

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2011. április 14.*

A C-522/09. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítás iránt a Bírósághoz
2009. december 15-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: D. Recchia és L. Bouyon, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

Románia (képviselik kezdetben: A. Popescu, L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu, A.-R. Arşinel és J. S. Smaranda, majd később ez utóbbi négy személy, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: román.

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök, K. Schiemann, L. Bay Larsen (előadó), C. Toader és A. Prechal bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,
hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. január 13-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Az Európai Bizottság keresetében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Románia – mivel nem minősített különleges védelmi területekké (a továbbiakban: KVT) a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.; a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) I. mellékletében felsorolt valamennyi madárfaj és az ott nem szereplő vonuló fajok megfelelő védelmének biztosítása tekintetében elegendő

mennyiségű és méretű területet – nem teljesítette az ezen irányelv 4. cikke (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 2 A madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

Ebben az összefüggésben figyelembe kell venni:

- a) a kipusztulással fenyegetett fajokat;

- 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 [KVT-kké] minősítik, figyelembe véve a fajok védelmi szükségleteit azokon a földrajzilag meghatározott tengeri és szárazföldi területeken, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell.

(2) A tagállamok hasonló intézkedéseket tesznek az I. mellékletben fel nem sorolt, rendszeresen előforduló vonuló fajok esetében is, szem előtt tartva azok védelmi szükségleteit azon a földrajzi [helyesen: földrajzilag meghatározott] tengeri és szárazföldi területen, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell, tekintettel költő-, vedlő- és telelőterületeikre, valamint vonulási útvonaluk pihenőhelyeire. A tagállamok e célból külön figyelmet fordítanak a vizes élőhelyek védelmére és különösen a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekre.”

- 3 A Bolgár Köztársaságnak és Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés (HL 2005. L 157., 11. o.) 2007. január 1-jén lépett hatályba. A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 2005., L 157., 203. o.) 53. cikkének (1) bekezdése értelmében, amennyiben ezen okmány más határidőt nem ír elő, Románia hatályba lépteti azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az EK 249. cikk szerinti irányelvek rendelkezéseinek a csatlakozás napjától

megfeleljenek. Az említett cikk ezen túlmenően előírja, hogy Románia ezen intézkedésekről legkésőbb a csatlakozás időpontjáig, vagy adott esetben az említett okmányban meghatározott határidőn belül tájékoztatja a Bizottságot.

- 4 Mivel az említett okmány a KVT-k madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése szerinti kijelölése tekintetében nem ír elő sem átmeneti időszakot, sem az ezen irányelvet átültető intézkedések közlésére vonatkozó különös határidőt, Romániának az említett irányelv végrehajtási intézkedéseit – és különösen az e rendelkezéssel kapcsolatos intézkedéseket – legkésőbb a csatlakozás időpontjáig el kellett fogadnia és közölnie kellett.

A pert megelőző eljárás

- 5 Mivel Románia nem közölte a KVT-k madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján előírt nemzeti listáját, a Bizottság úgy vélte, hogy az említett tagállam – a megfelelő KVT-k kijelölésének elmulasztásával – nem teljesítette az e rendelkezésekből eredő kötelezettségét, és ily módon 2007. október 23-án felszólító levelet küldött részére.
- 6 A felszólító levél e tekintetben a következőt pontosította:

„A román kormány azonban mindezidáig nem közölte a Bizottsággal a [KVT-k] nemzeti listáját. Ez alapján megállapítható, hogy Románia – mivel nem végezte el a megfelelő KVT-k minősítését – nem teljesítette a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt intézkedések megtételére irányuló kötelezettségét.

Következésképpen a [...] Bizottság úgy véli, hogy Románia – mivel nem végezte el a [madárvédelmi] irányelv I. mellékletében felsorolt fajok, valamint a területén rendszeresen előforduló egyéb vonuló fajok védelmére mennyisége és mérete szerint a legalkalmasabb területek KVT-kké minősítését – nem teljesítette az említett irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt kötelezettségeket.”

- 7 2007. december 21-i válaszában Románia jelezte, hogy elfogadtak egy, a KVT-k kijelöléséről szóló kormányhatározatot, és azt a KVT-k listáját tartalmazó mellékleteivel együtt a *Monitorul Oficial al României* 2007. október 31-i számában kihirdették.

- 8 A Bizottság – mivel úgy vélte, hogy a madárvédelmi irányelv I. mellékletében felsorolt madárfajok, valamint a vonuló fajok védelmére vonatkozó célkitűzésekre figyelemmel a KVT-kké minősített területek mennyiségüket és méretüket tekintve nem elegendőek – 2008. szeptember 23-án indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyben felhívta Romániát az annak való megfeleléshez szükséges intézkedések megtételére.

- 9 A román hatóságok 2008. november 25-i levelükben válaszoltak a Bizottság indokolással ellátott véleményére, és többek között azzal érveltek, hogy a Bizottság megváltoztatta az eljárás tárgyát, mivel a felszólító levél a KVT-k listája továbbításának elmulasztásán alapult, míg az indokolással ellátott vélemény a KVT-k – mennyiségüket és méretüket tekintve – nem elégséges kijelölésére vonatkozott. A román hatóságok – az ennek alátámasztására szolgáló bizonyítékként – kifejtették a bizonyos területek kijelölésének teljes vagy részleges elmulasztását igazoló indokokat.

- 10 Mivel a Bizottság úgy vélte, hogy Románia kötelezettségzegése fennáll, 2009. december 15-én benyújtotta a jelen keresetet.

A keresetről

A felek érvei

- 11 Románia a kereset amiatti elfogadhatatlanságára vonatkozó kifogást terjeszt elő, hogy a Bizottság megváltoztatta annak tárgyát. A Bizottság ugyanis felszólító levelében azt róta a tagállam terhére, hogy nem közölte a KVT-k listáját, míg indokolással ellátott véleményében a KVT-k – mennyiségüket és méretüket tekintve – nem elégséges kijelölésre hivatkozott. Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az indokolással ellátott véleménynek a felszólító levélben felhozottakkal azonos kifogásokon kell alapulnia.

- 12 Románia szerint a Bizottság először – indokolással ellátott véleményében – a kijelölt KVT-k mennyiségének és méretének elégtelenségére hivatkozott, így a román hatóságoknak sem okuk, sem eszközük nem volt arra, hogy a felszólító levélre adott válaszukban bizonyítsák az említett területek kijelölésének elégséges jellegét. Ezen túlmenően, az alperes tagállam azzal érvel, hogy a felszólító levélre adott válasz és az indokolással ellátott vélemény közötti időszakban Romániát bizonytalanságban tartották az elvégzett kijelölés elégtelen jellegét illetően, így módon nem tudott már a pert megelőző eljárás elején megfelelő védelmet felépíteni.

- 13 A Bizottság ezzel szemben úgy érvel, hogy felszólító levelében azt kifogásolta Romániával szemben, hogy nem közölte vele a KVT-k madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján előírt nemzeti listáját, valamint hogy – mivel nem jelölte ki a megfelelő KVT-eket – nem teljesítette az e rendelkezésekben előírt kötelezettséget. Indokolással ellátott véleményében a Bizottság – miután értékelt a nemzeti átültető intézkedéseket – pontosította, hogy a szóban forgó rendelkezésekre tekintettel a KVT-kké minősített területek mennyiségüket és méretüket tekintve nem elegendőek. E tekintetben a Bizottság emlékeztet arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata – és

különösen a C-32/05. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2006. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11323. o.) 56. pontja – értelmében a hiányos átültetésre vonatkozó kifogás szükségképpen beleértendő az átültetés elmulasztására alapított kifogásba, és ez utóbbi tekintetében másodlagos jellegű.

- 14 A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy jöllehet a felszólító levélnek és az indokolással ellátott véleménynek ugyanazokon a kifogásokon kell alapulnia, ez az eljárási követelmény nem terjedhet odáig, hogy minden esetben teljesen azonosan kelljen kifejtetni azokat, amennyiben a Bizottság az eljárás tárgyát nem kiterjeszti vagy megváltoztatja, hanem – éppen ellenkezőleg – szűkíti. Ily módon Románia védelemhez való joga nem sérült.

A Bíróság álláspontja

- 15 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a pert megelőző eljárásnak az a célja, hogy az illető tagállam számára egyrészt alkalmat biztosítson az uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésére, másrészt pedig a Bizottság által megfogalmazott kifogások elleni védekezésül felhozott jogalapok hatékony érvényesítésére (lásd többek között a C-147/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-5969. o.] 22. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 16 Az ugyanis, hogy az érintett tagállam előterjesztheti észrevételeit, az EUM-Szerződésben rögzített lényeges biztosíték abban az esetben is, ha a tagállam úgy ítéli meg, hogy nem kíván élni vele, e biztosíték fenntartása pedig a tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás szabályszerűségének lényeges eleme (lásd többek között a 211/82. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1982. december 15-én hozott ítélet [EBHT 1982., 4547. o.] 9. pontját).

- 17 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Bizottság felszólító levelével lényegében azt kifogásolta, hogy Románia nem közölte vele a KVT-k nemzeti listáját, valamint hogy a Bizottság e kifogásra támaszkodik ahhoz, hogy igencsak általánosan levonja azt a következtetést, hogy e tagállam nem teljesítette a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése szerinti, megfelelő KVT-kké minősítés rá háruló kötelezettségét.
- 18 Románia egyébként a felszólító levél kézhezvételétől számított kevesebb mint két hónapon belül, 2007. december 21-én továbbította az időközben általa KVT-kké minősített területek nemzeti listáját, amelyből kitűnik, hogy az említett tagállam a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján jelentős számú területet minősített KVT-vé. A Bizottság azonban a 2008. szeptember 23-án kiadott, indokolással ellátott véleményében – részletes érvekre támaszkodva – azt róta az említett tagállam terhére, hogy a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése tekintetében nem elégséges mennyiségű és méretű területet minősített KVT-vé, anélkül azonban, hogy a tagállamnak előzetesen lehetőséget biztosított volna arra, hogy e tekintetben megtegye észrevételeit.
- 19 Az ehhez hasonló helyzet következeképpen egyértelműen különbözik a Bizottság által említett, a fent hivatkozott Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló helyzettel. Az említett ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben ugyanis a Luxemburgi Nagyhercegség a pert megelőző eljárás során nem hivatkozott a szóban forgó irányelv átültetésére szolgáló semmilyen intézkedésre, mindössze az arra történő hivatkozásra szorítkozott, hogy az átültetéshez szükséges intézkedések elfogadása éppen folyamatban van. Az említett tagállam csak miután a Bizottság a Bírósághoz fordult, hivatkozott arra ellenkérelmében, hogy elfogadtak egy, a szóban forgó irányelv megfelelő átültetését biztosító törvényt. Ilyen körülmények között a Bíróság úgy vélte, hogy ha a pert megelőző eljárás elérte a szóban forgó tagállam jogainak védelmére irányuló célját, úgy e tagállam nem róhatja fel a Bizottságnak azt, hogy az kiterjesztette vagy megváltoztatta a kereset tárgyát az említett pert megelőző eljárásban meghatározottakhoz képest, mivel a Bizottság – miután valamely irányelv

átültetésének elmulasztását róta fel a tagállamnak – válaszbeadványában pontosította, hogy az érintett tagállam által az első alkalommal az ellenkérelemben hivatkozott átültetés hibás vagy hiányos az irányelv bizonyos rendelkezéseit illetően (a fent hivatkozott Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet 54–56. pontja).

- 20 Következésképpen, a fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a fel szólító levél nem határozta meg elégségesen a Romániával szemben később az indokolással ellátott véleményben felrótt kötelezettségzegést, valamint hogy a pert megelőző eljárás nem érte el az érintett tagállam azon jogának biztosítására irányuló célját, hogy megtegye észrevételeit a Bizottság részéről megfogalmazott kifogásokkal szemben, így a keresetet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

A költségekről

- 21 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a perveztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel perveztes lett, Románia kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A keresetet mint elfogadhatatlant elutasítja.**

- 2) Az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások