

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. február 23.¹

I – Bevezetés

hogy a tagállamoknak mely területeket kell a madarak számára különleges védelmi területként (a továbbiakban: KVT) kijelölniük:

1. E kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás azt a kérdést érinti, hogy valamely tagállam lecsökkentheti-e, és ha igen, milyen feltételekkel a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv² (a továbbiakban: madarokról szóló irányelv) szerinti különleges védelmi terület nagyságát. Az irányelv nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, ami a védelmi területek³ nagy számát tekintve növekvő gyakorlati jelentőséggel bír.

„(1) Az 1. mellékletben említett fajok fennmaradásának és szaporodásának biztosítása érdekében elterjedési területükön az élőhelyüket érintő különleges védelmi intézkedésekre van szükség.

Ebben az összefüggésben figyelembe kell venni:

II – Jogi háttér

2. A madarokról szóló irányelv 4. cikke rendelkezéseket tartalmaz arra vonatkozóan,

a) a kipusztulással fenyegetett fajokat;

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.

3 – A Bizottság Natura Barometere – europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm – a 2005. júniusi állapot szerint 4212 területet tart számon, amelyek a Közösség területének 8,37%-át teszik ki.

b) az élőhelyük meghatározott változásaira érzékeny fajokat;

- c) a kis állományuk vagy korlátozott helyi elterjedésük miatt ritkának minősített fajokat;
- d) az élőhelyük egyedi jellege miatt különleges figyelmet érdemlő egyéb fajokat.

Az állományszintek változásának irányát és ingadozásait az értékelések háttér-információiként figyelembe kell venni.

A tagállamok a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területeket e fajok védelme érdekében különleges védelmi területekké minősítik, figyelembe véve a fajok védelmi szükségleteit azokon a földrajzilag meghatározott tengeri és szárazföldi területeken, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell.”

III – A tényállás, a pert megelőző eljárás és a felek kérelmei

3. Portugália az 1999. szeptember 23-i 384-B/99. sz. törvényrendelettel jelölte ki a

„Moura, Mourão, Barrancos” KVT-t. E terület a sztyeppe madarak védelmét célozza. Tipikus sztyeppe madarak a tűzok (*Otis tarda*), a reznek (*Tetrax tetrax*) vagy az ugartyúk (*Burhinus oedicninus*). A portugál kormány által a Bizottsághoz eljuttatott 1997. decemberi egységes formanyomtatvány szerint a KVT-n belül mindenesetre olyan madarak is előfordulnak, amelyek a Bizottság által előadottak szerint nem sorolhatóak a sztyeppe madarak közé: 20–40 honos uhu (*Bubo bubo*) pár, 1–5 barátkeselyű (*Aegypius monachus*) költőpár és 15–30 törpesas (*Hieraaetus pennatus*) költőpár. Akár 10 000 szürke daru (*Grus grus*) is áttelel a KVT-ben, és a fakókeselyű (*Gyps fulvus*) is előfordul a területen.

4. A Bizottság azt rója Portugália terhére, anélkül hogy az ellentmondana, hogy a 2002. május 20-i 141/2002. sz. törvényrendelettel csaknem 3000 hektárral csökkentette a KVT területét. A törvényrendelet indokolásából az következik, hogy olyan területeket zártak ki, amelyek használatukra tekintettel nem fontos élőhelyei a sztyeppe madaraknak. Egy további, a Bizottság által benyújtott, portugál hatóságoktól származó dokumentum, a határozat arról, hogy megbízást adjanak egy a KVT határainak kijelölésére vonatkozó tudo-

mányos tanulmány elkészítésére,⁴ ezzel szemben megállapítja, hogy nincsenek a terület nagyságának csökkentése mellett szóló ismert indokok.

5. A Bizottság ezen ügyben 2003. október 17-én felszólító levelet intézett Portugáliához, amelyben állásfoglalásra hívta fel. A válasz megérkezését 2004. július 9-én a Bizottság indokolással ellátott véleménye követte. Portugália mindenkor azt közölte, hogy tudományos vizsgálatot végeztek a KVT határainak kijelölése érdekében.

6. A Bizottság ezt követően 2005. április 28-án benyújtotta a jelen keresetet, amelyben azt kéri, hogy a Bíróság:

- „állapítsa meg, hogy a Portugál Köztársaság, mivel megváltoztatta a „Moura, Mourão, Barrancos” különleges védelmi terület határait, és ezáltal kivett olyan területeket, amelyek azon vadon élő madárfajok élőhelyei, amelyeknek a védelme az említett KVT kijelölését indokolta, nem teljesítette a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

- kötelezze a Portugál Köztársaságot az eljárás költségeinek viselésére.”

7. A portugál kormány mindössze azt kéri, hogy a Bíróság függessze fel az eljárást 2005. szeptember végéig, hogy ezzel lehetőséget adjon a portugál kormánynak, hogy előterjeszthesse a „Moura, Mourão, Barrancos” KVT határainak új, tudományos tanulmányon alapuló kijelölését.

IV – Értékelés

8. Bár a portugál kormány nem terjeszt elő a kereset elutasítására vonatkozó kérelmet, és a keresetnek tartalmát tekintve sem mond ellent, a Bizottság ennek ellenére csak akkor lehet sikeres, ha jogilag megalapozottan be tudja mutatni a kötelezettségszegést.

9. A Bizottság előadása szerint a KVT nagyságának csökkentése sérti a madarakról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdését. Eszerint a tagállamok kötelesek az irányelv I. mellékletében felsorolt madarak védelme szempontjából legalkalmasabb területeket különleges védelmi területekké minősíteni. A madarakról szóló irányelv mindenesetre sem a 4. cikk (1) bekezdésében, sem máshol

4 – A kereset IV. melléklete.

nem rendelkezik a KVT nagyságának csökkentéséről.⁵

10. A Bíróság a területek nagyságának csökkentését, mint a madarakról szóló irányelv 4. cikke (4) bekezdése 1. mondatának lehetséges megsértését, eddig leginkább olyan esetekben vizsgálta, amelyek összefüggésben voltak a KVT-k projektek általi károsításával.⁶ Ezen előírás arra kötelezi a tagállamokat, hogy elkerüljék a védett madarak KVT-n belüli élőhelyeinek károsítását. Ma a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv⁷ (az élőhelyekről szóló irányelv) 6. cikkének (2)–(4) bekezdése szerinti védelmi rendelkezéseket kellene alkalmazni egy kijelölt KVT esetében.⁸ A jelen esetben a Bíróság mindazonáltal nem állítja, hogy a „Moura, Mourão, Barrancos” KVT-t károsították volna. Ezért nem állapítható meg az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2)–(4) bekezdésének megsértése sem.

11. Ahogyan a Bizottság előadja, a KVT nagyságának csökkentése sértheti a mada-

rakról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti minősítési kötelezettséget. Ennek előfeltétele, hogy a határon kívülre kerülő területek az irányelv I. mellékletében szereplő fajok védelme szempontjából legalkalmasabb területekhez tartozzanak. Ez esetben ugyanis egy KVT részét kellene képezniük.

12. Ezért azt kell megvizsgálni, hogy a határon kívülre kerülő területeket védelmi területté kell-e minősíteni. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok rendelkeznek ugyan bizonyos mérlegelési joggal a KVT-k kiválasztását illetően, azonban e területek kijelöléséről és a területek határainak megvonásáról csak az irányelvben meghatározott ornitológiai szempontok alapján lehet dönteni.⁹ A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban alapvetően a Bizottságnak kell bizonyítani, hogy e szempontok teljesülnek.¹⁰ A jelen esetben azonban a Bizottság nem közöl semmit az érintett területekről, és így azt sem bizonyítja, hogy azokat KVT-vé kellene minősíteni.¹¹

5 – A Bíróság a C-240/00. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2187. o.) 19. pontjában sokkal inkább azt követelte meg, hogy egy terület kijelölésének véglegesnek kell lennie, és nem vehető alá utólagos változtatásnak.

6 – A C-57/89. sz., Bizottság kontra Németország (Leybucht) ügyben 1991. február 28-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-883. o.) 20. pontja és a C-355/90. sz., Bizottság kontra Spanyolország (Santoña-mocsarak) ügyben 1993. augusztus 2-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4221. o.) 35. pontja.

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

8 – Lásd az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikkét és a C-374/98. sz., Bizottság kontra Franciaország (Basses Corbières) ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10799. o.) 44. és azt követő pontjait.

9 – A Santoña-mocsarak ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 6. lábjegyzetben) 26. pontja, a C-44/95. sz., Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3805. o.) 26. pontja és a C-3/96. sz., Bizottság kontra Hollandia (1989-es IBA-lista) ügyben 1998. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3031. o.) 60. és azt követő pontjai.

10 – A C-166/97. sz., Bizottság kontra Franciaország (Szajna-torkolat) ügyben 1999. március 18-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-1719. o.) 40. pontja.

11 – Az ilyen bizonyításokkal kapcsolatban lásd a Santoña-mocsarak ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 6. lábjegyzetben) 29. pontját vagy a Bíróság előtt folyamatban lévő C-209/04. sz., Bizottság kontra Ausztria (Lauteracher Ried) ügyben 2005. október 27-én tett indítványom 23. pontját.

13. Ebből azonban nem következik a kereset elutasítása. A kijelölt területek nagyságának csökkentésekor ugyanis kivételesen megfordul a bizonyítási teher. Amennyiben a tagállam a kérdéses területeket nem bizonyíthatóan tévedésből minősítette KVT-vé¹², akkor a minősítéssel elismerte, hogy e területen vannak meg a legalkalmasabb életfeltételei az irányelv I. mellékletében felsorolt fajoknak.¹³ Ha a tagállam el akar térni ettől, akkor neki kell megmagyaráznia, hogy a kérdéses terület – részben vagy egészben – miért nem a legalkalmasabb.

14. E bizonyításhoz nem elegendő csupán azt bemutatni, hogy a kérdéses területek a nagyságuk csökkentése időpontjában (már) nem a legalkalmasabbak. Fő szabály szerint inkább azt kell bemutatni, hogy már a kijelölés időpontjában – sőt végső soron a kijelölési kötelezettség eredeti időpontjában¹⁴ – sem tartoztak a legalkalmasabb területek közé. Ellenkező esetben ugyanis a tagállamok büntetlenül kibújhatnának azon kötelezettségük alól, hogy a területeket olyan állapotban őrizték meg, amely továbbra is a legalkalmasabb a madarak védelme szempontjából.¹⁵ A KVT nagyságának csökkentését a tagállam csak akkor igazolhatja, ha

bizonyítani tudja, hogy az időközbeni minőségromlás objektív, általa befolyásolhatatlan körülményeken, például vulkánkitörésen alapul.

15. A portugál kormány e bizonyítékok egyikével sem szolgált. Csupán többször jelezte egy újabb tanulmány végrehajtását annak érdekében, hogy a KVT határait tudományosan alapon lehessen újra meghatározni. Az e tanulmányról szóló bejelentése azonban nem bizonyíték.

16. Mivel Portugália így nem bizonyította, hogy a KVT nagyságának csökkentése tudományosan indokolt volt, a Bizottság kereseti kérelme megalapozott.

V – A költségekről

12 – Lásd a C-96/98. sz., Bizottság kontra Franciaország (Poitou) ügyben 1999. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-8531. o.) 55. pontját.

13 – A Leybucht-ügyben hozott ítélet 20. pontja és a Santoña-mocsarak ügyben hozott ítélet 35. pontja (mindkét hivatkozás a 6. lábjegyzetben)

14 – Azok a területek is a madarokról szóló irányelv védelme alá tartoznak, amelyeket nem jelöltek ki, pedig ki kellett volna jelölni, lásd a Santoña-mocsarak ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 6. lábjegyzetben) 22. pontját és a Basses Corbières ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 8. lábjegyzetben) 47. és azt követő pontjait.

15 – A kijelölt KVT-k vonatkozásában lásd a C-6/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság (Konformitás) ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-9017. o.) 33. és azt követő pontját.

17. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a szerint a pervesztes felet kötelezik a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pernyertes lett, a Portugál Köztársaságot kötelezni kell a költségek viselésére.

VI – Végkövetkeztetések

18. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- „1. A Portugál Köztársaság azzal, hogy csökkentette a „Moura, Mourão, Barrancos” különleges védelmi terület nagyságát, megszegte a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.
2. A Bíróság a Portugál Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.”