

ANTONIO TIZZANO

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2005. november 24.<sup>1</sup>

**I – Bevezetés**

1. A jelen, 2003. február 28-án az EK 226. cikk értelmében benyújtott keresetében az Európai Bizottság annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv<sup>2</sup> (a továbbiakban: irányelv vagy élőhely-irányelv) 6. cikkének (3) és (4) bekezdéséből, valamint 12., 13. és 16. cikkéből eredő kötelezettségeit.

élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül.”

3. E célból ugyanezen cikk (2) bekezdése előírja, hogy:

„Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések célja a közösségi érdekeltségű természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védeltségi helyzetének fenntartása, illetve helyreállítása.”

**II – Jogi háttér**

[...]

*A – A vonatkozó közösségi rendelkezések*

2. A 2. cikk (1) bekezdés értelmében az irányelv elsődleges célja, hogy „a természetes

4. A 3. cikk értelmében: „a különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből

1 – Eredeti nyelv: olasz.

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

álló hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.”

5. A 6. cikk (2)–(4) bekezdése írja elő a védett helyek rendszerének megőrzését.

6. A 6. cikk (2) bekezdésének értelmében „[a] tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetvédelmi területeken található olyan természetes élőhelytípusok, és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet.”

7. A jelen ügy szempontjából lényegesebb (3) és (4) bekezdés tartalmazza a tervek és projektek engedélyezésének szabályozását, előírva, hogy:

„(3) Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti

terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.

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

Amennyiben az érintett természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus foglalt magában, és/vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá – a Bizottság véleménye szerint – a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat lehet érvényesíteni.”

8. Az állatfajok védelmét illetően az irányelv 12. cikke előírja:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok természetes elterjedési területükön való szigorú védelmének érdekében, megtiltva az alábbiakat:

a) e fajok vadon befogott példányainak szándékos befogásának vagy megölésének bármely formája;

b) e fajok szándékos zavarása, különösen párzás, utódnevelés, áttelelés és vándorlás idején;

c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;

d) párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsítása vagy elpusztítása.

(2) E fajok esetében a tagállamok megtiltják a vadonból befogott példányok tartását, szállítást, kereskedelmét, illetve cseréjét, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálását azon példányok kivételével, amelyek befogása az irányelv alkalmazása előtt, jogszerűen történt.

(3) Az (1) bekezdés a) és b) pontjában, valamint a (2) bekezdésben említett tilalmak az e cikk hatálya alá tartozó állatok életének valamennyi szakaszára érvényesek.”

9. A növényfajok védelmére vonatkozóan viszont az irányelv 13. cikke így rendelkezik:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a IV. melléklet b) pontjában felsorolt növényfajok számára szigorú védelmi rendszert hozzanak létre, megtiltva az alábbiakat:

a) az említett növényfajok vadon élő példányainak szándékos letépése, begyűjtése, levágása, gyökerestől való kiszedése vagy elpusztítása azok természetes elterjedési területén;

- b) az említett növényfajok vadonból begyűjtött példányainak tartása, szállítása, kereskedelme vagy cseréje, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálása, kivéve azon példányokat, amelyek begyűjtése ezen irányelv alkalmazása előtt, jogszerűen történt.
- b) termést, állatállományt, erdőt, halastavat, vizeket és más típusú, tulajdont érintő súlyos károk megelőzése;

(2) Az (1) bekezdés a) és b) pontjában említett tilalmak az e cikk hatálya alá tartozó növények életének valamennyi szakaszára érvényesek.”

- c) közegészség, közbiztonság vagy más kiemelkedően fontos közérdek, beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is, továbbá a környezet számára kiemelkedően előnyös hatás elérése;

10. Az irányelv 16. cikkének értelmében ugyanakkor:

„(1) Amennyiben nincs más megfelelő megoldás, és az eltérés megengedése nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását az elterjedési területükön, a tagállamok engedélyezhetik a 12., 13., 14. cikkben, valamint a 15. cikk a) és b) pontjában foglalt rendelkezésektől való eltérést az alábbiak érdekében:

- d) az érintett fajok újbóli elszaporításával és visszahonosításával kapcsolatos kutatás és oktatás, továbbá az e célok érdekében végzett tenyésztés és nemesítés, növények esetében a mesterséges szaporítást is beleértve;
- e) a IV. mellékletben felsorolt fajok korlátozott és az illetékes tagállami hatóságok által meghatározott számú példányai szigorúan ellenőrzött feltételek mellett, szelektív módon és korlátozott mértékben végzett befogásának, begyűjtésének vagy tartásának engedélyezése. [...]”

- a) a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme;

B – A vonatkozó nemzeti jog

11. A Németországi Szövetségi Köztársaság, az 1998. április 30-i Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes<sup>3</sup> (a természetvédelemről szóló szövetségi törvényt módosító második törvény, a továbbiakban: Bundesnaturschutzgesetz vagy BNatSchG) ültette át az élőhely-irányelvet.

12. Ezt a törvényt a 2002. március 25-i Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften<sup>4</sup> (a természet védelme és a táj megóvása jogának megújításáról és egyéb jogszabályi rendelkezések elfogadásáról szóló szövetségi törvény, a továbbiakban: új törvény) hatályon kívül helyezte, és annak helyébe lépett, és amelynek rendelkezései, a jelen ügy tekintetében, csaknem teljesen megegyeznek a korábbi törvény vonatkozó rendelkezéseivel.<sup>5</sup>

13. A jelen ügy szempontjából az új törvény 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának a)–

c) alpontja (korábban a BNatSchG 19a cikke (2) bekezdésének 8. pontja) a következőképpen határozza meg a „programok” fogalmát:

«a) egy közösségi jelentőségű természeti területen, vagy egy európai madárvédelmi területen belül tervezett programok és intézkedések, amennyiben azok hatósági döntéstől, vagy egy hatósági értesítéstől függenek, vagy ha azokat hatóság hajtja végre,

b) a 18. cikk szerinti, természetbe és tájba történő beavatkozások, amennyiben azok hatósági döntéstől, vagy hatósági értesítéstől függenek, vagy ha azokat hatóság hajtja végre és

c) a Bundes-Immissionschutzgesetz (a szennyezés elleni védelemről szóló szövetségi törvény) értelmében engedélyköteles berendezések létesítése, valamint a Wasserhaushaltsgesetz (a vízháztartásról szóló törvény) értelmében engedélyköteles vagy jóváhagyástól függő vízhasználatok,

amennyiben egyenként vagy más programokkal és tervekkel együtt jelentős hatással lehetnek egy közösségi jelentőségű természeti területre, vagy egy európai madárvédelmi területre [...]»

3 – BGBl. 1998 I., 823. o.

4 – BGBl. 2002. I., 1193. o.

5 – Mivel ezek a rendelkezések megegyeznek, a felek beadványaikban mind az új törvény, mind pedig a BNatSchG rendelkezéseire hivatkoztak. A kereset vizsgálata során magam is így járok el.

14. A 18. cikk (korábban a BNatSchG 8. cikke), amelyre a 10. cikk (1) bekezdése 11. pontjának b) alpontja hivatkozik, a következőképpen határozza meg a „természetbe és a tájba való beavatkozás” fogalmát:

„(1) A természetbe és a tájba való beavatkozás a jelen törvény alkalmazásában a földfelszín formájának vagy használatának megváltoztatása, vagy a felszíni talajréteghez kapcsolódó talajvízszint módosítása, amely jelentősen megváltoztathatja a táj, vagy az ökoszisztéma teljesítőképességét és működését.

(2) A földek mezőgazdasági, erdőgazdasági és halászati hasznosítása nem minősül beavatkozásnak, amennyiben figyelembe veszi a természetvédelem és a táj megővésének elveit: A földek mezőgazdasági, erdőgazdasági és halászati hasznosítása elvileg nem veszélyezteti a fent hivatkozott célokat és elveket, amennyiben betartja az 5. cikk (4)–(6) bekezdésében szereplő feltételeket és a helyes szakmai gyakorlat szabályait, amelyek a mezőgazdaságról, az erdőgazdaságról és a halászatról szóló törvényből, valamint a Bundesbodenschutzgesetz (a földvédelemről szóló szövetségi törvény) 17. cikkének (2) bekezdéséből erednek.”

15. A kibocsátások vonatkozásában az új törvény 36. cikke (a BNatSchG 19e. cikke) így rendelkezik:

„Amennyiben a szennyezés elleni védelemtől szóló szövetségi törvény alapján engedélyköteles berendezés előreláthatólag kibocsátást okoz, amely – beleértve a más berendezésekkel és intézkedésekkel együttes hatást – e berendezés hatókörében jelentős hatással van a közösségi jelentőségű természeti terület vagy az európai madárvédelmi terület védelméhez szükséges lényeges alkotórészekre, és ha a károsodásokat nem lehet kiegyenlíteni a 19. cikk (2) bekezdésének megfelelően az engedélyt nem lehet kibocsátani, kivéve ha teljesülnek a 34. cikk (3) és (4) bekezdése együttes rendelkezéseinek feltételei. A 34. cikk (1) és (5) bekezdését értelemszerűen alkalmazni kell. A határozatokat a természetvédelem és a tájvédelem tárgyában illetékes hatósággal egyetértésben hozzák meg.”

16. Végül, a 43. cikk (4) bekezdése (a BNatSchG 20f. cikkének (3) bekezdése) eltéréseket enged a természetvédelmi tilalmak alól, előírva, hogy:

„A 42. cikk (1) és (2) bekezdésében kimondott tilalmakat nem lehet alkalmazni a mezőgazdasági, erdőgazdasági és halászati célú földhasznosításra irányuló, és a helyes szakmai gyakorlatnak, valamint az 5. cikk

(4)–(6) bekezdésében előírt követelményeknek megfelelően végrehajtott tevékenységekre, az e tevékenységek keretében előállított termékek értékesítésére vagy a 19. cikk alapján engedélyezett beavatkozások végrehajtására, vagy a környezeti hatásvizgálatról szóló törvény keretében a környezeti hatásvizgálatra, továbbá a 30. cikk alapján engedélyezett intézkedések végrehajtására irányuló tevékenységekre, azzal a feltétellel, hogy az állatokat – beleértve azok fészkelő-, költő-, élő- vagy bűvőhelyeit – és a különösen védett növényfajokat ezáltal szándékosan ne veszélyeztessék. A magasabb szintű védelmet biztosító tartományi rendelkezéseket e rendelkezés nem érinti.”

17. A Németországi Szövetségi Köztársaságban az irányelvet számos ágazati törvénnyel is átültették. A jelen ügy tekintetében az 1998. május 14-i Planzenschutzgesetz (a növényvédelemről szóló törvény)<sup>6</sup> kell megemlíteni, amely 6. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„A növényvédő szereket a helyes szakmai gyakorlat szabályainak megfelelően kell felhasználni. Tilos a felhasználásuk, amennyiben az emberi vagy az állati egészségre vagy a talajvízre előreláthatóan káros hatást gyakorolnak, vagy ha más súlyosan káros – különösen a természeti egyensúlyra gyakorolt – hatással rendelkeznek. Az illetékes hatóság elrendelheti az ahhoz szükséges

intézkedéseket, hogy teljesüljenek a jelen bekezdés első és második mondatában említett követelmények.”

### III – Tényállás és eljárás

18. A Bizottság, miután megvizsgálta a Németországi Szövetségi Köztársaság által vele közölt, az átültetésre irányuló nemzeti rendelkezéseket, kétségét fejezte ki e rendelkezéseknek az élőhely-irányelvvél való összeegyeztethetősége tekintetében, majd ezt követően az EK 226. cikk értelmében 2000. április 10-én felszólító levelet küldött e tagállamnak.

19. E levelet 2001. július 25-én indokolással ellátott vélemény követte, amely felszólította Németországot, hogy két hónapon belül teljesítse a hivatkozott irányelvből eredő kötelezettségeit.

20. A Bizottság, mivel nem volt megelégedve a német kormány magyarázataival és válaszaival, 2003. február 28-án benyújtott keresetében azt kérte, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy:

- „mivel az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti különleges természetvé-

6 – BGBl. 1998 I, 971. o.

delmi területeken kívül megvalósított egyes programok esetében nem írta elő az irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésével összhangban a természeti területre gyakorolt hatások kötelező vizsgálatát, függetlenül attól, hogy az ilyen programok jelentős hatással lehetnek-e egy különleges természetvédelmi területre,

– mivel nem közölte a halászatról szóló jogszabályai rendelkezéseit, és/vagy mivel nem ügyelt arra, hogy ezek a rendelkezések megfelelő halászati tilalmakat tartalmazzanak,

a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az [élőhely-]irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdéséből, valamint 12., 13. és 16. cikkéből eredő kötelezettségeit.”

– mivel egy különleges természetvédelmi területen engedélyezte a kibocsátásokat függetlenül attól, hogy azok jelentős hatással lehetnek-e a területre,

21. A Bírósághoz Németország és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

– mivel a fajok védelmére vonatkozó rendelkezések hatálya alól kizárt egyes, a védett állatok rovására nem szándékosan okozott zavaró hatásokat,

22. A német kormány és a Bizottság részt vett a 2005. július 14-én tartott tárgyaláson is.

– mivel nem biztosította az irányelv 16. cikkében előírt eltérési feltételek betartását a különleges természetvédelmi terület védelmével összeegyeztethető egyes jogi aktusok esetében,

#### IV – Értékelés

*A kereset elfogadhatóságáról*

– mivel a növényvédő szerek felhasználására vonatkozó szabályozása nem veszi kellően figyelembe a fajok védelmét,

23. A német kormány vitatja a kereset elfogadhatóságát, és azt állítja, hogy a Bizottság

ság nem vette kellőképpen figyelembe a pert megelőző eljárás során a BNatSchG és az egyéb különleges nemzeti rendelkezések vonatkozásában végzett jelentős módosítások hatását. E módosítások alapján a Bizottságnak másképpen kellett volna értékelnie a német jogszabályoknak az élőhely-irányelvvel való összeegyeztethetőségét.

24. Rögvest meg kell mondanom, hogy a német hatóságok érvelése nem tűnik relevánsnak a jelen kereset elfogadhatósága vitatásának tekintetében. Az a kérdés ugyanis, hogy a Bizottság figyelembe vett-e, vagy sem, bizonyos jogszabályi módosításokat a német szabályozás összeegyeztethetőségének értékelése során, az ügy érdemét, tehát a kereset megalapozottságát, nem pedig elfogadhatóságát érinti.

25. Ezután meg kell állapítanom, hogy az új törvény és az alperes kormány által hivatkozott egyéb jogszabályok elfogadásával a Bizottság által az indoklással ellátott véleményben vitatott rendelkezések közül egyiknek a tartalma sem változott meg. Más szóval, a jelen kereset a lényegében változatlanul maradt rendelkezések ellen irányul<sup>7</sup>.

26. Mindenesetre, még ha fel is tesszük, hogy e módosítások valamiképpen érintették a Bizottság által vitatott rendelkezések valamelyikét, e módosítások semmi esetre sem indokolhatják a jelen kereset elfogadhatatlanságát. Ismeretes ugyanis, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a kötelezettségszegés fennállását az indoklással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, az ezt követő jogszabályi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe.”<sup>8</sup> Márpedig a Németországnak 2001. július 25-én megküldött indoklással ellátott véleményben kitűzött két hónapos határidő lejártakor az alperes kormány által hivatkozott jogszabályi módosítások nem voltak még hatályban. Amint ugyanis azt német kormány is megerősítette a tárgyaláson, e módosításokat csak 2002 márciusában fogadták el.

27. Úgy vélem tehát, hogy a német kormány által e tekintetben felhozott kifogásokat el kell utasítani.

28. Másfelől, azt sem lehetne felróni a Bizottságnak – mivel hivatalból támasztott kétségeket, tekintve, hogy Németország nem emelt kifogást e tekintetben –, hogy keresetében más jogalapokra hivatkozott, mint a pert megelőző eljárás során azon tény okán, hogy a keresetlevélben az új törvény azon

8 – A C-214/96. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. november 25-én hozott ítélet (EBHÍT 1998., I-7661. o.) 25. pontja, a C-384/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. május 25-én hozott ítélet (EBHÍT 2000., I-3823. o.) 35. pontja és a C-417/02. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHÍT 2004., I-7973. o.) 22. pontja.

7 – Keresetében a Bizottság ugyanis csak annyiban hivatkozik az új törvény rendelkezéseire, amennyiben azok megegyeznek az előző törvény rendelkezéseivel.

rendeleteire hivatkozott, amelyek az indokolással ellátott véleményben kitűzött határidő lejártakor nem voltak hatályban. Az állandó közösségi ítélkezési gyakorlat szerint valamely kötelezettségzegés megállapítása iránti kereset elfogadhatóságának megállapításához ugyanis nem szükséges, „hogy az indokolással ellátott véleményben hivatkozott és a keresetben megjelölt nemzeti jogszabályoknak minden esetben meg[egyezzenek].”<sup>9</sup> A Bíróság szerint „elegendő, hogy a pert megelőző eljárásban kifogásolt szabályozással létrehozott rendszert összességében a tagállam által az indokolással ellátott véleményt követően hozott és a keresetben támadott új intézkedések is fenntartsák.”<sup>10</sup> Ez a feltétel pedig, mint azt már említettem, teljes mértékben teljesül a jelen ügyben.

29. Ezek után rátérek a Bizottság által hivatkozott kifogások analitikus vizsgálatára.

#### *Az első kifogásról*

30. A Bizottság elsősorban az irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének nemzeti jogba történt hiányos átültetését kifogásolja,

mivel az új törvény 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának b) és c) alpontjában [korábban a BNatSchG 19a. cikke (2) bekezdésének 8. pontja] szereplő „program” fogalma, amely a különleges természetvédelmi területen kívül megvalósított programokra alkalmazható, túl megszorító és a hatásvizsgálati kötelezettségből kizár egyes, a védett természeti területek számára potenciálisan káros tevékenységeket és beavatkozásokat.

31. A Bizottság elsősorban azt állítja, hogy a 10. cikk (1) bekezdése 11. pontjának b) alpontja által a „természetbe és a tájba való beavatkozással” járóknak minősített programok közé csak azok a beavatkozások tartoznak, amelyek a 18. cikk (1) bekezdése [a korábbi 8. cikk (1) bekezdése] szerint, amelyre a rendelkezés hivatkozik, a „földfelszín formájának vagy használatának megváltoztatására” vonatkoznak, de a rendelkezés nincs figyelemmel valamennyi egyéb olyan tevékenységre vagy intézkedésre, amelyek nem járnak ilyen változtatással. A 18. cikk (2) bekezdése [a korábbi 8. pont (7) bekezdése] kifejezetten kizárja e fogalomból a földek mezőgazdasági, erdőgazdasági és halászati célú hasznosítását, amennyiben a hasznosítás során figyelembe veszik a természetvédelem és a táj megóvásának céljait és elveit. E feltétel azonban túlságosan is általánosan van megfogalmazva ahhoz, hogy a védett területek védelmének megfelelő szintjét biztosítsa.

32. A Bizottság másodsorban azt állítja, hogy a „program” fogalma a szennyezés elleni védelemről szóló szövetségi törvény és a vízháztartásról szóló törvény értelmében

9 – A C-221/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2005. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8336. o.) 39. pontja.

10 – A hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 39. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

engedélyköteles, illetve jóváhagyástól függő berendezésekre és vízhasználatra korlátozódik [a 10. cikk (1) bekezdése 11. pontjának c) alpontja]. Minden, az ilyen jóváhagyástól nem függő és nem engedélyköteles vízhasználat, illetve berendezés kivételt képez az irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében előírt helyszíni hatásvizsgálati kötelezettség alól, függetlenül attól, hogy kifejthet-e jelentős hatást a védett természeti területekre.

33. A német kormány elsősorban arra hivatkozik, hogy a Bizottság túlságosan tágan értelmezi a „program” fogalmát, mivel az érintett berendezésekre vonatkozó hatásvizsgálati kötelezettségnek semmilyen korlátozását nem fogadja el. Ezt a fogalmat az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 85/337/EGK tanácsi irányelvben<sup>11</sup> szereplő pontos meghatározás fényében kell értelmezni.

34. Az alperes kormány azt állítja továbbá, hogy a „programoknak” a hivatkozott 10. cikk (1) bekezdése 11. pontjának b) és c) alpontjában előírt kategóriái gyakorlatilag magukban foglalják az olyan, különleges természetvédelmi területeken kívül végrehajtott beavatkozásokat, amelyek valószínűleg jelentős hatással lehetnek e területekre. Ami

pedig a nem e kategóriákba tartozó beavatkozásokat illeti, ezekre szigorú természetvédelmi jogszabályok vonatkoznak, ami biztosítja a különleges természetvédelmi területek megfelelő és hatékony védelmét.

35. Rögvest meg kell mondanom, hogy a német kormány érvelése számomra nem meggyőző.

36. Úgy tűnik ugyanis, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezésekben alkalmazott megközelítés ellentétes az élőhely-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének szövegével és szellemével. Az új törvény 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának b) és c) alpontja, valamint 18. cikke (1) és (2) bekezdésének együttes rendelkezéséből ugyanis az következik – és ezt a német kormány sem vitatta –, hogy ezen intézkedések és tevékenységek nem tartoznak a „program” fogalmába, tehát vizsgálati kötelezettség alá, olyan tényezőktől függően, mint a beavatkozás jellege (vagyis földfelszín formájának vagy használatának megváltozásával vagy a felszín alatti talajvízszint módosításával járnak-e), a tevékenységi ágazat (mezőgazdaság, erdőgazdaság vagy halászat), valamint azon tény, hogy ezekhez nem szükségesek meghatározott engedélyezések vagy jóváhagyások.

37. Márpedig az élőhely-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy „megfelelő vizsgálatot kell folytatni *minden* olyan terv vagy

<sup>11</sup> - Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű kiadása 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.) 1. cikkének (2) bekezdése szerint projekt: i. épületek vagy egyéb létesítmények kivételzése, ii. egyéb beavatkozások a természetes környezetbe és tájba, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is.

program hatásait illetően [...], amely [...] *akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként* valószínűleg jelentős hatással lesz [a természeti területre].”<sup>12</sup> Tehát olyan széles körű kötelezettségről van szó, amely minden olyan intézkedésre vagy tevékenységre vonatkozik, amely akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként potenciálisan veszélyezteti a különleges természetvédelmi területeket, és alkalmazhatóságának csak egy korlátja van: a lehetséges jelentős hatások e területekre gyakorolt hiánya.

38. Egyértelműnek tűnik tehát számomra, hogy nem lehet elvont és általános módon feltételezni, amint azt a német jogszabály teszi, hogy tevékenységek vagy beavatkozások előre meghatározott kategóriái soha nem fognak ilyen hatással járni. Valamely program hatása ugyanis viszonylagos tényező, amely mind a szóban forgó program, mind pedig a terület és az érintett faj jellemzői szerint változik, és amelyet ezért esetről esetre kell megvizsgálni. Például, kis kiterjedésű természetes élőhelyek, ahol ritka és különösen érzékeny fajok vannak jelen, sokkal élnékben reagálhatnak a külső behatások bizonyos típusára, mint más, kevésbé „érzékeny” természetvédelmi területek. Ez az értelmezés teljes egészében összeegyeztethetőnek látszik az irányelv által a természetvédelmi területek megőrzésének és a veszélyeztetett fajok védelmének biztosított elsőbbséggel.

39. A Bíróság egyébként már megállapította, hogy az élőhely-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével ellentétesek az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek célja, hogy „általános jelleggel megkerüljék a [tervek vagy programok] természetvédelmi területre gyakorolt hatása vizsgálatának kötelezettségét, akár az előre látható költségek összegének nagysága, akár az érintett tevékenységek sajátos ágazatai okán.”<sup>13</sup> Ez a megállapítás még inkább meggyőzőnek tűnik számomra egy olyan olyan nemzeti jogszabállyal kapcsolatban, mint például a szóban forgó jogszabály, amely tevékenységek és beavatkozások teljes kategóriáit zárja ki eredendően az előzetes hatásvizsgálat kötelezettsége alól.

40. Az áttűtető rendelkezések e hiányosságait véleményem szerint az, a német kormány által hivatkozott körülmény sem pótolja, hogy a hatásvizsgálati kötelezettség alá nem tartozó programoknak egyébként az új törvény 18. cikke értelmében tiszteletben kell tartaniuk a környezetvédelem, a természetvédelem és a táj megőrzése jogterületének elveit és jogszabályait; ami tehát, még ha közvetetten is, lehetővé teszi az élőhely-irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírt feltételek teljesülését a természetvédelmi területek megőrzése és a hatásvizsgálat területén. Nem tűnik ugyanis úgy, hogy az általános jellegű jogszabályokra vagy „a

13 – A Bíróságnak a C-256/98. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2000. április 6-án hozott ítélete (EBHT 2000., I-2487. o.) 39. pontja, amely olyan francia jogszabályra vonatkozott, amely nem tette kötelezővé a hatásvizsgálatot a 12 millió francia franknál kisebb összköltséggel járó, illetve az elektromos áramra, a gáza és a telekommunikációs hálózatokra vonatkozó projektek esetében.

12 – Kiemelés tőlem.

helyes szakmai gyakorlatra” történő hivatkozás biztosítja az egyediségnek, a konkrétság-nak és az egyértelműségnek az állandó közösségi ítélkezési gyakorlat által az irányelvek átültetésére vonatkozó jogterületen megkövetelt szükséges szintjét.<sup>14</sup> Ez annál is inkább igaz, mivel a jelen ügyben különösen nagy jelentősége van az átültetés pontosságának, mivel olyan, az élőhely-irányelv általános rendszerében alapvető eljárási szabályokról van szó, amelyek meghatározott területek védelmét (a „Natura 2000” különleges megőrzési területei) szabályozzák speciálisan, és e célból központi szerepet tulajdonítanak a hatásvizsgálat kötelezettségének.

41. Úgy vélem tehát, hogy a Bizottság az irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésére vonatkozó kifogásai megalapozottak.

#### *A második kifogásról*

42. Második kifogásában a Bizottság azt állítja, hogy az irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének átültetése a légköri kibocsátások természetvédelmi területekre gyakorolt hatásvizsgálatának tekintetében sem megfelelő.

43. A Bizottság szerint a probléma abból a tényből ered, hogy az új törvény 36. cikke (korábban a BNatSchG 19e. cikke) értelmében valamely kibocsátást okozó berendezés csak abban az esetben engedélyköteles, ha előreláthatóan jelentős hatással lesz a berendezés „hatókörében” elhelyezkedő, különleges természetvédelmi területre, amint azt a szennyezés elleni küzdelemről szóló törvény végrehajtási rendelkezései, különösen pedig az úgynevezett „levegő” körlevél (Erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz – TA Luft<sup>15</sup>) meghatározza. A „hatókörön” kívül elhelyezkedő különleges természetvédelmi területek tehát az irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének megsértésével figyelmen kívül maradnak.

44. A német kormány arra hivatkozik, hogy a valamely meghatározott „hatókörben” szennyező tényezők által okozott káros hatások ellenőrzése kifejezetten kiterjed minden vonatkozó helyi tényezőre. A gyakorlatban semmilyen engedélyt nem lehetne kiadni olyan kibocsátások tekintetében, amelyek káros hatással lehetnek az irányelv értelmében védett javakra.

45. Részemről úgy vélem, hogy – *mutatis mutandis* – e tekintetben is érvényesek az első kifogás elemzése keretében tett megállapítások. Ugyanis a német jogszabály ez esetben is meghatározott tevékenységek természetvédelmi területekre gyakorolt hatásá-

14 – Lásd többek között a C-262/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. július 8-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3073. o.) 9. pontját, a C-59/89. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1991. május 30-án hozott ítélet (EBHT 1991., 1-2607. o.) 18. és 24. pontját, a C-38/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10941. o.) 53. pontját és a C-159/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet (EBHT I-4007. o.) 32. pontját.

15 – GMBL 1986., 95. o.

nak figyelembevételét eleve olyan megkülönböztető kritérium (a természetvédelmi terület a „hatókörön” belüli vagy azon kívüli elhelyezkedése) alapján korlátozza, amely nem szerepel az irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésében.

46. Véleményem szerint tehát a jelen kifogást el kell fogadni.

#### *A harmadik kifogásról*

47. E kifogásával a Bizottság azt állítja, hogy az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja nem megfelelően került átültetésre a német jogrendbe, mivel ez utóbbi csak a szándékos károkozást tiltja bizonyos állatfajok szaporodási és pihenőhelyein. Pontosabban, a Bizottság azt a tényt vitatja, hogy az irányelv hivatkozott cikkének átültetésére irányuló nemzeti rendelkezések [az új törvény 43. cikkének (4) bekezdése, korábban a BNatSchG 20f. cikkének (3) bekezdése] eltérést tartalmaznak az állatfajok védelmének tekintetében azon tevékenységek javára, amelyek nem szándékosan okoznak kárt a védett fajok párzási, költő- vagy pihenőhelyeiben. Márpedig a védelem 12. cikk szerinti rendszere semmiféle ilyen jellegű eltérést nem enged meg.

48. Németország vitatja a 12. cikk (1) bekezdése d) pontjának ezen értelmezését, mivel ezt túl szigorúnak, tehát az arányosság elvével ellentétesnek találja.

49. Részemről úgy vélem, hogy a Bizottság által adott értelmezést elsősorban a szóban forgó rendelkezés szövegezése erősíti meg. A 12. cikk (1) bekezdésében előírt egyéb tilalmaktól eltérően, amelyek kifejezetten csak a „szándékosan” [a), b) és c) pont] végrehajtott cselekményekre alkalmazandók, míg a párzási, költő- vagy pihenőhelyekre vonatkozó tilalom kiterjed a károsítás vagy elpusztítás minden alakzatára, anélkül tehát, hogy különbséget tenne az e területeken történt károkozás szándékos vagy nem szándékos jellege között.

50. E területek fokozott védelme ugyanakkor szerintem az élőhely-irányelv célkitűzésének fényében is indokolt, mely irányelv „fő célja a biológiai sokféleség fenntartás[a].”<sup>16</sup> A szaporodási és pihenőhelyek védelme tehát elsődleges fontosságú nemcsak a veszélyeztetett állatfajok megőrzése, hanem ezek túlélése szempontjából is.

16 – Az élőhely-irányelv harmadik preambulumbekkezdése.

51. A szóban forgó német szabályozás ellenben nem biztosítja ezt a védelmet, mivel, amint ezt az alperes kormány is elismeri, e tekintetben lehetővé teszi, hogy az állatfajok védelmének az irányelv 12. cikke által létrehozott rendszeréből kivonja azokat a tevékenységeket, amelyek nem szándékosan károsíthatják a védett fajok szaporodási és pihenőhelyeit<sup>17</sup>.

52. Következésképpen úgy gondolom, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az irányelv 12. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

#### *A negyedik kifogásról*

53. A Bizottság vitatja a 16. cikk (1) bekezdésének a német jogba történő átültetése megfelelőségét is, mivel nem tartották tiszteletben azokat a pontosan meghatározott feltételeket, amelyekről e rendelkezés függővé teszi az irányelvben előírt tilalmaktól való eltérések lehetőségét. Különösen az új törvény 43. cikkének (4) bekezdéséből [korábban a BNatSchG 20f. cikkének

(3) bekezdése] hiányzik az e feltételekre történő hivatkozás.

54. Meg kell mondanom, hogy a Bizottság kifogásai ez esetben is megalapozottnak tűnnek. A nemzeti törvény 43. cikkének (4) bekezdése ugyanis, bár a fauna és a flóra védelmének jogterületén alkalmazható tilalmak alóli kivételeket szabályozza, semmilyen módon nem hivatkozik az irányelv 16. cikkére vagy az e cikkben kimerítő módon felsorolt engedélyezett eltérések kategóriáira. Sőt, úgy tűnik, hogy a szóban forgó rendelkezés további, vagy egyébként az irányelvben előírtaknál jóval általánosabban megfogalmazott eltéréseket enged.<sup>18</sup> A nemzeti rendelkezés például előírja, hogy „a tilalmak [...] nem vonatkoznak a talaj mezőgazdaság, erdőgazdasági vagy halászati célú használatára irányuló cselekvésekre [...]”, míg az irányelv 16. cikkének b) pontja e tevékenységi területeken csak „termést, állatállományt, erdőt, halastavat, vizeket és más típusú tulajdont érintő súlyos károk megelőzése” céljából enged meg eltéréseket.

55. Ebből következik, hogy az új törvény 43. cikkének (4) bekezdése [korábban a BNatSchG 20f. cikkének (3) bekezdése] nem minősül az irányelv hivatkozott rendel-

17 – Ebben az értelemben lásd a C-6/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2005. október 20-án hozott ítéletet (ÉBFT 2005., I-9056. o.), amelyben a Bíróság megállapította, hogy „az Egyesült Királyság elismeri, hogy a Gibraltar vonatkozásában alkalmazandó szabályozás, mivel kizárólag az érintett fajok párzási, költő- vagy pihenőhelyei szándékos károsítását vagy elpusztítását tilja, nem tesz eleget az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglaltaknak”, ennélfogva „a kifogás ezen részét megalapozottnak kell tekinteni” (79. pont).

18 – Az irányelv 16. cikke megszorító értelmezésének szükségességéről lásd a hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 111. és 112. pontját.

kezése kellően egyértelmű és világos átültetésének, ellentétben a már fentebb (a 40. pontban) hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlat által támasztott követelménnyel.

56. Úgy vélem tehát, hogy a negyedik kifogást is el kell fogadni.

*A ötödik kifogásról*

57. Ötödik kifogásával a Bizottság azt állítja, hogy a Németország által vele átültetési intézkedésként közölt Pflanzenschutzgesetz (a növények védelméről szóló törvény) 6. cikkének (1) bekezdése a növényvédő szerek használata tekintetében nem veszi kellőképpen figyelembe az állat- és növényfajoknak az irányelv 12. és 13. cikke szerinti védelmét.

58. A német kormány lényegében arra hivatkozik, hogy ezeket a szereket engedélyezésük pillanatától kezdve ellenőrzik az emberek és állatok egészségére, valamint „a természeti egyensúlyra” gyakorolt esetleges káros hatások vonatkozásában, ami lehetővé teszi, hogy teljesüljenek az élőhely-irányelv célkitűzései.

59. Egyet kell azonban értenem a Bizottsággal abban, hogy a szóban forgó rendelkezés, azon esetek felsorolásakor, amikor tilos a növényvédő szerek használata, nemcsak hogy az élőhely-irányelvre nem hivatkozik, de elsősorban nem írja elő egyértelműen a károkozás 12. és 13. cikkben megfogalmazott tilalmait. Nem állítható tehát, hogy az irányelvben e tekintetben előírt egyértelmű kötelezettségek teljesültek.

60. Úgy vélem tehát, hogy a Bizottság által hivatkozott kifogások megalapozottak.

*A hatodik kifogásról*

61. A Bizottság végül az irányelv 12. és 16. cikkének megsértésére hivatkozik, mivel Németország: i. nyolc Land (tartomány)<sup>19</sup> esetében nem értesítette a vonatkozó halá-

<sup>19</sup> – Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Elő-Pomeránia, Alsó-Szászország, Észak-Rajna–Vesztfália, Saar-vidék, Szászország és Szász-Anhalt tartományokról van szó.

szati rendelkezésekről, és ii. három másik Landban<sup>20</sup> a hatályos rendelkezések nem tartalmazzak olyan halászati tilalmakat, amelyek megfelelőnek az irányelv által támasztott követelményeknek.

tország biztosításához szükséges egyértelműséggel és pontossággal.”<sup>21</sup> Ez különösen érvényes abban az esetben, a hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében, amikor egy olyan szövegről van szó, mint a jelen esetben vizsgált szöveg, amely „a közös természeti örökség kezelését saját területeik vonatkozásban az egyes tagállamokra”<sup>22</sup> bízta.

62. A német kormány, bár elismeri, hogy a tartományok bizonyos számú, halászatra vonatkozó rendelkezése, mint például Bréma tartomány szabályozása, nem felel meg teljes egészében az irányelvnek, azt állítja, hogy e tartománynak nem kellett közölnie e rendelkezéseket, mivel ezeknek egyébként is meg kellett felelniük a szövetségi és a közösségi jognak egyaránt.

64. Ezért, még ha el is fogadjuk, hogy a tartományok halászati rendelkezései megfelelnek a szövetségi és a közösségi jognak, az utóbbi és az utóbbinak megfelelő értelmezés elsőbbségének általános elveire történő hivatkozást nem lehet az irányelv egyértelmű és pontos átültetési formájának tekinteni. Éppen ellenkezőleg, a német kormány által is – legalábbis néhány tartomány esetében – elismert jogszabályi összeütközés véleményem szerint inkább kétértelműséget keletkeztet, mintsem a halászati tilalmak tényleges betartását teszi bizonytalanná.

63. E tekintetben még egyszer (lásd a fenti 40. pontot) emlékeztetnem kell arra, hogy az állandó közösségi ítélkezési gyakorlat szerint valamely irányelv rendelkezéseit „vitathatatlan kögens jelleggel kell átültetni, a jogbiz-

65. Számomra nem tűnik tehát kétségesnek, hogy Németország a halászat szabályozása

20 – Különösen Bajorországban, a Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes für Bayern (a halászati törvény bajorországi alkalmazásáról szóló rendelet, GVBl. 1997., 404. o., az 1998. december 3-i rendelettel módosítva, GVBl. 1998., 982. o.) értelmében a *Coregonus oxyrinchus* nem szerepel az egész évben védett fajok között; Brandenburg tartományban, a Fischereordnung des Landes Brandenburg (az 1998. november 14-i halászati törvénykönyv, GVBl. II/97., 867. o., az 1998. december 22-i rendelettel módosítva, GVBl. II/99., 25. o.) értelmében a *coregonus oxyrinchus* és az *unio crassus* nem védett; végül, Bréma tartományban a Bremische Binnenfischereiverordnung (a belső halászatról szóló 1992. március 10-i rendelet, GBl. 1992., 51. o.) nem tartalmazza a halászati tilalmi listán a tartományban védendő három faj (az *acipenser sturio*, a *coregonus oxyrinchus*, az *unio crassus*) egyikét sem, sőt kifejezetten engedélyezi az *acipenser sturio* és a *coregonus oxyrinchus* halászatát.

21 – A C-159/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-4007. o.) 32. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

22 – A 262/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. július 8-án hozott ítélet (EBIT 1987., 3073. o.) 9. pontja és a C-38/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10941. o.) 53. pontja. Az élőhely-irányelvet érintően lásd végül a Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 25. és 26. pontját.

tekintetében nem teljesítette a 12. és 16. cikkből eredő kötelezettségeit.

## V – A költségekről

66. Összességében úgy ítélem meg, hogy a Bizottság keresete valamennyi általa hivatkozott kifogás tekintetében megalapozott, tehát azt el kell fogadni.

67. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Németországot, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően a költségek viselésére kell kötelezni.

## VI – Véggövetkeztetések

68. A fenti megállapítások fényében tehát azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy:

- „1) A Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel nem teljes és megfelelő módon ültette át a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdését, valamint 12., 13. és 16. cikkét – nem teljesítette az irányelvből eredő kötelezettségeit.
- 2) A Bíróság kötelezze a Németországi Szövetségi Köztársaságot a költségek viselésére.”