen terv vagy projekt hatásait illetően, ha objektív tényezők alapján nem zárható ki, hogy az adott terv vagy projekt akár önmagában, akár pedig más terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz az adott természeti területre.¹⁴ E vizsgálat azt jelenti, hogy az adott területre vonatkozó

12 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 31. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 106. pont).

13 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 34. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 108. pont).

14 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 45. pont); 2007. december 13-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-418/04, EU:C:2007:780, 238. pont); 2011. május 26-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-538/09, EU:C:2011:349, 53. pont); 2018. április 12-i People Over Wind és Sweetman ítélet (C-323/17, EU:C:2018:244, 34. pont).

legjobb tudományos ismeretekre figyelemmel meg kell határozni a szóban forgó terv vagy projekt minden olyan részletét, amely hatással lehet az e területet érintő, megőrzéssel kapcsolatos célkitűzésekre.¹⁵ Ezen értékelést az adott terv vagy projekt által érintett terület egyedi környezeti jellemzőinek és feltételeinek figyelembevételével kell elvégezni.¹⁶

40. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdése első mondatának vezérelve tehát a tervek és projektek egyedi vizsgálata.

41. Az alapügyek tárgyát az képezi, hogy a nitrogénlerakódások adott esetben hátrányosan befolyásolhatják a védett természeti területeket. E lerakódások esetében általában sok különböző forrásból származó szennyező anyag keveredik össze.¹⁷ Ezért az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése által előírt vizsgálat elvégzésekor főszabály szerint az adott védett természeti területen keletkező nitrogénlerakódásokhoz hozzájáruló összes különböző nitrogénforrást figyelembe kell venni. A vizsgálatnak ugyanis meg kell határozni a szóban forgó terv vagy projekt minden olyan részletét, amely önmagában, illetve *más tervvel vagy projekttel együtt* hatással lehet az e területet érintő, megőrzéssel kapcsolatos célkitűzésekre.¹⁸

42. A PAS keretében elvégzetthez hasonló átfogó értékelés nélkül az együttes hatások e vizsgálatában rendkívül nagy lenne a hibalehetőség. Mindig fennállna annak kockázata, hogy bizonyos forrásokat nem vagy más projektek vizsgálatának ellentmondóan vesznek figyelembe. E kockázat különösen kiélezett formában jelentkezhet párhuzamosan folytatott külön vizsgálatok esetén.

43. Az érintett védett természeti területen keletkező összes nitrogénlerakódás átfogó értékelése tehát nemcsak hogy alkalmas bizonyos nitrogénforrások hatásainak az adott természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzések figyelembevételével történő megfelelő vizsgálatára, hanem egyenes szükséges is ehhez.

44. Ezért a védett természeti területeken keletkező esetleges nitrogénlerakódásokkal kapcsolatos hatásvizsgálat olyan központi tervezési eszköz útján megvalósított koordinációja, amely meghatározza, hogy mennyi nitrogén rakódhat le az egyes védett természeti területeken, főszabály szerint üdvözlendő.

2. A nitrogénlerakódások koordinációját szolgáló programjellegű általános vizsgálattal szemben támasztandó követelményekről

45. Az azonban, hogy egy átfogó koordinációs eszközt előnyben kell részesíteni több önálló egyedi vizsgálattal szemben, nem jelenti azt, hogy a PAS az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti megfelelő hatásvizsgálattal szemben támasztandó összes követelménynek megfelel.

15 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 51. pont); 2017. április 26-i Bizottság kontra Németország („Moorburg”) ítélet (C-142/16, EU:C:2017:301, 57. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 113. pont).

16 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 49. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 112. pont).

17 Balla, Müller-Pfannenstiel, Lüttmann & Uhl, Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung, *Natur und Recht* 2010., 616. (617.).

18 2017. április 26-i Bizottság kontra Németország („Moorburg”) ítélet (C-142/16, EU:C:2017:301, 57. pont).

46. Amint már megállapítást nyert, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata értelmében elvégzendő, a terv vagy projekt által az érintett területre gyakorolt hatásokra vonatkozó megfelelő vizsgálat azt jelenti, hogy az adott területre vonatkozó legjobb tudományos ismeretekre figyelemmel meg kell határozni a szóban forgó terv vagy projekt minden olyan részletét, amely önmagában, illetve más tervvel vagy projekttel együtt hatással lehet az e területet érintő, megőrzéssel kapcsolatos célkitűzésekre.¹⁹

47. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata alapján végzett vizsgálat nem lehet hiányos. Továbbá annak olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia, amelyek minden észszerű tudományos kételyt eloszlatnak az érintett védett természeti területen tervezett munkálatok hatásait illetően.²⁰

48. Ennek a védett természeti területen kívül megvalósított, arra valószínűleg jelentős hatással lévő projektek esetében is így kell lennie.²¹

a) A vizsgálat releváns elemeiről

49. Az e mérce alapján a programjellegű általános vizsgálattal szemben támasztott követelmények jelentősek, különösen mivel minden észszerű tudományos kételynek kizártnak kell lennie az eredményeket illetően.

50. Először is megfelelően meg kell határozni, hogy mekkora nitrogénkibocsátással járnak a koordinálandó egyedi projektek, és hogy a kibocsátott nitrogén mekkora hányada éri el az adott védett természeti területek nitrogénérzékeny élőhelyeit.

51. Különösen a védett természeti területek védett élőhelyeknek otthont adó minden része vonatkozásában meg kell továbbá határozni azt, hogy *legfeljebb* mekkora nitrogénlerakódást idéz elő a vizsgált egyedi projekt. Az, hogy mennyire finomszövésű a vizsgálat térbeli hálója, tehát hogy mely parcellákat kell egyedileg értékelni, attól függ, hogy a lerakódások mennyire térhetnek el területrészenként.

52. Emellett e területrészek már folyamatban lévő tevékenységek által előidézett teljes nitrogénterhelését is megfelelően meg kell határozni. Nem elegendő tehát kizárólag bizonyos ágazatokra, például a mezőgazdaságra szorítkozni. Ellenkezőleg, minden nitrogénforrást, például a közlekedést, az ipart vagy a magánháztartásokat is figyelembe kell venni.

53. Végezetül pedig az összes többi olyan tényezőt is figyelembe kell venni, amely a nitrogénlerakódásokkal együtt káros hatással lehet a védett természeti területekre.

54. Amint azt Dánia a tárgyaláson helyesen pontosította, ennek során alapul vehetők bizonyos becsült értékek, mivel a hatásvizsgálat szükségszerűen az érintett tevékenységek jövőbeli hatásainak előrejelzését jelenti.

55. E becsült értékeknek mindazonáltal meg kell felelniük az érintett élőhelyek és fajok érzékenységének, valamint a nitrogénlerakódás által okozott káros hatás tényleges kockázatának. Nem elegendő csupán hozzávetőleges középértékeket leképezni és a helyi vagy átmeneti terhelési csúcserkéket figyelmen kívül hagyni, ha e csúcserkékek alkalmasak a természeti terület megőrzési célkitűzéseit hátrányosan befolyásolni.

¹⁹ Lásd: a fenti 39. pont.

²⁰ 2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet (C-258/11, EU:C:2013:220, 44. pont); 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 50. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 114. pont).

²¹ 2006. január 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-98/03, EU:C:2006:3, 45. pont); 2017. április 26-i Bizottság kontra Németország („Moorburg”) ítélet (C-142/16, EU:C:2017:301, 29–31. pont).

b) A megengedett teljes nitrogénlerakódás mennyiségéről

56. Egy átfogó koordinációs eszköz szempontjából különös jelentőséggel bír azonban az érintett védett élőhelyeken megengedett teljes nitrogénlerakódás mennyiségének meghatározása.

57. Amennyiben fennáll annak kockázata, hogy a terv vagy projekt veszélyezteti a védett természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, akkor úgy kell tekinteni, hogy az jelentős hatást gyakorolhat az adott védett természeti területre.²² Az, hogy valamely terv vagy projekt az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondata értelmében valamely természeti terület mint természetes élőhely épségét nem befolyásolja hátrányosan, azt feltételezi, hogy a kedvező védeltségi állapot fennmarad. Ehhez meg kell őrizni az érintett természeti területnek az olyan természetes élőhelytípus jelenlétéhez kötődő alapvető tulajdonságait, amelynek a megőrzéséhez fűződő cél indokolta e természeti terület közösségi jelentőségű természeti területként való kijelölését az irányelv értelmében.²³ A védett fajokra ennek megfelelően vonatkoznia kell.

58. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (2) és (3) bekezdésének a nitrogénlerakódásokra való alkalmazásakor ezért nem lehet a cél a jelenlegi terheltségi szint fenntartása vagy az e szint alatt maradás. Ehelyett a védett természeti terület megőrzési célkitűzéseit, vagyis legalább a természeti területen előforduló védett élőhelytípusoknak és fajoknak a 6. cikk (2) és (3) bekezdésének alkalmazandóvá válásakor fennálló állapotának megőrzését kell alapul venni.

59. Amennyiben e védendő értékek védeltségi állapota nem kedvező, a megőrzési kötelezettség legalább a kedvező védeltségi állapot jövőbeli megteremtésének rendelkezésre álló lehetőségére vonatkozik. A kedvező védeltségi állapot fogalmának az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének e) és i) pontjában szereplő meghatározása szerint ugyanis csak az ilyen védeltségi állapot képes biztosítani az érintett élőhelytípusok és fajok hosszú távú fennmaradását. A kedvező védeltségi állapot megteremtését tartósan akadályozó terheltségi szint megalapozza ezen élőhelytípusok és fajok eltűnésének kockázatát. Az következőképpen alkalmas az érintett természeti terület épségét hátrányosan befolyásolni.

60. Ezért üdvözlendő ugyan az a Raad van State (államtanács) által említett körülmény, hogy a nitrogénlerakódások összességükben visszaszorulnak, de ez önmagában nem feltétlenül elegendő. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése valójában a terheltségi szint olyan mértékű csökkentését kívánja meg, amely tartósan megteremthetővé teszi a kedvező védeltségi állapotot.

61. E célból minden élőhelytípus és adott esetben bizonyos olyan élőhelyek tekintetében is, amelyekre különös feltételek vonatkoznak, meg kell határozni legalább a megengedett teljes terhelés határértékét.

²² 2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet (C-258/11, EU:C:2013:220, 30. pont); 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330, 20. pont).

²³ 2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet (C-258/11, EU:C:2013:220, 39. pont); 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330, 21. pont); 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 47. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 116. pont).

62. Ezzel kapcsolatban nehéznek, ha nem egyenesen kizártnak tűnik az úgynevezett „critical load”-oknál magasabb értékeket elfogadni. A „critical load” olyan bizonyos vegetációtípusokra vagy egyéb védendő értékekre vonatkozó, természettudományosan megalapozott terhelési határt jelent, amelynek betartása esetén hosszú távon sem várhatók a szennyezéslerakódás által előidézett jelentős káros hatások.²⁴ Tudósok meghatároztak Hollandiában ilyen, a nitrogénnel kapcsolatos „critical load”-okat az élőhelyvédelmi irányelv szerinti védett élőhelytípusok tekintetében.²⁵

63. Egyébként alighanem azt is figyelembe kell venni, hogy az egyes védett élőhelyek milyen mértékben vannak már hosszabb ideje túlzott nitrogénlerakódásnak kitéve. Egyfelől az ilyen lerakódások alapján feltételezendő, hogy az élőhelyek állapota már hátrányos változáson esett át, különösen az azokon előforduló növényfajok tekintetében. Másfelől ezen élőhelyeket alighanem még túlzott mértékű, korábbi visszamaradt nitrogénlerakódás jellemzi, amelyet először el kell távolítani a talajból vagy más módon kell felszámolni, mielőtt az élőhelyek a természeti terület megőrzési célkitűzéseinek megfelelően fejlődésnek indulhatnának. Ezért szükséges lehet a meglévő nitrogénlerakódások megszüntetéséig akár még a „critical load” szerintinél is kisebb mértékű további nitrogénlerakódást lehetővé tenni.

64. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nemzeti bíróságnak e megfontolásokra tekintettel meg kell vizsgálnia, hogy a „critical load”-ok vagy egyéb értékek tudományosan olyan mértékben megalapozottak-e, hogy betartásuk esetén minden észszerű tudományos kétely kizárt azt illetően, hogy az érintett természeti területek épsége nem lesz hátrányosan befolyásolva.

65. Amint az a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kiderül, a sok védett természeti terület túlterheltségére vonatkozó megállapítás a „critical load”-ok túllépésén,²⁶ vagyis a „critical load”-oknál magasabb mértékű éves nitrogénlerakódásokon alapul. A PAS kidolgozásakor azonban szemmel láthatóan nem tartották reálisnak és politikailag keresztülvihetőnek a „critical load”-ok betartását.²⁷ A PAS célját ehelyett a természet számára jelentett előnyök és a társadalom számára jelentett terhek közötti mérlegelésként jellemzik.²⁸

66. Ha e jellemzés helytálló, a PAS nem lenne alkalmas arra, hogy lehetővé tegye a projekteknek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti jóváhagyását. A mérlegelést ehelyett a 6. cikk (4) bekezdése alapján kellene megítélni. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem mindazonáltal nem teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy ezzel kapcsolatban kimerítően állást foglaljon.

3. Közbenső következtetés

67. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy valamely olyan program tekintetében elvégzett hatásvizsgálat szolgáljon a program keretében megvizsgált lerakódási tartományon belül mozgó nitrogénlerakódásokat védett természeti területeken előidéző projektekre vagy más tevékenységre vonatkozó egyedi engedély megadásának alapjául, amelynek keretében a nitrogénlerakódások bizonyos teljes mennyiségének megvizsgálására került sor. Az említett vizsgálatnak mindazonáltal olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell

24 A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) A44. sz. Kammmolch ügyben 2013. március 28-án hozott ítélete (9 A 22.11, DE:BVVerwG:2013:280313U9A22.11.0, 61. pont) szerint. Ez megfelel a tudományosan nemzetközileg elismert meghatározásnak: Nilsson, J., és Grennfelt, P. (1988). „Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March, 1988”. *NORD miljørapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge”.

25 Hollandia tekintetében: van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., és van Hinsberg, A. (2014). *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*. Alterra report 2488. Wageningen: Alterra.

26 A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem 6.1. pontja.

27 De Heer M., Roozen F., Maas R., „The integrated approach to nitrogen in the Netherlands: A preliminary review from a societal, scientific, juridical and practical perspective”. *Journal for Nature Conservation* 35 (2017) 101. (106.).

28 Ugyanott, 107. o.

tartalmaznia, amelyek minden észszerű tudományos kételyt eloszlatnak a lerakódások hatásait illetően. Ez minden egyes projekt és a védett természeti területek védett élőhelyeknek otthont adó minden része vonatkozásában annak biztosítását feltételezi, hogy a megengedett teljes nitrogénlerakódás hosszú távon nem veszélyezteti a természeti terület védett élőhelytípusainak és fajainak megőrzését, valamint a jó védettségi állapot megteremtésének lehetőségét.

B. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 5)–7a) kérdésről és a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 3)–5a) kérdésről – a projektektől független intézkedések figyelembevétele

68. Egy sor, mindkét ügyben előterjesztett kérdésével a Raad van State (államtanács) arra keres választ, hogy figyelembe vehetők-e bizonyos olyan intézkedések és folyamatok az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálat során, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a vizsgált tervhez vagy projekthez. A Raad van State (államtanács) különösen arra kíváncsi, hogy figyelembe vehető-e a nitrogénkibocsátás várt önálló visszaszorulása (a C-293/17. ügyben előterjesztett 6. kérdés és a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 4. kérdés). Egyébként egyrészt az egyéb forrásokból származó nitrogénkibocsátást csökkentő intézkedésekről, másrészt pedig a védett természeti területek érzékeny élőhelyein tett, a nitrogénlerakódási tartomány bővítésére szolgáló kármentesítési intézkedésekről van szó.

69. Ennek során a Raad van State (államtanács) külön kérdést szentel annak, hogy figyelembe vehetők-e ezen intézkedések, ha azok megtételére az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján (a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 5) és 5a) kérdés, valamint a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 3) és 3a) kérdés) vagy a Briels ítélet²⁹ 28. pontja szerinti védelmi intézkedésként (a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 7) és 7a) kérdés, valamint a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 5) és 5a) kérdés) kerül sor. E különbségtételt azonban nem tartom célravezetőnek. Valamely projektnek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján történő jóváhagyása esetén nem észszerű ezzel párhuzamosan a 6. cikk (2) bekezdését is alkalmazni.³⁰ A 6. cikk (1) bekezdése szerinti intézkedések pedig közvetlenül kapcsolódnak, illetve nélkülözhetetlenek a természeti terület kezeléséhez, tehát nem képezik a 6. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálat tárgyát. Jogi minősítésüktől függetlenül inkább annak kell döntőnek lennie, hogy a kérdéses intézkedések lehetővé teszik-e annak megállapítását, hogy a további nitrogénlerakódások nem befolyásolják hátrányosan az érintett természeti terület épségét.

70. Ezért először a projektektől független intézkedések figyelembevételének jogi alapjait mutatom be (erről lásd az 1. pontot), majd külön foglalkozom az egyéb forrásokból származó nitrogénkibocsátás csökkentésével (erről lásd a 2. pontot), valamint a védett természeti területeken tett kármentesítési intézkedésekkel (erről lásd a 3. pontot) és a jövőbeli folyamatok – ideértve a nitrogénkibocsátás várt visszaszorulását is – figyelembevételével (erről lásd a 4. pontot).

1. A jogi alapokról

71. A Bíróság megállapította, hogy az illetékes nemzeti hatóságnak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálat során figyelembe kell vennie a projektben szereplő, a területre gyakorolt esetleges közvetlen káros hatások *elkerülését vagy csökkentését* célzó védelmi intézkedéseket azzal a céllal, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a projekt nem befolyásolja hátrányosan az említett terület épségét.³¹

29 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 35. pont).

31 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330, 28. pont); 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 54. pont).

72. Ezzel szemben a valamely projektben előírt, a projekt által a Natura 2000 területre gyakorolt kedvezőtlen hatások *ellensúlyozását* célzó védelmi intézkedéseket nem lehet figyelembe venni az említett projekt hatásainak a 6. cikk (3) bekezdésében előírt vizsgálata keretében.³²

73. Azon intézkedések ugyanis, amelyek nem az élőhelytípusra valamely projekt által közvetlenül gyakorolt súlyos káros hatások elkerülését, és nem is azok csökkentését célozzák, hanem e hatások ezt követő ellensúlyozására irányulnak, nem annak biztosítását szolgáló védelmi intézkedések, hogy a projekt – az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében – ne befolyásolja hátrányosan az említett természeti terület épségét.³³

74. Ez az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése keretében alkalmazható kárenyhítési intézkedések és a nem e rendelkezés hatálya alá tartozó kiegyenlítő intézkedések közötti elhatárolás megfelel annak az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében lefektetett elvnek, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a forrásuknál kell elhárítani.³⁴ Az elővigyázatosság elvéhez hasonlóan e cél képezi az Unió környezetpolitikájának és ezzel az élőhelyvédelmi irányelvnek is az alapját. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése ezt különösen egyértelműen kifejezésre juttatja, mivel a hatásvizsgálat a vizsgálandó tervből vagy projektből eredő káros hatások azonosítására és elkerülésére irányul. Az említett terv, illetve projekt vizsgálatára tehát környezeti károk lehetséges forrásaként kerül sor.

75. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése viszont nem írja elő, hogy a valamely terv vagy projekt által a védett természeti területekre gyakorolt káros hatások ellensúlyozhatók lennének.³⁵ Ez nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen is lenne a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével.

76. Emellett a Bíróság helyesen hangsúlyozza a jövőben megvalósítandó kiegyenlítő intézkedések hatékonysága szükséges bizonyossággal történő megítélésének nehézségeit³⁶ és az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (4) bekezdése megkerülésének veszélyét, mely rendelkezés a Natura 2000 koherenciájának biztosítását szolgáló intézkedések formájában kifejezetten kiegyenlítő intézkedéseket ír elő, de további követelményekkel kombinálja azokat.³⁷

77. Igaz, hogy Dánia helyesen állapítja meg, hogy a hatásvizsgálatnak teljesnek kell lennie. Annak természetesen már csak ezért is figyelembe kell vennie minden olyan, nem közvetlenül a projektnek betudható tényezőt is, amely hatással lehet a projekt védett természeti területen kifejtett hatásaira. Nem ok nélkül hivatkozik az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése olyan tervre vagy projektre, amely akár önmagában, akár pedig *más terv vagy projekt részeként* valószínűleg jelentős hatással lesz a védett természeti területre.

78. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének alkalmazásakor azonban lényeges különbség áll fenn a káros hatás vizsgált forrásánál alkalmazott és az egyéb intézkedések között. Ha a kárenyhítés alapján megszűnik vagy jelentéktelenné válik a vizsgált projektből eredő káros hatás, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek jóváhagyhatják a projektet az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján. A hatásukat nem a vizsgált forrásnál kifejtő egyéb intézkedések ellenben nem érintik a projektből eredő káros hatást. A vizsgált projekt által előidézett káros hatás különösen nem számolható el egyszerűen ezen egyéb intézkedések pozitív hatásainak terhére.

32 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330, 29. pont); 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 48. pont).

33 A Bíróság 2014. május 15-i Briels és társai ítélete (C-521/12, EU:C:2014:330, 31. pont).

34 Lásd: Tanchev főtanácsnok Grace és Sweetman ügyre vonatkozó indítványa (C-164/17, EU:C:2018:274, 76. pont).

35 Lásd: 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 57. pont).

36 A Bíróság 2014. május 15-i Briels és társai ítélete (C-521/12, EU:C:2014:330, 32. pont).

37 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330, 33. és azt követő pontok).

79. Ilyen intézkedések csak akkor tehetnek lehetővé egy projektet a 6. cikk (3) bekezdése értelmében, ha a védett természeti terület teljes terhelését, illetve e terület káros hatásokkal szembeni érzékenységét olyan mértékben mérséklük, hogy a vizsgált projektből eredő káros hatások nem befolyásolják hátrányosan az érintett természeti terület épségét. Ha a káros hatások összességükben visszaszorulnak ugyan, az érintett védett természeti területek épsége azonban ennek ellenére hátrányosan lesz befolyásolva, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése semmiképpen sem tesz lehetővé további hasonló jellegű káros hatásokat.

80. Ez a nitrogénlerakódások példáján keresztül világítható meg: nem elegendő e lerakódásokat bizonyos mennyiséggel, például évi 1 kg N/ha-val csökkenteni azonos mennyiségű további lerakódások lehetővé tételéhez, amennyiben a védett élőhely nitrogénterhelése összességében továbbra is túlságosan súlyos. További lerakódások csak akkor engedélyezhetők, ha a teljes terhelés – e további lerakódásokkal együtt – olyan alacsony, hogy az nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét.

81. Egyébként emlékeztetni kell arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok már egy új projekt jóváhagyásától függetlenül is kötelesek megtenni a védett természeti területeken már bekövetkezett károsodások, például a túlzott nitrogénlerakódás megszüntetéséhez szükséges intézkedéseket.³⁸

2. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben említett, „a forrásnál alkalmazandó intézkedésekről”

82. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekből kiderül, hogy a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 5. kérdés és a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 3. kérdés a hatásukat – például más üzemek istállóiból származó nitrogénkibocsátások csökkentése révén – a forrásnál kifejtő intézkedésekre vonatkozik. A mezőgazdasági üzemek átalakítása vagy bővítése során főszabály szerint hasonló előírásokat kell tiszteletben tartani.

83. Az alapügyekben azonban nem e források, hanem *egyéb* források képezik az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálat tárgyát. Az ezen egyéb nitrogénforrásokból származó kibocsátások csökkentésével nem kerülhetők el és nem is csökkenthetők a vizsgált üzem által előidézett lerakódások. A mezőgazdasági üzemből származó nitrogénkibocsátások ezért nem számolhatók el – még csak részlegesen sem – minden további nélkül az üzem 6. cikk (3) bekezdése szerinti engedélyezése során az említett egyéb nitrogénforrásokból származó kibocsátások csökkentésének terhére.

84. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján csak akkor tehetők lehetővé további nitrogénlerakódások, ha az ilyen egyéb forrásoknál alkalmazott intézkedések alapján a nitrogénlerakódások olyan mértékben csökkennek az érintett védett természeti területen az érintett élőhelyek tekintetében meghatározott értékek alá, hogy megfelelően bővül a nitrogénlerakódási tartomány, tehát hogy a teljes terhelés megfelel a fent taglalt szintnek.³⁹

3. A védett természeti területeken tett intézkedésekről

85. A Raad van State (államtanács) által a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 7. kérdésben és a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 5. kérdésben említett, a védett természeti területeken tett intézkedések szintén nem ismerhetők el kárenyhítésre irányuló integrált védelmi intézkedésként.

³⁸ 2011. november 24-i Bizottság kontra Spanyolország („Alto Sil”) ítélet (C-404/09, EU:C:2011:768, 126. és 142. pont); 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet (C-399/14, EU:C:2016:10, 41–43. pont).

³⁹ Lásd: a fenti 56. és azt követő pontok.

86. Igaz, hogy a Raad van State (államtanács) kifejti, hogy nemzeti ítélkezési gyakorlata szerint a védett természeti területeken kifejezetten valamely terv vagy projekt végrehajtására tekintettel és a folyamatos kezelés mellett kiegészítő jelleggel tett kármentesítési intézkedések kárenyhítési intézkedésnek tekintendők, ha az azon védett élőhelyekre gyakorolt helyi következmények elkerülésére vagy csökkentésére irányulnak, amelyeket a terv vagy projekt hátrányosan befolyásolna az intézkedés megtételének hiányában. Ez esetben is a terv, illetve projekt közvetlen következményeinek enyhítéséről van szó.⁴⁰

87. A védett természeti területeken tett intézkedések azonban szintén nem a vizsgálandó nitrogénlerakódások forrásánál fejtik ki hatásukat, hanem ott, ahol megteszik azokat. Azok ezenfelül nem a vizsgált projekt által előidézett lerakódások elkerülésére irányulnak, hanem e lerakódásokat legjobb esetben is csak utólag szüntetik meg. Rendszerint azonban nem konkrétan az adott projekt által előidézett nitrogénlerakódásokra, hanem ugyanúgy teljesen különböző forrásokból származó lerakódásokra is vonatkoznak.

88. A Raad van State (államtanács) álláspontjával ellentétben a „Moorburg” ítélet nem vezet eltérő eredményre. Ezen ítéletben a Bíróság azt vizsgálta, hogy figyelembe vehető-e egy hallétra annak megállapításához, hogy az erőmű hűtése által előidézett halpusztulás nem befolyásolja hátrányosan az érintett területek épségét.⁴¹ E feltevés azon az elgondoláson alapul, hogy bár egyfelől a halak erőműnél történő elpusztulása miatt kevesebb hal éri el a védett szaporodási területeket, e hátrányt azonban másfelől legalábbis ellensúlyozza a hallétra, mivel ezen intézkedés miatt több hal érheti el az említett területeket.

89. A Bíróság a „Moorburg” ítéletben nem foglalt állást azzal kapcsolatban, hogy e kiegyenlítés elismerhető-e kárenyhítési intézkedésként, hanem csak azt állapította meg, hogy a hallétra által jelentett előnyök még nem jelentkeztek az erőmű engedélyezésekor, és még bizonyíthatóak sem voltak. A Bíróság ez alapján már meg tudta állapítani, hogy az engedélyezés során megsértették az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdését, anélkül hogy végérvényesen meg kellett volna állapítania, hogy figyelembe vehető-e egyáltalán egy ilyen intézkedés az említett rendelet alkalmazásakor.

90. Hollandia mindazonáltal arra hivatkozik, hogy ilyen intézkedések alapján nagyobb mértékű nitrogénlerakódás idézhető elő a védett természeti területeken, anélkül hogy a védett élőhelyek hátrányos befolyásolására kerülne sor. Valóban úgy tűnik, hogy léteznek ilyen hatású intézkedések. A gyakori kaszálásról és a levágott növényzet eltávolításáról, a növényzet felégetéséről, a lápok elárasztással való helyreállításáról vagy a nitrogénnel súlyosan terhelt talaj eltávolításáról lehet szó e tekintetben.⁴² A nemzeti bíróságoknak kell részletesen értékelniük a választott intézkedéseket, azok esetleges hátrányaival együtt.⁴³

91. Amennyiben ennek során az derül ki, hogy ilyen intézkedések alapján ténylegesen bővül a nitrogénlerakódási tartomány, azaz, a terhelési határérték olyan mértékben növekszik, hogy a teljes terhelés annak alatta marad, e bővülés adott esetben új tervek és projektek rendelkezésére bocsátható.

40 A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem 10.16. és 10.35. pontja.

41 2017. április 26-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-142/16, EU:C:2017:301, 38. pont).

42 L. Jones és társai, Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?, *Biological Conservation*, Volume 212, Part B, 2017., 464–475. o., <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (a <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/> weboldal nyomán).

43 Jones és társai, hivatkozás a 42. lábjegyzetben.

4. A jövőbeli folyamatokról

92. Az összes eddig vizsgált, projektektől független intézkedésben közös az a körülmény, hogy hatásai még nem jelentkeztek, hanem gyakran csak a jövőben várhatók. A Raad van State (államtanács) ezért azt szeretné megtudni a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 5a) és 7a) kérdésével, valamint a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 3a) és 5a) kérdésével, hogy mekkora jelentőséggel bír ezen időbeli tényező ezen intézkedések értékelése szempontjából, valamint hogy az intézkedések kiigazításának lehetőségével egybekötött nyomon követés lehetővé teszi-e jövőbeli folyamatok figyelembevételét. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett hatodik kérdés és a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett negyedik kérdés ugyanezt a problémát a nitrogénkibocsátások várt általános visszaszorulásának figyelembevételét illetően veti fel.

93. Azt kell tehát tisztázni, hogy jóváhagyhatók-e projektek azzal a feltevéssel, hogy a forrásoknál és a természeti területeken a PAS keretében alkalmazott intézkedések, valamint a nitrogénkibocsátások egyéb okokból történő visszaszorulása annak ellenére lehetőséget nyitnak a jövőben további nitrogénlerakódások előtt, hogy a kibocsátások visszaszorulása még nem biztos.

94. Azonban a projekt kivitelezését engedélyező határozat meghozatalának időpontjában kell, hogy tudományos szempontok alapján ne maradjon semmilyen észszerű kétség a tekintetben, hogy az nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal.⁴⁴ Ennek természetesen különösen nehéz megfelelni jövőbeli intézkedések és folyamatok esetében mind az intézkedések hatékonyságát, mind pedig az azzal kapcsolatos bizonyosságot illetően, hogy egyáltalán sor kerül-e majd intézkedésekre és folyamatokra.

95. A Bíróság többek között e szükségszerű bizonytalanság miatt utasította el a még kialakítandó új élőhelyek kedvező hatásainak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálat során történő figyelembevételét.⁴⁵ A nyomon követést, valamint az intézkedések kiigazításának lehetőségét a Bíróság szintén nem tartotta elegendőnek.⁴⁶

96. A PAS-ra sem vonatkozhat más.

97. Első pillantásra úgy tűnik, hogy ezen eredmény ellentmond az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti hatásvizsgálat előrejelzés-jellegének.⁴⁷ Valamely terv vagy projekt jövőbeli hatásainak vizsgálata mindazonáltal szükségszerűen csak előrejelzéssel zárulhat. Nem szükséges ellenben az előrejelzések bizonytalanságával megelégedni, ha a tervtől, illetve projekttől függetlenül intézkedések megtételére kerül sor az azzal kapcsolatos feltételek megteremtése céljából, hogy a terv, illetve projekt káros hatásai ne befolyásolják hátrányosan az érintett védett természeti területek épségét.

5. Közbenső következtetés

98. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 5)–7a) kérdésre, valamint a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 3)–5a) kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy

– egyéb forrásokból származó nitrogénlerakódások csökkentésére irányuló intézkedések,

44 2006. október 26-i Bizottság kontra Portugália („Castro Verde”) ítélet (C-239/04, EU:C:2006:665, 24. pont); 2017. április 26-i Bizottság kontra Németország („Moorburg”) ítélet (C-142/16, EU:C:2017:301, 42. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 120. pont).

45 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330, 32. pont); 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 56. pont).

46 2017. április 26-i Bizottság kontra Németország („Moorburg”) ítélet (C-142/16, EU:C:2017:301, 37–45. pont). Lásd még: 2016. július 21-i Orleans és társai ítélet (C-387/15 és C-388/15, EU:C:2016:583, 27. pont).

47 Lásd: a fenti 54. pont.

- az érintett természeti területeken előforduló nitrogénérzékeny élőhelytípusok erősítésére irányuló kármentesítési intézkedések, valamint
- a nitrogénkibocsátások önálló visszaszorulása

a védett természeti területeken előidézett további nitrogénlerakódásoknak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével való összeegyeztethetőségét csak abban az esetben alapozhatják meg, ha az engedélyezés időpontjában már véglegesen megállapítható, hogy a természeti terület nitrogénlerakódások által előidézett teljes terhelése az érintett természeti terület épsége hátrányos befolyásolásának küszöbe alatt marad. További nitrogénlerakódások lehetővé tételéhez nem elegendő viszont, hogy a lerakódások összességükben visszaszorulnak ugyan, az érintett területeket azonban ennek ellenére továbbra is túl sok nitrogén terheli. Az említett intézkedések jövőbeli hatásaira és a nitrogénkibocsátások várt visszaszorulására vonatkozó pusztán előrejelzések nem vehetők figyelembe a további nitrogénlerakódások lehetővé tételére vonatkozó döntéshozatal során.

C. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdésről – a nitrogénlerakódásokra vonatkozó küszöb- és határértékek

99. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdés annak tisztázására irányul, hogy ellentétes-e az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésével az olyan jogi szabályozás, amelynek célja, hogy mentesítse az engedélykötelezettség alól és ezáltal egyedi jóváhagyás nélkül tegye lehetővé a meghatározott küszöb- vagy határértéket meg nem haladó nitrogénlerakódásokat előidéző egyes projekteket és más tevékenységeket, ha abból kell kiindulni, hogy az említett jogi szabályozás elfogadása előtt sor került az annak hatálya alá tartozó összes projekt és más tevékenység együttes hatásainak megfelelő vizsgálatára.

100. Például a KHV-irányelv 2. cikkének (1) bekezdésétől eltérően az élőhelyvédelmi irányelv nem tartalmaz bizonyos tevékenységek engedélykötelezettségére vonatkozó kifejezett rendelkezéseket.

101. Különösen nem követeli meg az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) bekezdése bizonyos tevékenységek tekintetében az engedélykötelezettség előírását. Bár az engedélykötelezettség alkalmasnak tűnik e rendelkezés céljainak az érintett tevékenységek védett természeti területekre gyakorolt hatásainak tekintetében történő elérésére, a tagállamok mérlegelési mozgásteré⁴⁸ más módszereket is lehetővé tesz.

102. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárás viszont ilyen engedélyezést feltételez, mivel a vizsgálatot az érintett projekt vagy terv hatóságok általi jóváhagyására tekintettel kell lefolytatni. Az engedélyezési eljárás mellőzése ezért csak akkor egyeztethető össze a 6. cikk (3) bekezdésével, ha a kérdéses tevékenységek biztosan nem igényelnek vizsgálatot.

103. Amint már megállapítást nyert, nincs szükség hatásvizsgálatra, ha objektív tényezők alapján kizárható, hogy az adott terv vagy projekt akár önmagában, akár pedig más terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz védett természeti területekre.⁴⁹ Nem kerülhető el viszont a hatásvizsgálat a projektek bizonyos kategóriái esetében olyan kritériumok alapján, amelyek alkalmatlanok annak biztosítására, hogy a tervek vagy projektek valószínűleg nem lesznek jelentős hatással a védett természeti területekre.⁵⁰ Ezen értékelés alapja – akárcsak a megvizsgált tervek és projektek jóváhagyása esetében – csak az észszerű tudományos kétely hiánya lehet.

48 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai („Waldschlößchenbrücke”) ítélet (C-399/14, EU:C:2016:10, 40. pont).

49 Lásd: a 14. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2006. január 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-98/03, EU:C:2006:3, 40. pont).

50 2006. január 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-98/03, EU:C:2006:3, 41. pont); 2011. május 26-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-538/09, EU:C:2011:349, 41. pont).

104. Az engedélyezés – a hatásvizsgálat lefolytatásának feltételét képező – szükségességének küszöb- vagy határértékekhez kötése tehát csak akkor egyeztethető össze az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével, ha objektív tényezők alapján kizárható, hogy az ezen értékek alatti nitrogénlerakódások akár önmagukban, akár pedig más terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesznek védett természeti területekre.⁵¹

105. A PAS mentesíti az engedélykötelezettség alól a védett természeti területeken a nitrogénlerakódásokhoz a 0,05 mol N/ha/év küszöbértéknél vagy a 0,05–1 mol N/ha/év határértéknél kisebb mértékben hozzájáruló projekteket. Elképzelhető, hogy ezen értékek tudományosan kellően megalapozottak ahhoz, hogy minden észszerű tudományos kételyt eloszlassanak azt illetően, hogy az ilyen mértékű további nitrogénlerakódások valószínűleg nem lesznek jelentős hatással védett természeti területekre.

106. Emellett szól első látásra, hogy ezen értékek csak a nitrogénnel szemben különösen érzékeny élőhelytípusokra vonatkozó „critical load”-ok legkisebb töredékének felelnek meg: a 6 kg N/ha/éves terhelési határ 0,017%-ának és 0,23%-ának a síkságok és dombságok *Littorelletalia uniflorae* (3110-es Natura 2000-kód) vegetációval rendelkező oligotróf állóvizei tekintetében, valamint a 7 kg N/ha/éves terhelési határ 0,01%-ának és 0,2%-ának a dagadólápok (7110-es Natura 2000-kód) tekintetében. A többi élőhelytípus többsége tekintetében részben jóval magasabb a „critical load”.⁵²

107. Ezen túlmenően a holland Besluit grenswaarden programmatistische aanpak (a programjellegű megközelítéssel kapcsolatos határértékekről szóló rendelet) 2. cikkének (3) bekezdése a 0,05–1 mol N/ha/év határérték 0,05 mol N/ha/évre történő automatikus csökkentését is előírja, ha az érintett nitrogénérzékeny területek tekintetében már csak a lerakódási tartomány 5%-a áll rendelkezésre. E szabályozás a sok, egyenként csekély forrásból származó nitrogénlerakódások halmozódásának, az úgynevezett „ezer vágás halálának”⁵³ kockázatát kerüli el.

108. Ezzel szemben a német Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) sokkal nagyvonalúbban határozza meg a nitrogénlerakódások *de minimis* küszöbét. Szaktudományos konszenzus áll ugyanis fenn azt illetően, hogy az érintett élőhelyek túl magas előzetes terhelése mellett a „critical load” 3%-át meg nem haladó további terhelések nem változtatják meg jelentősen a fennálló állapotot, és nem korlátozzák jelentősen a kedvező állapot helyreállítását.⁵⁴ Ehelyütt nem kell eldönteni, hogy végeredményben összeegyeztethető-e az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével a német bíróság e megállapítása. Az azonban szintén arra utal, hogy mindenesetre tudományosan megalapozottak lehetnek a jóval alacsonyabb holland küszöb- és határértékek.

109. E tudományos megalapozottságra utaló jelektől függetlenül azonban a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a holland küszöb- és határértékeket illetően valóban kellő bizonyossággal bizonyítást nyert-e a káros hatások jelentéktelensége.

51 2010. március 4-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-241/08, EU:C:2010:114, 32. pont); 2011. május 26-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-538/09, EU:C:2011:349, 52. pont).

52 A „critical load”-értékeket illetően lásd: Dobben és mások, hivatkozás a 25. lábjegyzetben.

53 Sharpston főtanácsnok Sweetman és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-258/11, EU:C:2012:743, 67. pont).

54 A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) Hessisch Lichtenau II ügyben 2010. április 14-én hozott ítélete (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, 94. pont).

110. A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésével összeegyeztethető az olyan jogi szabályozás, amelynek célja, hogy mentesítse az engedélykötelezettség alól és ezáltal egyedi jóváhagyás nélkül tegye lehetővé a meghatározott küszöb- vagy határértéket meg nem haladó nitrogénlerakódásokat előidéző projekteket és más tevékenységeket, ha objektív tényezők alapján tudományos szempontból nem marad semmilyen észszerű kétség a tekintetben, hogy e nitrogénlerakódások nem lesznek jelentős hatással az érintett védett természeti területre.

D. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 1)–4a) és 8) kérdésről – a legeltetéssel és trágyázással kapcsolatos vizsgálati kötelezettség

111. A C-293/17. sz. ügy tárgyát két nitrogénlerakódásokkal járó mezőgazdasági tevékenység, mégpedig az állatok legeltetése és a szántóföldek trágyázása képezi. Az 1)–4a) kérdés annak tisztázására irányul, hogy e tevékenységek igényelnek-e az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti hatásvizsgálatot. A Raad van State (államtanács) először arra keres választ, hogy e tevékenységek esetében a 6. cikk (3) bekezdésének első mondata értelmében vett projektekről van-e szó (erről lásd az 1. pontot), majd arra, hogy azok az érintett mezőgazdasági üzemmel együtt egyetlen olyan egységes átfogó projektet képezhetnek-e, amely sok esetben egyetlen egységes jóváhagyás tárgyát képezte a 6. cikk (3) bekezdésének alkalmazandóvá válása előtt (erről lásd a 2. pontot). A 6. cikk (3) bekezdése alkalmazásának időszakában a trágyázás és a legeltetés területén megkezdett tevékenységeket illetően azt kérdezi a Raad van State (államtanács), hogy mellőzhető-e az engedélyezés az egyedi esetben, ha ez olyan vizsgálaton alapul, amely azzal az eredménnyel járt, hogy kizárható, hogy e tevékenységek átlagukat tekintve a nitrogénlerakódások növekedését idézik elő (erről lásd a 3. pontot). A 6. cikk (2) bekezdésének a trágyázásra vagy legeltetésre való lehetséges alkalmazását illetően a Raad van State (államtanács) ezenkívül arra kíváncsi, hogy e rendelkezést megfelelően ültették-e át a holland jogba (erről lásd a 4. pontot).

1. A projektként való minősítésről

112. Először a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdést vizsgálom meg, tehát azt, hogy projektnek tekintendő-e a trágyázás és a tejelő marhák legeltetése.

113. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata értelmében figyelembe véve az adott védett természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan projekt hatásait illetően, amely akár önmagában, akár pedig más terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz az adott természeti területre.

a) A projekt fogalmáról

114. Az élőhelyvédelmi irányelv nem határozza meg a projekt fogalmát. A Bíróság azonban megállapította, hogy a projekt fogalmának a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő meghatározása jelentőséggel rendelkezik az élőhelyvédelmi irányelv szerinti értelemben használt terv vagy projekt fogalom jelentésének meghatározása szempontjából, mivel – a KHV-irányelvhez hasonlóan – az élőhelyvédelmi irányelvnek is célja annak elkerülése, hogy a környezetre gyakorolt hatásokra vonatkozó előzetes vizsgálat nélkül engedélyezzenek olyan tevékenységeket, amelyek károsak lehetnek a környezetre.⁵⁵

⁵⁵ 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 26. pont). Lásd még: 2010. január 14-i Stadt Papenburg ítélet (C-226/08, EU:C:2010:10, 38–40. pont).

115. Úgy értelmezem e megállapítást, hogy mindenestre az említett fogalommeghatározás értelmében vett projektek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata értelmében is projektnak minősülnek. Mindazonáltal abból indulok ki, hogy ez nem határolja körül kimerítően az élőhelyvédelmi irányelvben szereplő projektfogalmat.⁵⁶

116. Így a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy nem mentesíthetők a hatásvizsgálati kötelezettség alól a projektek bizonyos kategóriái olyan kritériumok alapján, amelyek alkalmatlanok annak biztosítására, hogy a tervek vagy projektek valószínűleg nem lesznek jelentős hatással a védett természeti területekre.⁵⁷ A különböző mentességek ezt követő vizsgálata során a Bíróság nem vizsgálta meg részletesen, hogy azok a KHV-irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett projektekre vonatkoznak-e. A mentességeknek az érintett tevékenységek tekintetében történő elutasításához valójában elegendő volt a védett természeti területekre gyakorolt jelentős hatás lehetősége.⁵⁸

117. A Raad van State (államtanács) álláspontjával ellentétben a projekt fogalmának a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő meghatározása ez alapján nem határolja körül kimerítően az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerinti projektfogalmat. Inkább az a döntő, hogy az érintett tevékenység jelentős hatással lehet-e valamely védett természeti területre. Ez a trágyázás és a legeltetés esetében nem zárható ki, mivel az ezekből eredő nitrogénlerakódások sok védett élőhelytípust hátrányosan befolyásolhatnak.

118. A jelen esetben azonban nem szükséges a projekt fogalmának a KHV-irányelvben szereplő meghatározásán túlra tekinteni. Ezen irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja ugyanis úgy határozza meg a „projekt” fogalmát, hogy az az alábbiakat jelenti: „épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése” (első francia bekezdés), illetve „egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is” (második francia bekezdés). Ahogyan azt a Bíróság már kimondta, e projektfogalom a létesítményt fizikailag érintő munkálatokra vagy beavatkozásokra vonatkozik.⁵⁹ A trágyázás és a legeltetés egyaránt megfelel e követelményeknek.

b) A trágyázásról

119. A Raad van State (államtanács) véleménye szerint a trágya kijuttatása mindenestre nem minősül projektnak akkor, ha azt a talajra terítik. Csak akkor kerül sor a talajba történő – az 1. cikk (2) bekezdése a) pontjának második francia bekezdése által megkívánt – fizikai beavatkozásra, ha a trágyát a talajba dolgozzák.

120. A Bizottság azonban helyesen hivatkozik ezzel szemben arra, hogy a trágyázás az alkalmazott eljárástól függetlenül megváltoztatja a talaj tulajdonságait. Az jellegénél fogva a talaj tápanyagokkal történő gazdagítására irányul. Nem lehet indokolt eltérő kezelés alkalmazása aszerint, hogy erre úgy kerül sor, hogy a mezőgazdasági termelő gépekkel megműveli a talajt, vagy úgy, hogy a trágya – például hígtrágya formájában – beszüremlik a talajba. A trágyázásra végül is csaknem az ásványkincsek kiaknázásának ellenpárjaként, azaz a talaj gazdagításaként lehet gondolni.

121. A talaj e trágyázással történő megváltoztatása végeredményben éppenséggel a kagylóhalászathoz, vagyis a tengerfenék legfelső rétegének átszitalálásához hasonlít, amelyet a Bíróság már a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja és az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett projektként ismert el.⁶⁰

⁵⁶ Lásd többek között: a Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyre vonatkozó indítványom (C-127/02, EU:C:2004:60, 31. pont).

⁵⁷ 2006. január 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-98/03, EU:C:2006:3, 41. pont). Lásd továbbá: 2011. május 26-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-538/09, EU:C:2011:349, 41. pont).

⁵⁸ 2006. január 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-98/03, EU:C:2006:3, 42–44. pont).

⁵⁹ 2011. március 17-i Brussels Hoofdstedelijk Gewest és társai ítélet (C-275/09, EU:C:2011:154, 20., 24. és 38. pont); 2012. április 19-i Pro-Braine és társai ítélet (C-121/11, EU:C:2012:225, 32. pont).

⁶⁰ 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 24–27. pont).

122. A trágyázás következképpen projektnek minősül, amely az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálatot tehet szükségessé.

c) A legeltetésről

123. Az állatlegeltetést mint olyat nehezebb a projekt fogalmának a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdése a) pontjának második francia bekezdésében szereplő meghatározása alá sorolni. Ha a meghatározott területen történő állattartás tevékenységét a természetes környezetbe és tájba történő egyéb beavatkozásnak minősítjük, és azt ezáltal az ásványkincsek kiaknázásának kifejezetten említett példájával egy szintre helyezzük, akkor a mezeti termények termesztése tekintetében is ugyanígy kell eljárunk. Ugyanis mind a legeltetés, mind a termesztés a talajban lévő tápanyagok gazdasági hasznosítására irányul. Adott esetben azonban ez is ásványkincsek kiaknázásának tekinthető.

124. E lépésre azonban nincs szükség, mert egy legelő kialakítása a KHV-irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjának első francia bekezdése értelmében vett „épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezés[ének]” felel meg. A legelőket rendszerint körülkerítik annak megakadályozása érdekében, hogy az állatok elhagyják azokat. E körülkerítés projektnek minősül.⁶¹ A körülkerítés vizsgálata során pedig figyelembe kell venni annak célját, a legeltetést.

125. Ha azonban a Bíróság sem a legeltetést, sem pedig a legelő kialakítását nem ismeri el a KHV-irányelv értelmében vett projektként, akkor a legeltetést legalább olyan tevékenységnek kell tekinteni, amely az élőhelyvédelmi irányelv tágabb projektfogalma értelmében valószínűleg jelentős hatással lesz a védett természeti területre. A legeltetés nemcsak nitrogénlerakódásokat idézhet elő, hanem legalábbis a vegetációra is hatást gyakorol. A legeltetés mértékétől és helyétől, valamint a terület konkrét megőrzési célkitűzéseitől függ, hogy e hatások – például túlzott legeltetés formájában – valószínűleg jelentős hatással lesznek-e a védett természeti területre.

126. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján tehát szükség lehet annak megvizsgálására, hogy az állatok legeltetése összeegyeztethető-e az érintett védett természeti területek megőrzési célkitűzéseivel.

d) Közbenő következtetés

127. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy bizonyos területek trágyázását vagy azok legeltetésre történő használatát az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett projektnek kell tekinteni.

2. Az egyetlen, átfogó projektbe történő integrálásról

128. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdés annak tisztázására irányul, hogy hogyan kell megítélni a rendszeresen ismétlődő trágyázást, ha annak megkezdésére jogszerűen került sor azelőtt, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazandóvá vált volna valamely védett természeti területre, és az még jelenleg is tart. A Raad van State (államtanács) különösen azt szeretné megtudni, hogy a trágyázás egyetlen egységes átfogó projekt, mégpedig egy mezőgazdasági üzem részét képezheti-e, és ezért kiterjedhet-e arra az érintett üzemre megadott engedély.

⁶¹ Lásd: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 47. pont).

a) Az egységes projekt fogalmáról

129. Ahogyan a projekt fogalmát sem határozza meg, az élőhelyvédelmi irányelv azt sem szabályozza, hogy milyen intézkedések foghatók össze egyetlen egységes projektbe. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének bizonyos projektekre történő alkalmazása szempontjából azonban e kérdés nem is bír gyakorlati jelentőséggel. Ugyanis, attól függetlenül, hogy milyen egyedi intézkedéseket fogtak össze egyetlen projektbe, ezen intézkedéscsomag minden konkrét hatását meg kell vizsgálni az érintett védett természeti területek megőrzési célkitűzéseit figyelembe véve.

130. E kérdés hátterében valójában az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének időbeli alkalmazhatósága áll. Ha a projekt engedélyezésére e rendelkezés alkalmazandóvá válása előtt került sor, annak további kivitelezése nem vizsgálható e rendelkezés alapján, hanem a 6. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozik,⁶² mely rendelkezés csak bizonyos körülmények között követeli meg a védett természeti területek megőrzési célkitűzéseivel való összeegyeztethetőség vizsgálatát.⁶³ Ha viszont a mezőgazdasági területek minden egyes trágyázása vagy akár csak az egy éven át végzett trágyázás is egy-egy egyedi projektnek minősül, akkor a trágyázást főszabály szerint minden esetben újból meg kell vizsgálni is.

131. A Stadt Papenburg ítéletben a Bíróság elismerte hasonló helyzetben az egységes művelet lehetőségét. Ezen ítélet tárgyát egy vízi útnak a hajózható meder bizonyos mélységének azonos állapotban tartásához szükséges ismétlődő kotrása képezte. E munkálatok jellegükre vagy elvégzésük feltételeire figyelemmel és különösen közös céljuk miatt egységes műveletnek, illetve egy és ugyanazon projektnak tekinthetők.⁶⁴ Jóllehet ezt a Bíróság nem hangsúlyozta, szintén az egységes projektnak minősítés mellett szól az a körülmény, hogy a rendszeres munkálatok engedélyezésére egyetlen engedélyben, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének alkalmazandóvá válása előtt került sor.⁶⁵

132. A mezőgazdasági területek rendszeres trágyázásának szintén közös és egységes a célja: mezei termények termesztése egy mezőgazdasági üzem keretében. Ezenfelül abból kell kiindulni, hogy a trágyázás legalább az adott üzem tevékenységének megkezdésétől kezdve engedélyezve volt.

133. Az ilyen üzem ezért egységes intézkedésnek tekintendő, és az ahhoz tartozó területek trágyázását is magában foglalja.

134. E következtetés mellett szól az is, ha a trágyázást az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdése időbeli alkalmazhatóságának szempontjából vizsgáljuk. Ha ugyanis a mezőgazdasági területek minden egyes trágyázását illetően vagy akár csak minden évben le kellene folytatni az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálatot, a költségek nagy valószínűség szerint aránytalanok lennének a területvédelem számára jelentett lehetséges előnyökhöz képest. Főszabály szerint elegendőnek kell lennie, ha bizonyos területek hasonló formában ismétlődő trágyázásának hatásait egyszer megfelelően megvizsgálják az érintett természeti területek megőrzési célkitűzéseit figyelembe véve.

62 2010. január 14-i Stadt Papenburg ítélet (C-226/08, EU:C:2010:10, 49. pont).

63 Lásd: 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai („Waldschlößchenbrücke”) ítélet (C-399/14, EU:C:2016:10, 44. pont).

64 2010. január 14-i Stadt Papenburg ítélet (C-226/08, EU:C:2010:10, 47. pont).

65 2010. január 14-i Stadt Papenburg ítélet (C-226/08, EU:C:2010:10, 11. pont).

b) A trágyázási gyakorlat változásairól

135. Nehézségek adódhatnak mindazonáltal a trágyázás változása esetén. A Raad van State (államtanács) ezért meg szeretné tudni, hogy még akkor is egységes intézkedésből kell-e kiindulni, ha nem mindig ugyanazon parcellákon, ugyanakkora mennyiségben és ugyanazon módszerekkel került sor a trágyázásra. Ezenkívül arra is kíváncsi, hogy jelentőséggel bír-e e kérdés szempontjából, hogy a nitrogénlerakódások nem növekedtek a trágya kijuttatása folytán, miután az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazandóvá vált.

136. Mivel a projektnek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének alkalmazása keretében használt fogalmáról van szó, e kérdésekre e rendelkezés célja alapján kell választ adni. E rendelkezés magában foglalja az elővigyázatosság elvét, és hatékony módon hozzájárul ahhoz, hogy elkerülhetők legyenek a kérdéses terv vagy projekt következtében fellépő, a védett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatások.⁶⁶ Ezért annak kell döntőnek lennie, hogy a trágyázási gyakorlat változásai a védett természeti területekre gyakorolt jelentős hatások *további* kockázatával járnak-e.

137. Ha a káros hatás trágyázásból eredő kockázata továbbra is a korábbi keretek között mozog, abból kell kiindulni, hogy a projekt, a mezőgazdasági üzem, nem változott. Ha azonban a káros hatás kockázata nő, például mert fokozottabb trágyázás, másfajta trágya, más trágyázási módszerek vagy a trágyázás megváltozott helye miatt a védett élőhelyeken előidézett további nitrogénlerakódásoktól kell tartani, akkor a trágyázás nem ismerhető el az eredetileg jóváhagyott projekt részeként.

138. Csak akkor bír tehát jelentőséggel, hogy a nitrogénlerakódások nem növekedtek-e a trágya kijuttatása folytán, ha megállapítható, hogy a nitrogénlerakódások nem növekedtek az érintett védett élőhelyeken. Az az általános fejlemény, hogy a trágyázás összességében nem járt nagyobb mértékű nitrogénlerakódásokkal, nem zárja azonban ki, hogy bizonyos védett élőhelyek terhelése növekedett.

139. Mellékesen azt is meg kell jegyezni, hogy a legeltetésre a mezőgazdasági területek trágyázására vonatkozókkal hasonló megfontolások vonatkoznak.

c) Közbenső következtetés

140. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a rendszeresen ismétlődő trágyázás, amelyre jogszerűen került sor azelőtt, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazandóvá vált volna valamely védett természeti területre, és amely még jelenleg is tart, egy mezőgazdasági üzemmel egyetlen egységes projektet képezhet. A trágyázási gyakorlat változásait viszont új projektnek kell tekinteni, ha azok a védett természeti területekre gyakorolt jelentős hatások további kockázatával járnak.

3. Az engedélykötelezettség alóli mentességről

141. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 3) és 3a) kérdés arra vonatkozik, hogy lehetővé teszi-e az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése, hogy jogszabály mentesítse az egyedi jóváhagyás szükségessége alól a legeltetést és a trágyázást. E mentességgel szükségszerűen együtt jár, hogy e tevékenységek hatásai sem vizsgálhatók meg megfelelően egyedileg a védett természeti területek megőrzési célkitűzéseit figyelembe véve.

⁶⁶ 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 58. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország („Białowieża-erdő”) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 118. pont).

142. Hollandia a trágyázás és a legeltetés hatásainak általános jellegű vizsgálatára alapozza e mentességet. A Raad van State (államtanács) e vizsgálatnak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével való összeegyeztethetőségének kérdésére keres választ a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 4) és 4a) kérdéssel. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint a vizsgálat az említett tevékenységek tényleges és várt terjedelméből, valamint tényleges és várt intenzitásából indult ki, és azzal az eredménnyel járt, hogy e tevékenységek átlagukat tekintve nem idézik elő a nitrogénlerakódások növekedését. Ezenkívül a mentességet a lerakódási folyamat nyomon követése biztosítja, amely szükség esetén a lehetővé tett lerakódások kiigazításához vezet.

143. Jóllehet ez első pillantásra a PAS más tevékenységekre való – főszabály szerint megengedett, sőt üdvözlendő – alkalmazásához hasonlít,⁶⁷ akad egy lényeges különbség: más tevékenységek esetében továbbra is sor kerül a védett természeti területekre gyakorolt egyedi hatások azonosítására. A trágyázás és a legeltetés esetében viszont eleve azt feltételezik, hogy kizártak a jelentős hatások.

144. Mivel a legeltetés és a trágyázás projektnek tekintendő, összeegyeztethetetlen az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével az engedélykötelezettség alóli, az egyedi vizsgálatot kizáró mentesség, ha e tevékenységek tekintetében hatásvizsgálatot kell végezni. E vizsgálat csak akkor mellőzhető, ha objektív tényezők alapján kizárható, hogy a legeltetés vagy a trágyázás akár önmagában, akár pedig más terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz védett természeti területekre.⁶⁸

145. Az említett tevékenységek tényleges és várt terjedelme, valamint tényleges és várt intenzitása objektív tényezők. Azok mindazonáltal a Raad van State (államtanács) tájékoztatása szerint csak annak megállapítását tették lehetővé, hogy kizárható, hogy *átlagukat tekintve* növekednének a nitrogénlerakódások.

146. Egy pusztai átlagérték azonban nem képes biztosítani, hogy a trágyázás vagy a legeltetés egyetlen védett természeti területre sem lesz jelentős hatással különleges körülmények, különösen egyéb nitrogénforrásokkal való halmozódás miatt. Ezen általános vizsgálat ezért önmagában nem teszi lehetővé a trágyázás és a legeltetés egyedi hatásvizsgálat alóli mentesítését.

147. Ezenkívül a projekt kivitelezését engedélyező határozat meghozatalának időpontjában kell, hogy tudományos szempontok alapján ne maradjon semmilyen észszerű kétség a tekintetben, hogy az nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal.⁶⁹ Ez a bizonyosság sem áll fenn akkor, ha a vizsgálati kötelezettség alóli mentesség kizárólag azon alapul, hogy átlagukat tekintve nem várható a nitrogénlerakódások növekedése.

148. Végezetül a Bíróság ez idáig arról sem hagyta magát meggyőzni, hogy a nyomon követés miatt jelentéktelenek maradnak az azzal kapcsolatos esetleges kétségek, hogy az intézkedések nem okoznak károkat.⁷⁰

149. Igaz, hogy a bizonyos területeken történő trágyázás és legeltetés védett természeti területekre gyakorolt káros hatásokhoz való, vélhetően minden esetben csak csekély mértékű hozzájárulása alapján valamivel nagyvonalúbb megközelítési módon is el lehetne gondolkodni. Azonban éppen a csekélyesség feltételezése ébreszt kétségeket azt illetően, hogy e tevékenységek hatásainak nyomon követésére és az esetlegesen szükséges korrekciós intézkedések végrehajtására a szükséges következetességgel és szigorral kerül majd sor.

⁶⁷ Lásd: a fenti 37. és azt követő pontok.

⁶⁸ Lásd: a 14. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2006. január 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-98/03, EU:C:2006:3, 40. pont).

⁶⁹ Lásd: a 44. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁷⁰ Lásd: a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

150. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az új területeken történő trágyázást vagy legeltetést, vagy e tevékenységek változásait, amelyek további nitrogénlerakódásokat idézhetnek elő védett élőhelyeken, meg kell vizsgálni az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján, mielőtt a hatóságok engedélyezhetnék azokat. Az egyes mezőgazdasági területek trágyázása vagy az azokon való legeltetés által előidézett nitrogénlerakódás mértéke valószínűleg rendkívül alacsony. Nem tűnik azonban kizártnak, hogy e tevékenységek egyes esetekben jelentős hatással lesznek védett természeti területekre. Ezzel kapcsolatban különösen a védett élőhelyekkel közvetlenül szomszédos területek jóval intenzívebbé tett hasznosítására kell gondolni, ha e területek eleve jelentős mértékű előzetes terhelésnek vannak kitéve. Más esetekben ellenben viszonylag könnyű lehet a jelentős hatásokat kizárni.

151. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 3)–4a) kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a legeltetés és a trágyázás nem mentesíthető jogszabállyal hatásaiknak a védett természeti területek megőrzési célkitűzéseire figyelemmel történő, megfelelő egyedi vizsgálatának szükségessége alól azzal az indokkal, hogy kizárható, hogy e tevékenységek átlagukat tekintve a nitrogénlerakódások növekedését idézik elő. A nitrogénlerakódások nyomon követése és a túlzott lerakódások megelőzésére irányuló további intézkedések megtételének lehetősége sem teheti indokolttá az egyedi vizsgálat mellőzését.

4. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (2) bekezdésének átültetéséről

152. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 8. kérdés annak tisztázására irányul, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (2) bekezdésének megfelelő átültetését jelenti-e, ha a legeltetés és a trágyázás tekintetében nem írnak elő engedélykötelezettséget, hanem csak a holland WnB 2.4. cikke szerinti kötelezettségek kiszabására vonatkozó hatáskört kell gyakorolni.

153. A Raad van State (államtanács) helyesen hangsúlyozza e tekintetben, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) bekezdése a 6. cikk (3) bekezdésétől eltérően nem követeli meg a tevékenységek szisztematikus előzetes vizsgálatát.⁷¹ Az engedélykötelezettség hiánya ezért legfeljebb a 6. cikk (3) bekezdését sértheti, a 6. cikk (2) bekezdését azonban nem. A legeltetésre és trágyázásra vonatkozó engedélykötelezettséget illetően azonban a C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 3)–4a) kérdésre adott válaszra⁷² kell utalni.

154. Ha viszont az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) bekezdése az engedélyezés kérdéséről függetlenül védelmi intézkedéseket kíván meg a legeltetést vagy a trágyázást illetően, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem utal arra, hogy a WnB 2.4. cikke e tekintetben ne lenne elegendő.

155. A Raad van State (államtanács) tájékoztatása szerint e rendelkezés lehetővé teszi a szükséges kötelezettségek mezőgazdasági termelőkre történő kiszabását. A trágyázás és a legeltetés különösen nincs kizárva a WnB 2.4. cikkének alkalmazásából.⁷³

156. A Bíróság kifogásolta ugyan egy, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (2) bekezdésének átültetésével kapcsolatos eljárásban, hogy az átültetés során kialakított hatáskörök nem megelőző, hanem csak visszamenőleges jellegűek voltak, és ezen túlmenően jelentős akadályokat gördítettek a sürgős intézkedések útjába.⁷⁴ A Raad van State (államtanács) azonban egyet kell érteni abban, hogy a legeltetés és a trágyázás hatásai rendszerint előreláthatók, és már hosszabb ideje bekövetkeznek. Az

⁷¹ Lásd: 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet (C-399/14, EU:C:2016:10, 40. és azt követő pontok).

⁷² Lásd: a fenti 141. és azt követő pontok.

⁷³ Lásd: 2010. március 4-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-241/08, EU:C:2010:114, 31. és 32. pont).

⁷⁴ 2007. december 13-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-418/04, EU:C:2007:780, 207. és 208. pont).

előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint a WnB 2.4. cikke az annak idején vizsgált jogtól eltérően sürgős intézkedéseket is lehetővé tesz. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek ezért időben elrendelhetnek további kötelezettségeket, ha kockázatok állnak fenn védett természeti területeket illetően.

157. A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 8. kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (2) bekezdésének átültetéséhez megfelelő megelőzési eszközt jelent az állatok legeltetését és a trágya kijuttatását illetően a WnB 2.4. cikke szerinti kötelezettségek kiszabására vonatkozóhoz hasonló olyan hatáskör, amelyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek gyakorolnia kell, ha ez valamely Natura 2000 terület megőrzési célkitűzéseire tekintettel szükséges.

E. Végső megfontolások

158. Az eddigi megállapítások alapján úgy tűnik, hogy bár a holland PAS sokat ígérő megközelítéseket tartalmaz, összességében azonban komoly kétségek állnak fenn az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti követelményeknek való megfelelését illetően.

159. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a PAS kiengesztelhetetlen ellentétben állna az irányelvvel. Inkább az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (4) bekezdése az az eszköz, amellyel ilyen helyzetben megfelelő eredményekre lehet jutni. A PAS-t a természetvédelmi és társadalmi érdekek kiegyenlítésének eszközeként jellemezték,⁷⁵ és a Raad van State (államtanács) is ezt veszi alapul, amikor az említett irányelv 2. cikkének (3) bekezdésére hivatkozva száll szembe a PAS „ambíciójának” hiányát érintő kifogással.⁷⁶ Az említett kiegyenlítés a 6. cikk (4) bekezdésének feladata, nem része azonban a 6. cikk (2) és (3) bekezdésének.⁷⁷

160. Az összképet szem előtt tartva nyilvánvalónak tűnik, hogy egy tagállamot – mint Hollandiát – nem terhelhet feltétlen kötelezettség azt illetően, hogy mezőgazdaságát hirtelen erőteljesen korlátozza és a gazdasági fejlődés más területeibe is jelentős mértékben beavatkozzon a Natura 2000 területek nitrogénterhelésének elviselhető mértékűre történő csökkentése érdekében. Ezzel szemben a nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okokat megfelelően figyelembe kell venni.

161. Ilyen okokat képez egyfelől a gazdasági fejlődéshez fűződő össztársadalmi érdek, másfelől pedig – különösen a már lehetővé tett tevékenységek további eltűrése esetében – az érintett vállalkozások alapvető jogai tiszteletben tartásának jogállami célja. És jóllehet rendszerint alighanem nehéz az egyes mezőgazdasági üzemek érdekeit nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okként elismerni, a PAS-hoz hasonló átfogó megközelítés lehetővé teszi ezen egyedi érdekeknek a mezőgazdaság fejlődéséhez és a szerzett jogok tiszteletben tartásához fűződő közérdekbe történő besorolását.

162. Mindent egybevetve az is egyértelmű, hogy nincs alternatívája bizonyos további tevékenységek lehetővé tételének és más létező tevékenységek további eltűrésének. A PAS-hoz hasonló eszköz mindazonáltal kiválóan alkalmas a ténylegesen rendelkezésre álló alternatívák feltárására. Egyrészt olyan termelési módszereket hivatott érvényre juttatni, amelyek anélkül minimalizálják a nitrogénlerakódásokat, hogy aránytalan egyéb károkat idéznének elő (*best practices*). Másrészt olyan tevékenységek elkerülésére irányul, amelyek a hasznukhoz képest aránytalan károkat okoznak.

⁷⁵ De Heer és mások (hivatkozás a 27. lábjegyzetben, 107. o.).

⁷⁶ A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem 8.2. pontja.

⁷⁷ A Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyre vonatkozó indítványom (C-127/02, EU:C:2004:60, 106. pont).

163. A Natura 2000 koherenciájának biztosításához szükséges intézkedések tűnnek első pillantásra az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (4) bekezdése alkalmazása legnehezebb akadályának. Ha egy átfogó koordinációs eszköz nyomós érdekek alapján az állam teljes területén lehetővé teszi a védett természeti területeken a túlzott nitrogénlerakódásokat, alighanem nehéz vagy egyenesen kizárt kiegyenlítésül más területeken a hátrányosan befolyásolt élőhelytípusokat fejleszteni.

164. Mindazonáltal a PAS alapján a védett természeti területeken megteendő intézkedések különösen a Natura 2000 koherenciájának biztosítását szolgálják. Ha ezen intézkedések hatékonyak, a túlzott nitrogénlerakódások ellenére is javítják az érintett élőhelyek fejlődési feltételeit.

165. A PAS hosszú távú célja ezen túlmenően a nitrogénlerakódások elfogadható szintre történő csökkentése és az érintett élőhelyek jó védettségi állapotának megteremtése. E hosszú távú perspektívából nézve a PAS szintén a Natura 2000 koherenciájának biztosítását szolgáló intézkedés.

166. Végezetül pedig a PAS ezen intézkedést folyamatosan nyomon követi, és kiigazításokat ír elő arra az esetre, ha az előírt intézkedések nem elegendőek.

167. Az, hogy a PAS összességében megfelelő egyensúlyt teremtsen-e a Natura 2000 védelme és más társadalmi érdekek között, és hogy ez miként vizsgálható felül bíróság által, olyan kérdések, amelyeket nem terjesztettek a Bíróság elé. Ezért azok meghaladják a jelen eljárások kereteit.

168. Legalább egy akadálya lehet azonban az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (4) bekezdése alkalmazásának: amennyiben a nitrogénlerakódások elsődleges fontosságú élőhelytípusokat, például dagadólápokat (7110-es Natura 2000-kód) érintenek, annyiban Hollandiának feltehetően konzultálnia kellett volna a Bizottsággal a 6. cikk (4) bekezdésének második albekezdése alapján. Kizártnak tűnik ugyanis a további nitrogénlerakódásoknak a PAS általi lehetővé tételét kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos okokra alapozni. A Bizottság azonban nem tett közzé megfelelő véleményt.⁷⁸ Ez azonban nem zárja ki ilyen vélemény beszerzését és ezzel a PAS biztos alapokra helyezését.

V. Végkövetkeztetések

169. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

- 1) A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdésre azt a választ kell adni, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésével összeegyeztethető az olyan jogi szabályozás, amelynek célja, hogy mentesítse az engedélykötelezettség alól és ezáltal egyedi jóváhagyás nélkül tegye lehetővé a meghatározott küszöb- vagy határértéket meg nem haladó nitrogénlerakódásokat előidéző projekteket és más tevékenységeket, ha objektív tényezők alapján tudományos szempontból nem marad semmilyen észszerű kétség a tekintetben, hogy e nitrogénlerakódások nem lesznek jelentős hatással az érintett védett természeti területre.
- 2) A C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 92/43 irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy valamely olyan program tekintetében elvégzett hatásvizsgálat szolgáljon a program keretében megvizsgált lerakódási tartományon belül mozgó nitrogénlerakódásokat védett természeti területeken előidéző projektekre vagy más tevékenységre vonatkozó egyedi engedély megadásának alapjául, amelynek keretében a nitrogénlerakódások bizonyos teljes mennyiségének megvizsgálására került sor. Az említett vizsgálatnak mindazonáltal olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia, amelyek minden észszerű tudományos kételyt eloszlatnak a lerakódások hatásait illetően. Ez minden egye

⁷⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

projekt és a védett természeti területek védett élőhelyeknek otthont adó minden része vonatkozásában annak biztosítását feltételezi, hogy a megengedett teljes nitrogénlerakódás hosszú távon nem veszélyezteti a természeti terület védett élőhelytípusainak és fajainak megőrzését, valamint a jó védettségi állapot megteremtésének lehetőségét.

- 3) A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 5)–7a) kérdésre, valamint a C-294/17. sz. ügyben előterjesztett 3)–5a) kérdésre azt a választ kell adni, hogy

- egyéb forrásokból származó nitrogénlerakódások csökkentésére irányuló intézkedések,
- az érintett természeti területeken előforduló nitrogénérzékeny élőhelytípusok erősítésére irányuló kármentesítési intézkedések, valamint
- a nitrogénkibocsátások önálló visszaszorulása

a védett természeti területeken előidézett további nitrogénlerakódásoknak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével való összeegyeztethetőségét csak abban az esetben alapozhatják meg, ha az engedélyezés időpontjában már véglegesen megállapítható, hogy a természeti terület nitrogénlerakódások által előidézett teljes terhelése az érintett természeti terület épsége hátrányos befolyásolásának küszöbe alatt marad. További nitrogénlerakódások lehetővé tételéhez nem elegendő viszont, hogy a lerakódások összességükben visszaszorulnak ugyan, az érintett területeket azonban ennek ellenére továbbra is túl sok nitrogén terheli. Az említett intézkedések jövőbeli hatásaira és a nitrogénkibocsátások várt visszaszorulására vonatkozó pusztán előrejelzések nem vehetők figyelembe a további nitrogénlerakódások lehetővé tételére vonatkozó döntéshozatal során.

- 4) A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 1. kérdésre azt a választ kell adni, hogy bizonyos területek trágyázását vagy azok legeltetésre történő használatát a 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett projektnek kell tekinteni.
- 5) A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 2. kérdésre azt a választ kell adni, hogy a rendszeresen ismétlődő trágyázás, amelyre jogszerűen került sor azelőtt, hogy a 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alkalmazandóvá vált volna valamely védett természeti területre, és amely még jelenleg is tart, egy mezőgazdasági üzemmel egyetlen egységes projektet képezhet. A trágyázási gyakorlat változásait viszont új projektnek kell tekinteni, ha azok a védett természeti területekre gyakorolt jelentős hatások további kockázatával járnak.
- 6) A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 3)–4a) kérdésre azt a választ kell adni, hogy a legeltetés és a trágyázás nem mentesíthető jogszabállyal hatásaiknak a védett természeti területek megőrzési célkitűzéseire figyelemmel történő, megfelelő egyedi vizsgálatának szükségessége alól azzal az indokkal, hogy kizárható, hogy e tevékenységek átlagukat tekintve a nitrogénlerakódások növekedését idézik elő. A nitrogénlerakódások nyomon követése és a túlzott lerakódások megelőzésére irányuló további intézkedések megtételének lehetősége sem teheti indokolttá az egyedi vizsgálat mellőzését.
- 7) A C-293/17. sz. ügyben előterjesztett 8. kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 92/43 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének átültetéséhez megfelelő megelőzési eszközt jelent az állatok legeltetését és a trágya kijuttatását illetően a Wet natuurbescherming (a természetvédelemről szóló törvény) 2.4. cikke szerinti kötelezettségek kiszabására vonatkozóhoz hasonló olyan hatáskör, amelyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek gyakorolnia kell, ha ez valamely Natura 2000 terület megőrzési célkitűzéseire tekintettel szükséges.