

Megfelelő vizsgálat NATURA 2000 területeken

Jogszabályi és esetjogi útmutató

**Justice&Environment
2016 május**

A Justice and Environment (J&E) 13, Európa különböző országaiban működő környezetjogi civil szervezet hálózata. Közös célunk a környezet, az emberek és a természet védelme érdekében a környezetjogi jogalkotás és végrehajtás hatékonyságának elősegítése tagállami és uniós szinten. További információért, kérjük, látogasson el a következő honlapra: www.justiceandenvironment.org

(C) 2016 Justice&Environment
Kiadó: Justice&Environment
Údolní 33
602 00, Brno, Czech Republic
Tel +36 1 3228462
E-mail info@justiceandenvironment.org

Szerkesztés & Tervezés: Siim Vahtus
Fényképek: Siim Vahtus – J&E
Egyéb: 3.o. (középen) – D. D'Auria ; 4.o. - Pixabay; 7.o. – F. Vassen

A jelen útmutató az Európai Bizottság által nyújtott pénzügyi támogatás felhasználásával készíthető el. A kiadvány kizárólag a szerzők véleményét tükrözi, s nem tekinthető a támogató álláspontjának.



I. Mit jelent a megfelelő vizsgálat?

A megfelelő vizsgálat lefolytatásának célja a Natura 2000 által védett területek, fajok védelmének biztosítása az azokra káros hatással bíró emberi tevékenységek, jellemzően az építési projektek megvalósítása kapcsán. A vonatkozó szabályozás megköveteli a tervezett tevékenység lehetséges hatásainak értékelését még a hatósági engedélyek kiadását megelőzően. Amennyiben a tervezett tevékenységnek jelentős kedvezőtlen hatása lehet a területre, intézkedéseket kell tenni e hatások megelőzésére. Megfelelő vizsgálat lefolytatása nélkül a projekt vagy terv nem engedélyezhető.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv (a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelv) 6. cikke tartalmazza a megfelelő vizsgálat szabályait, azonban a részletekben rejlik a lényeg, s az Európai Unió Bírósága (EUB) számos döntésében e szabályokat tovább részletezi, értelmezi. A jelen iránymutatás célja az Élőhelyvédelmi Irányelv vonatkozó szabályainak és az EUB iránymutató esetjogának felvázolása.

II. A megfelelő vizsgálat szabályai dióhéjban

Az Élőhelyvédelmi Irányelv megköveteli, hogy azon beruházásokat (projekteket) és terveket, melyek valószínűsíthetően jelentős hatással bírnak valamely Natura 2000 területre (különleges természetmegőrzési terület - "SPA" vagy közösségi jelentőségű természeti terület - "SCI") megfelelő vizsgálatnak kell alávetni még az engedélyezésüket megelőzően. A beruházás és terv fogalma tágan értelmezendő; ezek lehetnek akár építési tervek, beruházások, vagy más beavatkozások, melyek hátrányosan érintenek a természeti terület épségét (részletesen ld. III. pont).

A megfelelő vizsgálat négy lépésből áll:

1. Előzetes értékelés (Screening) – Az első lépés során kerül meghatározásra, hogy az adott terv vagy projekt jelentős hatással bírhat-e az érintett területre. Amennyiben feltételezhetően jelentős lesz a hatás, a hatások értékelését el kell végezni, hacsak már ezen szakaszban be nem bizonyosodik, hogy a beruházás nem akadályozza a terület védelmi céljainak megvalósítását.

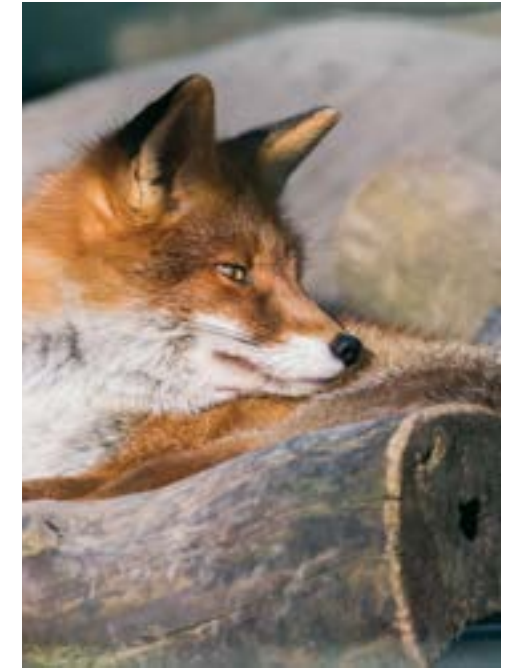
2. Hatásbecslés – A hatások vizsgálata során azonosítják az érintett területre vonatkozó lehetséges kedvezőtlen hatásokat és a veszélyeztetettség mértékét. Az értékelést a rendelkezésre álló legkorszerűbb tudományos ismeretek alapján és az összeadódó hatások figyelembe vételével kell lefolytatni. Az eljárás ezen szakaszában kerülnek meghatározásra és értékelésre a káros hatásokat csökkentő, megelőző intézkedések. Amennyiben ezen intézkedések ellenére egy terv vagy beruházás káros hatást gyakorolhat a NATURA 2000 terület integritására, a szabályozás szerint a hatóságok nem engedélyezhetik azt (részletesen ld. IV. pont 1-2.).

3. Alternatív megoldások vizsgálata – A terület integritására, egységességére káros hatással bíró tervek és projektek esetén kedvezőtlen hatással nem járó megoldásokat (pl. egy tervezett kikötő számára más helyszínt) kell ezen eljárási szakaszban keresni.

4. Kivételes engedélyezés – Amennyiben nincs kedvezőbb megoldás, a terv vagy beruházás kivételesen, és csak abban az esetben engedélyezhető, amennyiben annak megvalósításához kiemelkedően fontos közérdek fűződik, e feltételek hiányában nem. Amennyiben kivételesen engedélyezik a tervet vagy beruházást, kiegyenlítő intézkedéseket kell tenni. (részletesen ld. V. pont 3-4.).

III. Mely tervek és beruházások vizsgálata kötelező?

A megfelelő vizsgálat lefolytatásának szükségességét minden olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt meg



Waddensee-ügy - [C-127/02.]

A madárvédelmi területnek minősülő holland Watt-tengeren (Waddensee), egy halászzal foglalkozó cég számára engedélyezték a szívkglyó gépi úton történő halászatát. Az engedélyeket minden évben kiadták a társaságnak. Ezen, ismételt kiadott engedélyek egyikét támada meg egy környezetvédelmi civil szervezet arra hivatkozva, hogy ez a halászati tevékenység olyan beruházásnak (projektnek) minősül, amelynek kapcsán az Élőhelyvédelmi Irányelv szabályai értelmében megfelelő vizsgálatot kell lefolytatni.

Az EUB – a környezeti hatásvizsgáló (KHV) Irányelvben foglalt "projekt" definícióra utalva - kimondta, hogy jelen ügyben a szívkglyóhalászat projektnek minősül, továbbá, hogy annak ténye, hogy a tevékenységet bizonyos időközönként végzik, nem zárja ki, hogy arra nézve lefolytassák a megfelelő vizsgálatot.



kell fontolni (ld. IV. pont 1. Előzetes értékelés – Screening), amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges.

Az első fontos kérdés, hogy mit is értünk "beruházás", illetve "terv" fogalma alatt.

A beruházás fogalma magában foglalja az építési beruházásokat, bányászati tevékenységeket, és más, a tájat és a természeti környezetet befolyásoló beavatkozásokat. E fogalom tehát nem korlátozódik építési tevékenységekre; a mezőgazdasági termelés jelentős intenzifikációja vagy a természeti terület értékeinek károsításával, megsemmisülésével járó fakitermelés szintén e körbe tartoznak, s projektként, beruházásként értelmezendők. Ezen túlmenően a folyamatos tevékenységeket is beruházásként kell figyelembe venni.

A tervek kapcsán tipikus példaként területrendezési tervek, ágazati stratégiák, cselekvési tervek említhetők (pl.: közlekedési infrastrukturális stratégiák, hulladékgazdálkodási tervek, vízgazdálkodási tervek). Azok a tervek azonban, amelyek kizárólag politikai célkitűzéseket, szándéknyilatkozatokat tartalmaznak, az Élőhelyvédelmi Irányelv szempontjából nem minősülnek "terv"-nek.

Kivételként említendő, s ezek esetében nem kötelező a megfelelő vizsgálat lefolytatása, ha a terv az adott terület kezelésével, fenntartásával kapcsolatos, illetve ahhoz szükséges. Ez a kivétel szűken értelmezendő, vagyis, ha az adott terv vagy beruházás csak részben szolgálja a terület fenntartását, a megfelelő vizsgálat lefolytatása kötelező. Ilyen eset fordulhat elő például erdőgazdálkodásban, ha a fák kivágása kettős - természetvédelmi és gazdasági - céllal történik.

Előfordulhat, hogy egy terv vagy beruházás, amely a terület fenntartásához szükséges, kedvezőtlen hatással bírhat egy másik területre, így a megfelelő vizsgálat ilyen esetekben is kötelező. Például egy olyan projekt, amely egy vízi élőhely vízzel való feltöltésével jár, vizsgálandó abból a szempontból, hogy a beavatkozás milyen hatással bírhat a közeli, szintén védelem alá eső erdőterületre.

Érdemes megjegyezni, hogy nem kizárólag a különleges természetvédelmi területeken megvalósított egyes beruházások, hanem azon kívüli projektek és tervek is vizsgálandók, amennyiben jelentős hatással lehetnek egy természetvédelmi területre (Bizottság v. Németország, C-98/03).

IV. Az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. cikk (3) bekezdése – A megfelelő vizsgálat egyes szakaszai 1 + 2 –előzetes vizsgálat és hatásbecslés

Az Élőhelyvédelmi Irányelv nem határoz meg különös eljárási módot a megfelelő vizsgálat lefolytatására. Általánosan véve, az értékelést rögzíteni, és a döntés alapjául szolgáló érveket indokolni kell az önkényes döntéshozatal elkerülése és a felülvizsgálat lehetőségének biztosítása érdekében. A megfelelő vizsgálat során az elővigyázatosság elve és a legkorszerűbb tudományos ismeretek alkalmazandók.

A megfelelő vizsgálat összességében 4 eljárási szakaszból áll, amelyeket az alábbi sorrend szerint kell teljesíteni.

1. szakasz: Előzetes vizsgálat (Screening)

Az előzetes vizsgálat (az ún. screening) célja annak megállapítása, hogy az érintett területre a beruházásnak vagy tervnek lehet-e bármilyen kedvezőtlen hatása, amely szükségessé tenné a teljes megfelelő vizsgálat lefolytatását. Elegendő a negatív hatás valószínűségének megállapítása, vagyis megfelelő vizsgálat szükséges az terv vagy beruházás hatásainak megállapítására, ha nem zárható ki egyértelműen,

hogy jelentős hatással lesz a területre. A teljes megfelelő vizsgálat lefolytatásának mellőzéséhez kétséget kizáróan bizonyítottak kell lennie, hogy a tevékenység nem bír jelentős hatással.

A hatás jelentős voltának megítélése során az érintett terület egyedi sajátosságait, állapotát kell figyelembe venni különös tekintettel a terület természetvédelmi kijelölési céljaira. A hatás jelentőségének megítélése nem függ a beruházás nagyságától.

Az EUB álláspontja szerint a következő szempontokat kell figyelembe venni az előzetes vizsgálat, a screening során, amelynek célja annak megállapítása, hogy szükséges-e a teljes megfelelő vizsgálatot lefolytatni:

- az érintett természeti területre való jelentős hatás valószínűsége;
- az érintett természeti terület jellemzői, egyedi természeti állapota;
- minden olyan szempont, amely önmagában, vagy más tervekkel/beruházásokkal összeadódó (kumulatív) hatással bírhat a terület védelmi céljainak megvalósítására;
- a legkorszerűbb tudományos ismeretek.

Az EUB rögzítette, hogy amennyiben egy beruházás az érintett természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzések [i] megvalósítását veszélyeztetheti, akkor ebből szükségszerűen következik, hogy jelentős hatással lehet az adott természeti területre, s ennek következtében teljes megfelelő vizsgálatot kell lefolytatni. [ii]

Az elővigyázatosság elvével összhangban, ha nem állapítható meg kétség nélkül a várható hatásokról, hogy azok kedvezőtlenek-e, akkor teljes megfelelő vizsgálatot kell lefolytatni. A tervet vagy beruházást ebben a szakaszban a beruházó által javasoltak szerint kell vizsgálni, vagyis az előzetes vizsgálat során kárenyhítő, megelőző intézkedéseket nem vesznek figyelembe.

A tagállamok szigorúbb szabályokat is alkothatnak a Natura 2000 területeken folytatható tevékenységek engedélyezése kapcsán, például teljesen megtilthatják bizonyos projektek megvalósítását.

2. szakasz: Hatásbecslés

Amennyiben az előzetes értékelés eredménye alapján szükséges annak lefolytatása, a hatásbecslés során valamennyi, a terület integritását érintő hatást azonosítani kell. A terület integritása a terület ökológiai struktúrájának és funkcióinak egységességét jelenti. A terület integritásának értékelése során számos szempontot kell figyelembe venni. A vizsgálatnak ki kell terjednie a beruházásnak más tervekkel vagy projektekkel várhatóan összeadódó, ún. kumulatív hatásaira is.

Különös figyelmet kell fordítani továbbá az Élőhelyvédelmi Irányelv által meghatározott elsődleges fontosságú fajokra és élőhelyekre gyakorolt hatásokra.

A természeti terület természetvédelmi célkitűzéseire gyakorolt hatásokat a legkorszerűbb tudományos ismeretek alapján kell megállapítani. Ez azt jelenti, hogy szigorú követelményeket kell alkalmazni mind az értékelést végző szakértőkkel, mind a vizsgálat értékelési módszereivel kapcsolatban. Az értékelés nem lehet általános jellegű és annak során a terület specifikus egyedi jellemzőit is figyelembe kell venni.

Amennyiben negatív hatást állapítható meg, értékelni kell a beruházás során megvalósítani tervezett kárenyhítő, megelőző intézkedéseket is (jelezve, hogy ezek miként kerülnek megvalósításra, illetve hogyan küszöbölik ki vagy csökkentik a területre kifejtett negatív hatásokat). A kárenyhítő intézkedések célja a beruházás vagy terv negatív hatásainak minimalizálása vagy akár megszüntetése a megvalósítás során vagy azt követően. Amennyiben a terület integritására gyakorolt kedvezőtlen

Bizottság v. Németország – [C-98/03.]

Az Élőhelyvédelmi Irányelv hazai jogrendbe való átültetése során a német jogalkotó a megfelelő vizsgálat lefolytatását azokban a vízhasználati járó esetekben tette kötelezővé, amelyekben az adott tevékenység vízjogi engedély köteles is volt egyben. A német kormány arra hivatkozott, hogy a csekély mértékű vízhasználati járó tevékenység, amely nem engedélyköteles, nem lehet jelentős hatással a környező természeti területekre.

Az EUB döntése értelmében azonban nem lehet eleve kizárni, hogy a csekély mértékű vízhasználati járó projektek jelentős hatással bírhatnak a Natura 2000 területekre. Inkább ezt esetről esetre szükséges mérlegelni. A Bíróság megállapította, hogy Németország nem megfelelően ültette át az Élőhelyvédelmi Irányelvet.

Regione Puglia-ügy (C-2/10)

Olaszországban, Puglia tartomány regionális szabályozásában a nem saját fogyasztású szélturbinák építését megtiltották Natura 2000 területeken. Ezen szabály miatt indított eljárást a cég, amely a természeti területen szélenergiát tervezett telepíteni.

Az EUB kimondta, hogy jogszerű lehet a környezetre gyakorolt hatások előzetes értékelése nélkül bizonyos tevékenységek megtiltása, amennyiben a szabályozás tiszteletben tartja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét és az arányosság elvét. A Bíróság megállapította, hogy az ilyen szabályozás nem áll ellentétben a megújuló energiaforrások támogatására vonatkozó általános EU állásponttal.

Sweetman és társai ügy (C-258/11)

A Galway várost elkerülő N6-os út tervének engedélyezését az ír bíróságon arra hivatkozással támadták meg, mert a tervek szerint az út egy része a Lough Corrib SCI-n haladt volna át. Az említett útépítési projekt az érintett területen belül megközelítőleg 1,47 hektár, elsődleges fontosságú természetes élőhelytípusnak minősülő karmesző végleges eltűnését eredményezte volna a teljes természeti terület 270 hektár nagyságú. A helyi hatóságok helyi jelentőségű káros hatást állapítottak meg e területre nézve, azonban úgy határoztak, hogy ez a hatás nem befolyásolja hátrányosan a teljes természeti terület egységességét.

Az EUB döntésében kimondta, hogy az adott terv vagy beruházás hátrányosan befolyásolja az említett természeti terület épségét, ha annak megvalósítása azon elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus egészségének vagy egy részének tartós és helyreállíthatatlan elvesztéséhez vezetne, amely megőrzésére irányuló célkitűzés indokolta az érintett terület kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területként való kijelölését.



hatás nem küszöbölhető ki kárenyhítő intézkedéssel, az engedély csak kivételes esetben adható meg (ld. következő pont).

Kárenyhítő intézkedésként alkalmazható a beruházás végrehajtásának megfelelő időbeli ütemezése (pl. egyes fajok szaporodási időszakában a tevékenységek folytatásának tilalma), az alkalmazandó eszközök és műveletek típusának meghatározása (pl. a parttól megfelelő távolságban meghatározott kotró használata a sérülékeny élőhelyek védelme érdekében), vagy az érintett természeti területen belül meg nem közelíthető területek kijelölése (pl. valamely állatfaj telelésére szolgáló üregek területe kapcsán). A kiegyenlítő intézkedések (pl. a másutt megsemmisített élőhely helyreállítása) nem tekinthetők kárenyhítő intézkedésnek.

A megfelelő vizsgálat alapja az elővigyázatosság elve, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben nem zárható ki az adott terv vagy projekt jelentős hatása az érintett természeti területre (tudományos bizonytalanság marad), akkor a jelentős hatást vélelemezni kell. [iii] Fő szabály szerint, a jelentős hatással bíró tervet vagy projektet nem lehet engedélyezni. Ennek következtében alternatív megoldásokat kell keresni, s azokat megvizsgálni (3. szakasz). Ha ilyen alternatív változat nincs, a beruházás vagy terv csak kivételes esetben engedélyezhető (4. szakasz).

V. 6. cikk (4) bekezdés – a hatásvizsgálat szakaszai 3+4 – kivételek és alternatív megoldások

3. szakasz: Az alternatív megoldások vizsgálata

Amennyiben a terv vagy projekt jelentős kedvezőtlen hatással bírhat az érintett természeti terület integritására, alternatív és biztonságosabb megoldásokat kell keresni a megvalósítására. Az eljárás ezen szakaszában egyéb szempontok (pl. gazdasági tényezők, melyek az alternatíva megvalósítását sokkal költségesebbé teszik) nem írhatják felül az ökológiai szempontokat (a terület integritásához fűződő érdeket). Amennyiben létezik alternatív megoldás, amely nem befolyásolja hátrányosan a területet, azt kell alkalmazni.

4. szakasz: Kiemelkedően fontos közérdek

Ha nincs alternatív megoldás, vagy annak kedvezőtlen hatása a szóban forgó természeti területre nem előzhető meg, akkor az eljáró hatóság csak kivételes esetben engedélyezheti a beruházást. E kivétel alkalmazására kizárólag a megfelelő vizsgálatot követően [iv], azaz valamennyi, korábbi eljárási szakasz lefolytatása után és abban az esetben kerülhet sor, ha megállapítást nyer, hogy a kérdéses terv vagy projekt megvalósításához kiemelkedően fontos közérdek fűződik. A kivételeket minden esetben szűkítően és az elővigyázatosság elvével összhangban kell értelmezni.



A "kiemelkedően fontos közérdek" fogalmát az Élőhelyvédelmi Irányelv nem definiálja, hanem az emberi egészséget, a közbiztonságot és a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyöket sorolja fel. Emellett az Európai Bizottság álláspontja szerint az alapvető kormányzati és társadalmi érdekek is kiemelkedően fontos közérdeknek tekinthetők [v].

A kiemelkedően fontos közérdek vizsgálatakor az eljáró hatóságnak abban kell döntést hoznia, hogy az sokkal fontosabb-e, mint a természeti terület megóvásának érdeke. A kivétel csak két feltétel együttes fennállása esetén alkalmazható: ha a hivatkozott közérdek (1) kiemelkedően fontos és (2) hosszú távú.

Más megközelítés alkalmazandó, ha az érintett természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust foglal magában, illetve, ha veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál. Ilyen esetben kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos szempontokat lehet érvényesíteni. Egyéb kiemelkedően fontos közérdek fennállása esetén a kivétel alkalmazásához az Európai Bizottság véleményét kell kérni.

Amennyiben egy terv vagy beruházás kivételes módon kerül engedélyezésre, kiegyenlítő intézkedéseket kell meghatározni a kedvezőtlen hatások ellensúlyozására. A kiegyenlítő intézkedés többféle formában meghatározható, pl. hasonló típusú élőhely helyreállítása, feljesztése az érintett természeti területen belül, vagy - Natura 2000 védelem alá helyezéssel - másutt, a meglévő élőhely fejlesztése, vagy új, egyenértékű természeti terület Natura 2000 védelem alá vonása. A kiegyenlítő intézkedés előírása során kötelező figyelembe venni az érintett terület és fajok sajátosságait, s az intézkedéseknek alkalmasnak kell lenniük a beruházás által okozott kár kiegyenlítésére, azaz kifejezetten ugyanazon fajok/élőhelyekre vonatkozóan kell azokat meghatározni, s a beruházás által gyakorolt negatív hatásokhoz képest arányosnak kell lenniük. Az elfogadott kiegyenlítő intézkedéseket be kell jelenteni az Európai Bizottságnak.



Briels és társai ügy (C-521/12)

Hollandiában egy autópálya kiszélesítését előíró tervet fogadtak el, amely az érintett természeti terület egy részének elpusztulását eredményezte volna. A hatásvizsgálat során megállapítást nyert, hogy a beruházás jelentős kedvezőtlen hatással bír az érintett természeti területre, azonban a környező területek hidrogeológiai viszonyainak javítása esetén a védett élőhely-típus- - képerjés láprétek – növekedhet is. A beruházást olyan intézkedések előírásával engedélyezték, amelyek a védett élőhely-típus elterjedését segítették volna elő.

Az EUB ítéletében kifejtette, hogy ezek az intézkedések nem az ezen élőhelytípusra a projekt által közvetlenül gyakorolt súlyos káros hatások elkerülését, és nem is azok csökkentését célozzák, hanem e hatások ezt követő ellensúlyozására irányulnak, s nem biztosítják azt, hogy a projekt – az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében – ne befolyásolja hátrányosan az említett természeti terület épségét. Ennek következtében ezek a 6. cikkely (4) bekezdése szerinti kiegyenlítő intézkedések, amelyek a kivételes feltételek fennállása esetén történő engedélyezés során alkalmazhatók. (ld. 4. szakasz).

Az olyan intézkedések, amelyek valójában kiegyenlítő és nem kárenyhítő intézkedések, nem tehetik lehetővé a beruházók vagy a tagállami hatóságok részére a projektek egyszerűbb engedélyeztetését, mint azt az Élőhelyvédelmi Irányelv megköveteli.



i - A Natura 2000 területek védelmi céljainak meghatározása az Élőhelyvédelmi Irányelv 4 cikkely (1) bekezdésének megfelelően történik, s e védelmi célok olyan célkitűzéseket foglalnak magukban, amelyek az egyes élőhelyek és fajok jellemzőire vonatkozó adatokon alapulnak, s melyeket minden Natura 2000 területre vonatkozóan egyedileg határoznak meg.

ii - Ld. C-127/02, 48. bekezdés

iii - Ld. C-258/11. (40) bekezdés, és C-404/09. (99) –(100) bekezdések

iv - Ld. Castro Verde-ügy (C-239/04) (35) bekezdés; Bizottság v. Spanyolország (C-404/09) (156)-(157) bekezdések.

v - Ld. Managing Natura 2000 Sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC. European Communities, 2000, 44-45 o. Elérhető online: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf

