



Határozatok Tára

TAMARA ÁPETA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. február 9.¹

C-444/21. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

Írország

„Tagállami kötelezettségszegés – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – A 6. cikk (1) bekezdése – Különleges természetmegőrzési területek – A szükséges természetmegőrzési intézkedések megállapítására irányuló kötelezettség – Általános és folyamatos kötelezettségszegés”

I. Bevezetés

1. „Az élőlények világa egy egyedülálló és lenyűgöző csoda. [...] Mi teljességgel ettől a finomhangolt rendszertől függünk, amely működésének feltétele a biológiai sokféleség.”²

2. A biológiai sokféleség nem csak önmagában értékes, hanem az emberi túlélés szempontjából is rendkívül fontos. A Világgazdasági Fórum szerint³ a biológiai sokféleség csökkenéséből eredő lehetséges következmények⁴ közé tartoznak legalább az élelmiszer-ellátás bizonytalansága, az éghajlatváltozás súlyosbodása, valamint az egészséget, az üzleti életet és a kultúrát érintő kockázatok.

3. Az Európai Unió elismeri a biológiai sokféleség csökkenésével esetlegesen járó problémákat.⁵ A biológiai sokféleség megőrzéséért folytatott küzdelem része az élőhelyvédelmi irányelv.⁶

¹ Eredeti nyelv: angol.

² Hughes, J., Scholey K. és Fothergill, A. (rend.), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Netflix Original Documentary, 2020.

³ Világgazdasági Fórum, *The Global Risks Report 2020*, elérhető a következő internetcímen: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, 47–49. o.

⁴ Egyes becslések szerint a fajok pusztulása 1000–10 000-szer nagyobb, mint a természetes kihalási arány, azaz az emberi beavatkozás nélkül várható kihalási arány. Ez azt jelenti, hogy minden évben az összes faj 0,01%–0,1%-a tűnik el a Földről. Ha a fajok számával kapcsolatos alacsony becslés helytálló (mintegy 2 millió), akkor évente 200–2000 faj pusztul ki. A becslések felső határa szerint évente 10 000–100 000 faj pusztul ki. Lásd a Természetvédelmi Világalap honlapját, elérhető a következő internetcímen: https://www.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

⁵ Lásd e tekintetben: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia, Hozzuk vissza a természetet az életünkbe!, COM(2020) 380 final, Brüsszel, 2020. május 20. E stratégia egyik eredménye a természet helyreállításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló közelmúltbeli javaslat, COM(2022) 304 final, Brüsszel, 2022. június 22.

⁶ Az 1997. október 27-i 97/62/EK tanácsi irányelvvel (HL 1997. L 305., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 3. 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., a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv).

4. A jelen kötelezettszegési eljárás ezt az irányelvet érinti. Az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján keresetet indított Írország ellen, mivel az nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

5. Ez a harmadik kötelezettszegési eljárás, amely – a 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália (Különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme) ítéletet⁷ és a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéletet⁸ követően – az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének végrehajtásával kapcsolatban a Bíróság előtt indult. Két másik hasonló jellegű eljárás is folyamatban van a Bíróság előtt,⁹ és további kötelezettszegési eljárások is zajlanak.¹⁰

6. Következésképpen a jelen ügy nem egy újabb átlagos kötelezettszegési eljárás, amelyet a Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján indított egy tagállam ellen. Inkább úgy tűnik, hogy ez az élőhelyvédelmi irányelvben szereplő élőhelyek és az azokon élő fajok állapotának javításában elért elégtelen eredmények kezelésére irányuló bizottsági politika része.¹¹

7. Ugyanakkor a jelen ügy számos olyan nehézségre is rámutat, amellyel a Bíróság a környezetvédelmi célok tagállamok általi elmulasztására hivatkozva kezdeményezett kötelezettszegési eljárásokban szembesül. Pontosan milyen kötelezettségeket kell teljesítenie egy tagállamnak ahhoz, hogy meg lehessen állapítani, hogy megfelelően hajtotta végre az élőhelyvédelmi irányelvet? Hogyan bizonyítja a Bizottság ezt a mulasztást, és milyen védekezőt terjeszthet elő a tagállam? Ezen túlmenően, és ami különösen fontos, hogyan kell a Bíróságnak ezeket az érveket értékelnie?

8. Amint azt bemutatom, az uniós jog számos más területéhez képest még inkább fontos, hogy e kérdések megválaszolása során – elkerülve a jogi formalizmust, és az élőhelyvédelmi irányelv fő célkitűzésére összpontosítva – érdemi megközelítést alkalmazzunk. Ez a cél a biológiai sokféleség megőrzése. Az említett irányelv keretében e célkitűzést a tagállamok által hozott intézkedésekkel kell elérni, amelyek célja a kiválasztott természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajaik kedvező védettségi helyzetének fenntartása, illetve helyreállítása.¹²

9. Az élőhelyvédelmi irányelv célja tehát a természetben érezhető eredmény elérése. Az eredmény ugyanis nem jogi rendelkezések hálózata (bár némelyik rendelkezés szükségesnek bizonyulhat), hanem az ezen irányelv hatálya alá tartozó biológiai sokféleség megőrzése. Az élőhelyvédelmi irányelv célkitűzése nem valósítható meg pusztán néhány jogi norma elfogadásával, sem azzal, hogy érvényesítik ezeket a normákat. Számos szükséges intézkedés nem abban az értelemben vett jogi jellegűek, hogy konkrét alanyok számára határoznak meg jogokat és kötelezettségeket. Az ilyen intézkedések gyakran nem mérhetők a Bíróság által a kötelezettszegési eljárásokban alkalmazott szokásos értékelési módszerekkel, nevezetesen annak vizsgálatával, hogy létezik-e jogi

⁷ C-290/18, nem tették közzé, EU:C:2019:669.

⁸ C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047.

⁹ Lásd e tekintetben: Bizottság kontra Bulgária ügy (C-85/22, folyamatban); Bizottság kontra Németország ügy (C-116/22, folyamatban).

¹⁰ A Bizottság a jelen ügyben benyújtott keresetében kifejtette, hogy több más, hasonló típusú kötelezettszegési eljárás is folyamatban van Spanyolországgal, Olaszországgal, Ciprussal, Lettországgal és Lengyelországgal szemben.

¹¹ Lásd e tekintetben az Európai Környezetvédelmi Ügynökség, State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013–2018 (A természet állapota az EU-ban – a természetvédelmi irányelvek szerinti jelentések eredményei, 2013–2018), 10/2020. számú jelentés, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2020., (a továbbiakban: EEA-jelentés), 127. o., amelyben megállapítást nyert, hogy „a fajok és élőhelyek tekintetében az 1. célkitűzés felé elért általános előrelépés viszonylag csekély a 2010-es bázisértékekhez képest, azaz a célkitűzés egyik csoport esetében sem teljesült”.

¹² Lásd az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (1) és (2) bekezdését. Ezen irányelv rendszerének részletesebb leírását lásd a jelen indítvány 29–53. pontjában.

aktus, a gyakorlatban végrehajtják-e azt, és e jogi aktus ki számára határoz meg jogokat és kötelezettségeket. A jelen összefüggésben a kérdések más jellegűek, és a Bíróságnak nem áll módjában azokat saját ismeretei alapján megválaszolni. A Bíróság például nehezen tudja megítélni azt a kérdést, hogy bizonyos erdőrészek rekreációs célú igénybevételének megtiltása elegendő-e egy veszélyeztetett állat- vagy növényfaj megmentéséhez. A Bíróságnak azt azonban meg kell tudnia ítélni, hogy egy tagállam az élőhelyvédelmi irányelvben előírtaknak eleget tett-e, vagy sem.

10. Azt követően, hogy röviden ismertetem az Írország elleni kötelezettségzegési eljárás menetét (II), a következőképpen járok el. Először is kifejtem az élőhelyvédelmi irányelv rendszerét, és bemutatom, hogy a tagállamok ezen irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségei oszthatatlan egységet alkotnak (III). Ezt követően a Bíróság kérésének megfelelően elemezni fogom a Bizottság által a jelen ügyben az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megsértésére vonatkozóan felhozott kifogást (IV). Azt a következtetést fogom levonni, hogy Írország nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, ami lényegében egyúttal ezen irányelv 4. cikke (4) bekezdésének megsértését is jelenti.

II. A jelen eljárás menete: a pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

11. Ez az ügy Írország élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeinek az atlanti bioföldrajzi régió belüli teljesítésére vonatkozik.¹³

12. E régiót illetően a Bizottság a 2004/813/EK határozatával¹⁴ elfogadta az Írország területén elhelyezkedő 413 közösségi jelentőségű terület (a továbbiakban: KJT) jegyzékét. A Bizottság ezt követően frissítette ezt a jegyzéket, többek között két olyan határozattal,¹⁵ amelyek Írország tekintetében 11 területtel egészítették ki e jegyzéket, illetve két területet egybe vontak össze. A jelen ügy tehát az említett három bizottsági határozatban felsorolt összesen 423 területre vonatkozik.

13. Az EU pilot eljárás keretében folytatott vizsgálatokat követően a Bizottság 2015. február 27-én az EUMSZ 258. cikkel összhangban felszólító levelet küldött Írországnak, amelyben úgy ítélte meg, hogy e tagállam -- mivel a területén elhelyezkedő számos természeti terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat különleges természetmegőrzési területté (a továbbiakban: KTT) nyilvánítsa, elmulasztotta, hogy az adott területre jellemző, részletes természetmegőrzési célkitűzéseket határozzon meg, valamint elmulasztotta, hogy mind a 423 szóban forgó természeti

¹³ Ez az élőhelyvédelmi irányelv hatálya alá tartozó területek egyike, amely Írország területét teljes egészében magában foglalja. Lásd a jelen indítvány 25–28. pontját.

¹⁴ [Az élőhelyvédelmi] irányelv értelmében az atlanti biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzékének elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/813/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 387., 1. o.). Így 2010. december 7-én lejárt az a hatéves határidő, amelyen belül e területek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése alapján különleges természetmegőrzési területnek nyilváníthatók.

¹⁵ [Az élőhelyvédelmi] irányelv értelmében az atlanti bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2007. november 12-i 2008/23/EK bizottsági határozat (HL 2008. L 12., 1. o.); [az élőhelyvédelmi] irányelv értelmében az atlanti biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, második alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/96/EK bizottsági határozat (HL 2009. L 43., 466. o.). Így az utóbbi határozatot figyelembe véve az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerinti hatéves határidő a további területek tekintetében 2014. december 12-én járt le.

terület vonatkozásában szükséges természetmegőrzési intézkedéseket fogadjon el – nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

14. Írország 2015. április 30-án válaszolt a felszólító levélre, közölve, hogy milyen előrelépéseket tett a KTT-k kijelölése és az adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzések meghatározása terén. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az ír jog a természeti területeket már azok hivatalosan KTT-vé nyilvánítása előtt is védelemben részesíti. Írország a számos természeti területen folyamatban lévő természetmegőrzési intézkedésekről is tájékoztatást adott. Ezt követően Írország 2015. december 9-én, 2016. január 15-én és 2016. március 4-én három frissítést küldött a Bizottságnak a KTT-k kijelölésével és az adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzések meghatározásával kapcsolatban.

15. 2016. április 29-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött Írországnak, közölve, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének állítólagos megsértése a természeti területek többsége tekintetében továbbra is fennáll.¹⁶ Felszólította a tagállamot, hogy az említett indokolással ellátott vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül szüntesse meg e jogsértéseket.

16. Írország 2016. június 27-én válaszolt az indokolással ellátott véleményre. A KTT-kijelölések és az adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzések meghatározásának befejezése, valamint a területi szintű természetmegőrzési intézkedések kidolgozása tekintetében különösen a nemrégiben jóváhagyott „KTT kijelölési és kezelési munkaprogramra” hivatkozott.

17. A Bizottság 2018. november 9-én indokolással ellátott kiegészítő véleményt küldött Írországnak, amelyben részletesebben elemezte az e tagállam által bemutatott természetmegőrzési intézkedéseket.¹⁷ Az indokolással ellátott kiegészítő vélemény alapján Írországot felszólították, hogy 2019. január 9-ig szüntesse be az állítólagos jogsértéseket.

18. Írország 2019. január 11-én válaszolt az indokolással ellátott kiegészítő véleményre. E tagállam ismertette különösen az általa elért előrehaladást és a KTT-k kijelölésének és az adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzések meghatározásának 2020 végéig történő befejezésére, valamint az összes terület vonatkozásában a szükséges természetmegőrzési intézkedések 2021-ig történő azonosítására és végrehajtására vonatkozó ütemtervet. Ezt követően Írország 2019. április 26-án, 2019. május 2-án, 2019. október 11-én, 2019. december 12-én, 2020. január 14-én és 2020. április 14-én hat alkalommal tájékoztatta a Bizottságot a területek KTT-vé történő nyilvánításának, az adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzések közzétételének és az adott területre jellemző természetmegőrzési intézkedésekkel kapcsolatos fejlemények aktuális állásáról.

¹⁶ Ebben az indokolással ellátott véleményében a Bizottság úgy vélte, hogy Írország 401 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat KTT-vé nyilvánítsa, 335 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy adott területre jellemző, részletes természetmegőrzési célkitűzéseket határozzon meg, valamint elmulasztotta, hogy a 423 terület bármelyike vonatkozásában megállapítsa a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket.

¹⁷ Ebben az indokolással ellátott kiegészítő véleményben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy Írország számos terület tekintetében továbbra sem teljesítette kötelezettségeit. A Bizottság úgy vélte, hogy Írország 255 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat KTT-vé nyilvánítsa, 198 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy az adott területre jellemző, részletes természetmegőrzési célkitűzéseket határozzon meg, valamint elmulasztotta, hogy a 423 terület bármelyike vonatkozásában megállapítsa a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket.

19. Tekintettel arra, hogy Írország 2019. január 9-ig még mindig nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, a Bizottság 2021. július 16-án benyújtott keresetlevelével megindította a Bíróság előtt az EUMSZ 258. cikk szerinti jelen eljárást.

20. Az első két kifogásával a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Írország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését, egyrészt, mivel a területén elhelyezkedő több terület (423 KJT-ből 217 terület) vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat KTT-vé nyilvánítsa, másrészt adott területek (423 KJT-ből 140 terület) vonatkozásában elmulasztotta, hogy az adott területre jellemző, részletes természetmegőrzési célkitűzéseket határozzon meg.

21. Harmadik kifogásában a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Írország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését, mivel elmulasztotta, hogy a vonatkozó bizottsági határozatokban KJT-ként felsorolt 423 terület bármelyike vonatkozásában megállapítsa a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket.

22. A 2021. október 15-én benyújtott ellenkérelmében Írország a Németországi Szövetségi Köztársaság támogatásával¹⁸ azt kéri, hogy a Bíróság teljes egészében mint megalapozatlant utasítsa el a jelen keresetet.

23. A Bizottság 2021. november 29-én választ, Írország pedig 2022. január 20-án viszonyválaszt is benyújtott.

24. A 2022. november 9-én tartott tárgyaláson a Bizottság és Írország előadta szóbeli észrevételeit.

III. Az élőhelyvédelmi irányelv és az ezen irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettségek

A. A Natura 2000 és az atlanti biogeográfiai régió

25. Az élőhelyvédelmi irányelv alapján létrehozott KTT-k¹⁹ – a madárvédelmi irányelv²⁰ által meghatározott különleges védelmi területekkel (a továbbiakban: KVT) együtt – a Natura 2000 hálózat részét képezik, amely egy olyan egységes európai ökológiai hálózat, amelynek célja az Európai Unió legértékesebb és leginkább veszélyeztetett élőhelyeinek és fajainak hosszú távú túlélése.

26. A Natura 2000 a természetvédelmi területek legnagyobb összehangolt hálózata a világon.²¹ A legfrissebb jelentések szerint az Európai Unió szárazföldi területének csaknem egyötödét és tengereinek mintegy 10%-át, 27 tagállamban összesen csaknem 28 000 területet foglal magában.²²

¹⁸ A Bíróság elnöke 2021. december 6-i végzésével megengedte, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság Írország kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

¹⁹ Lásd az élőhelyvédelmi irányelv hatodik és hetedik preambulumbekendését, valamint 3. cikkének (1) bekezdését.

²⁰ A vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.), amely hatályon kívül helyezte a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelvet (HL 1979. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.) (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv).

²¹ Lásd például: az Európai Unió 2022. február 25-i strasbourgi nyilatkozata, 5. pont; a Bizottság szolgálati munkadokumentuma, Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) (Az uniós természetvédelmi jogszabályok célravezetőségi vizsgálata [madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelv]), SWD(2016) 472 final, Brüsszel, 2016. december 16., 24. o.

²² Lásd például: a jelen indítvány 11. lágjegyzetében hivatkozott EEA-jelentés, 6. o.

27. A Natura 2000 öt tengeri biogeográfiai régióra és kilenc szárazföldi biogeográfiai régióra oszlik, köztük a jelen ügyben szóban forgó atlanti régióra. Ez a régió részben vagy egészben nyolc (korábban kilenc) tagállamra terjed ki (nevezetesen Írország, Hollandia és az Egyesült Királyság teljes területére, továbbá Belgium, Dánia, Németország, Spanyolország, Franciaország és Portugália egyes részeire). Az Európai Unió partvonalának több mint felét és a világ két legtermékenyebb tengerét, az Északi-tengert és az (északkeleti) Atlanti-óceánt foglalja magában. Ezenkívül az Európai Unió egyik legsűrűbben lakott területe, több mint 100 millió lakossal (az EU lakosságának csaknem egynegyedével).²³

28. Az atlanti bioföldrajzi régió jelen ügy szempontjából jelentőséggel bír, Írország területén található részén számos olyan elsődleges fontosságú²⁴ élőhelytípus és faj lelhető fel, amelyeket az eltűnés veszélye fenyeget. Például a takarólápok²⁵ a vizes élőhelyek bizonyos fajtáját jelentik, amelyek olyan puha, szivacsos talajból állnak, amely főként részben lebomlott növényi anyagból, úgynevezett tőzegeből áll, és amely lassan, évezredek alatt rakódott le olyan területeken, ahol hűvös és nedves az éghajlat. Rendkívül fontosak, többek között az éghajlatváltozás szempontjából, mivel több millió tonna szén tárolnak (a tőzeget alkotó növények – mint például a tőzegmoha és sásfélék – szén-dioxidot távolítanak el a légtérből).²⁶ A parti lagúnák²⁷ a partvonal azon részei, ahol az óceán és a szárazföld találkozik, és a part menti vizek általános termelékenysége szempontjából fontos ökoszisztémáknak minősülnek, mivel számos élőhelyet támogatnak.²⁸ Hasonlóképpen, a folyami gyöngyragyló (*Margaritifera margaritifera*),²⁹ amely rohamos mértékben pusztul (a jelek szerint a világ 365 legveszélyeztetettebb fájának egyike), egy olyan csodálatos faj, amelynek egyedei több mint 200 évig élhetnek, és amely létfontosságú szerepet játszik az ökoszisztémák szempontjából, mivel szűri a vizet, ezáltal javítja annak minőségét.³⁰

B. Az élőhelyvédelmi irányelv rendszere

29. Az élőhelyvédelmi irányelv 3. cikkének (2) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy azon hányadnak megfelelően járuljanak hozzá a Natura 2000 létrehozásához, amelyet az érintett élőhelytípusok és fajok képviselnek a területükön belül. Így e célból ezen irányelv 4. cikkével összhangban KTT-vé kell nyilvánítaniuk bizonyos természeti területeket, és ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján intézkedéseket kell hozniuk ezen élőhelytípusok és fajok megőrzése érdekében.

²³ Lásd például: Bizottság, „Natura 2000 in the Atlantic Region”, az Európai Közösségek Kiadóhivatala, 2009, elérhető: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>.

²⁴ Lásd az élőhelyvédelmi irányelv ötödik és tizenegyedik preambulumbekendését, valamint 1. cikkének d) és h) pontját.

²⁵ Lásd: az élőhelyvédelmi irányelv I. mellékletében a „Dagadólápok, átmeneti lápok és rétlápok” cím alatt, „Savanyú tőzegmohalápok”, harmadik franciabekezdés.

²⁶ Lásd például: Blanket Bog Restoration in Ireland, elérhető a következő internetcímen: <https://www.irishbogrestorationproject.ie/>.

²⁷ Lásd: az élőhelyvédelmi irányelv I. mellékletében a „Tengerparti és sótűrő növényzettel borított élőhelyek” cím alatt, „Nyílt tengeri és árapályos területek”, ötödik franciabekezdés.

²⁸ Lásd például: „Coastal Lagoon-an overview”, ScienceDirect, elérhető a következő internetcímen: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon>.

²⁹ Lásd: az élőhelyvédelmi irányelv II. mellékletében, a) Állatok, Gerinctelenek, Puhatestűek, Bivalvia, második franciabekezdés.

³⁰ Lásd például: Dilly, L., „Let’s Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel”, Alerce Environmental Blog, 2020. november 16., elérhető a következő internetcímen: <https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel>; Ireland National Parks and Wildlife Service, „The Freshwater Pearl Mussel”, elérhető a következő internetcímen: <https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel>.

30. Véleményem szerint az élőhelyvédelmi irányelv legfontosabb rendelkezése és létezésének indoka a 6. cikk (1) bekezdése, amely lényegében arra kötelezi a tagállamokat, hogy aktív természetmegőrzési intézkedéseket fogadjanak el az élőhelyek és az azokon élő fajok megőrzése érdekében.

31. Ahhoz, hogy az élőhelyvédelmi irányelv követelményeinek megfeleljenek, e természetmegőrzési intézkedéseknek az irányelv által meghatározott szerkezetbe kell illeszkedniük. Csak akkor állapítható meg, hogy a tagállam teljesítette az irányelvből eredő alapvető kötelezettségeit, ha az intézkedések beleilleszkednek ebbe a szerkezetbe.

32. Ezért szükséges röviden ismertetni az élőhelyvédelmi irányelv rendszerének releváns aspektusait.

33. Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke szerint a területek KTT-vé nyilvánítására irányuló eljárás három szakaszból³¹ (vagy négyből,³² attól függően, hogy hogyan tagolódik) áll.

34. Először is, az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében minden egyes tagállam benyújtja a megfelelő természeti területek javasolt jegyzékét, amelyben feltüntetik, hogy a természetes élőhelytípusok, illetve őshonos fajok közül melyek fordulnak elő az egyes természeti területeken, és e jegyzéket megküldik a Bizottságnak.

35. Másodszor, az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (2) bekezdésének megfelelően a Bizottság – a tagállamokkal egyetértésben – az általuk készített jegyzékek felhasználásával összeállítja a KJT-k jegyzékének tervezetét. E jegyzéktervezet alapján a Bizottság kötelező erejű határozattal jóváhagyja a KJT-k jegyzékét. Az írországi 423 KJT-t felsoroló határozatokat – a fentiekben kifejtettek szerint (lásd a jelen indítvány 12. pontját) – 2004-ben, 2007-ben, illetve 2008-ban fogadták el.

36. Végezetül az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése³³ alapján a KJT jóváhagyása után az érintett tagállam azt KTT-vé nyilvánítja. Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Egy közösségi jelentőségű természeti terület (2) bekezdésben megállapított eljárással összhangban történő jóváhagyása után az érintett tagállam a lehető leghamarabb – de legkésőbb hat éven belül – különleges természetvédelmi [helyesen: természetmegőrzési] területté nyilvánítja az érintett területet, és meghatározza annak különös fontosságát annak alapján, hogy az egyes természeti területek mennyire fontos szerepet töltenek be az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben felsorolt fajok kedvező védettségi állapotának biztosításával történő fenntartása, illetve helyreállítása, valamint a Natura 2000 hálózat egységessége szempontjából, figyelembe véve továbbá, hogy milyen mértékben fenyegeti a károsodás vagy a pusztulás veszélye az egyes természeti területeket.”

³¹ Lásd például: 2000. április 6-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-256/98, EU:C:2000:192, 7. pont); 2019. június 12-i CFE-ítélet (C-43/18, EU:C:2019:483, 37. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 43. pont).

³² Lásd például: 2001. szeptember 11-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-67/99, EU:C:2001:432, 5. pont); 2018. október 18-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-669/16, EU:C:2018:844, 5. és 60. pont); 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália (Különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme) ítélet (C-290/18, nem tették közzé, EU:C:2019:669, 34. pont).

³³ Lásd még e tekintetben az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének l) pontját, amely meghatározza a KTT fogalmát, valamint a hatodik preambulumbekkezdését.

37. Más szóval: az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének megfelelően az érintett tagállamnak minden egyes KJT-t KTT-vé kell nyilvánítania.³⁴ Továbbá, a KTT-vé való nyilvánításnak a KJT-k kötelező érvényű jegyzékének jóváhagyásától számított hat éven belül kell megtörténnie. Ez a határidő a jelen ügyben szóban forgó KJT-k tekintetében 2010-ben, illetve 2014-ben lejárt (lásd a jelen indítvány 14. és 15. lábjegyzetét).

38. Bár a tagállamoknak a KJT-eket KTT-kké kell átalakítaniuk, az, hogy a Bizottság valamely természeti területet KJT-ként tüntet fel a jegyzékben, már közvetlen jogi következményekkel jár. Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (5) bekezdése szerint, amint egy természeti terület felvételre kerül a KJT-k Bizottság által megállapított jegyzékébe, ezen irányelv 6. cikkének (2)–(4) bekezdésében meghatározott kötelezettségek vonatkoznak rá. Ez utóbbi rendelkezések arra irányulnak, hogy megelőzzék a természeti terület károsodását, vagy kivételes esetekben, amikor a károsodást el kell fogadni, e károsodást a lehető legcsekélyebb mértékre korlátozzák.³⁵

39. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt központi rendelkezést azonban csak egy KJT KTT-vé való nyilvánítása esetében kell alkalmazni.³⁶

40. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„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, I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.”

41. A természetmegőrzési intézkedéseknek – amint azt az említett rendelkezés szövege egyértelműen kimondja – meg kell felelniük az érintett KTT-n megtalálható élőhelytípusok és fajok ökológiai szükségleteinek. Ez azt jelenti, hogy valamely KTT kijelöléséhez nem csak a földrajzi határait kell kötelező erejű jogi aktussal meghatározni,³⁷ hanem létezésének indokait, vagy más szóval az e kijelöléssel elérni kívánt célokat is. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a természetmegőrzési célkitűzések meghatározása kötelező és szükséges lépés a KTT-vé nyilvánítás és a természetmegőrzési intézkedések végrehajtása során.³⁸

³⁴ Lásd például: 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 207. pont).

³⁵ Lásd: Sharpston főtanácsnok Sweetman és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-258/11, EU:C:2012:743, 43–45. pont); Tanchev főtanácsnok Grace és Sweetman ügyre vonatkozó indítványa (C-164/17, EU:C:2018:274, 50. pont). Lásd még például: Bizottság, Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC (A Natura 2000 területek kezelése: Az élőhelyek védelméről szóló 92/43/EGK irányelv 6. cikkének rendelkezései), 2019, elérhető a Bizottság honlapján, a jelen indítvány 23. lábjegyzetében hivatkozott dokumentum, 7. és 8. o.

³⁶ A Bizottság honlapján elérhető, a jelen indítvány 23. lábjegyzetében hivatkozott, a Natura 2000 területekre vonatkozó természetvédelmi intézkedések megállapításáról szóló, 2013. szeptember 18-i bizottsági feljegyzés (3. o.) szerint valamely területnek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerint KTT-vé való nyilvánítása esetében kell az említett irányelv 6. cikkének (1) bekezdését alkalmazni.

³⁷ Lásd analógia útján: 2003. február 27-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-415/01, EU:C:2003:118, 22. pont) és 2010. október 14-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-535/07, EU:C:2010:602, 64. pont), amelyekben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy valamely KVT madárvédelmi irányelv alapján történő körülhatárolásának vitathatatlanul kötelező erejűnek kell lennie.

³⁸ Lásd: 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 52. pont).

42. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szükséges természetmegőrzési intézkedések végrehajtása kötelező. Más szóval, miközben a tagállamok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az alkalmazandó legmegfelelőbb eszközök kiválasztása tekintetében,³⁹ nem dönthetnek úgy, hogy nem fogadnak el olyan megfelelő és hatékony intézkedéseket, amelyek alkalmasak a KTT célkitűzéseinek elérésére.

43. Ezenkívül, noha az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése nem ír elő határidőt, tekintve, hogy a természetmegőrzési intézkedéseket a KTT-khez kell illeszteni, amelyeket pedig a KJT-k jegyzékének Bizottság általi jóváhagyásától számított hat éven belül kell kijelölni, a természetmegőrzési intézkedéseket is ezen a határidőn belül kell elfogadni.

44. Véleményem szerint a fentiekből két következmény vonható le. Először is, a tagállamok nem teljesíthetik az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeiket, ha a területet nem nyilvánították KTT-vé,⁴⁰ másodsor pedig a KTT-k kijelölésekor a tagállamoknak világosan meg kell határozniuk az egyes KTT-k tekintetében elérendő természetmegőrzési célkitűzéseket. Ellenkező esetben nem állapítható meg, hogy a természetmegőrzési intézkedések megfelelnek-e az adott élőhelytípus és faj ökológiai szükségleteinek.

45. Ennélfogva azok a megállapítások, amelyek szerint az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését és 6. cikkének (1) bekezdését megsértették, szükségszerűen összefüggnek. Következésképpen nem meglepő, hogy a Bizottság rendszerint e két rendelkezés egyidejű megsértése miatt indít kötelezettségszegési eljárást.

46. Más szóval, az élőhelyvédelmi irányelv által kialakított struktúra miatt minden olyan esetben, amikor valamely tagállam a KJT-k jegyzékének jóváhagyásától számított hat éven belül nem jelölt ki KTT-t, egyidejűleg megsérti az irányelv 4. cikkének (4) bekezdését és 6. cikkének (1) bekezdését. Ennek oka, hogy a természetmegőrzési intézkedések csak akkor állapíthatók meg megfelelően, ha azok az élőhelyvédelmi irányelv által létrehozott rendszer részét képezik.

47. A KTT kijelölésének egyik következménye az, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt természetmegőrzési intézkedéseket állapítanak meg és hajtanak végre.⁴¹

48. A Bizottság véleménye szerint az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének megsértésére ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdésétől függetlenül is lehet hivatkozni, ha a tagállam a KTT kijelölése érdekében nem hozott hivatalos intézkedéseket. Véleményem szerint azonban nem lehet azt a következtetést levonni, hogy egy tagállam anyagi jogi szempontból megfelelően jelölt ki egy KTT-t, ha nem határozta meg e terület természetmegőrzési célkitűzéseit és azokat a természetmegőrzési intézkedéseket, amelyekkel ezek a célkitűzések megvalósíthatók. Ebből következően az is igaz, hogy a tagállam – mivel nem fogadta el a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket – nemcsak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését sérti meg, hanem – anyagi jogi szempontból – az irányelv 4. cikkének (4) bekezdését is.

³⁹ Lásd: 2007. május 10-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-508/04, EU:C:2007:274, különösen a 75., 76., 87. és 89. pont).

⁴⁰ Lásd e tekintetben: 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália (Különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme) ítélet (C-290/18, nem tették közzé, EU:C:2019:669, 52. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 76. pont). Az említett ítéletekben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedéseket a kijelölt KTT keretében kell meghozni.

⁴¹ Lásd például: 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 213. pont); 2022. június 22-i Bizottság kontra Szlovákia (A sikekfajd védelme) ítélet (C-661/20, EU:C:2022:496, 128. pont).

49. Egy másik, azonban hasonlóan fontos kérdés az, hogy mi minősül szükséges természetmegőrzési intézkedésnek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében. Ha a jelen indítvány elején javasolt érdemi megközelítést fogadjuk el (lásd a jelen indítvány 8. pontját), akkor ez csak olyan intézkedés lehet, amely a jelenlegi tudományos ismeretek alapján alkalmas arra, hogy egy adott KTT vonatkozásában elérje a természetmegőrzési célkitűzés által előírt eredményt. Ha egy KTT több természetmegőrzési célkitűzéssel rendelkezik, mivel bizonyos élőhelyeket és számos olyan állat- és növényfajt érint, amelyeket magában foglal, illetve amelyek élőhelyéül szolgál, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedéseknek mindezekre a célkitűzésekre ki kell terjedniük. Ezt a megközelítést megerősítette az az ítélkezési gyakorlat, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a természetmegőrzési intézkedéseket hatékonyan kell végrehajtani, teljes körű, egyértelmű és pontos intézkedések útján.⁴²

50. A kötelezettségszegési eljárás keretében a Bíróságtól annak eldöntését kérik, hogy a Bizottság által a Bíróság elé terjesztett és az érintett tagállam által elismerhető vagy vitatható bizonyítékok alapján a szóban forgó természetmegőrzési intézkedések megfelelnek-e az említett követelményeknek. E tekintetben véleményem szerint nem szükséges, hogy a Bizottság bizonyítsa, vagy a Bíróság értékelje a tagállam területén elhelyezkedő egyes KTT-kre vonatkozó természetmegőrzési intézkedések elégtelenségét. Elég, ha az ilyen intézkedések elégtelenségére utaló mintát bizonyítják. E tekintetben bír jelentőséggel az általános és folyamatos jogsértésre hivatkozó kifogás (lásd a jelen indítvány 90–112. pontját).

51. Ez viszont felveti az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének való megfelelés ellenőrzése tekintetében az előterjesztendő bizonyítékok, valamint a Bizottság, az érintett tagállam és a Bíróság által betöltött szerepek kérdését. A Bíróság e tekintetben már elismerte, hogy a Bizottság nem rendelkezik saját vizsgálati hatáskörrel, hanem a tagállamok által szolgáltatott információra támaszkodik.⁴³ Ez az információ az említett irányelv 11. cikke szerinti felügyelet és 17. cikke szerinti jelentéstétel, valamint a Bizottság kérelmei alapján bocsátható rendelkezésre. A Bizottság a hozzá beérkező információk alapján mindenestre könnyen ellenőrizheti, hogy az egyes élőhelyekre és fajokra vonatkozóan rendelkezésre állnak-e természetmegőrzési intézkedések, és hogy azok kapcsolódnak-e valamennyi vonatkozó természetmegőrzési célkitűzéshez.⁴⁴ Mivel ezekkel az információkkal az érintett tagállam rendelkezik, e tagállam a természetmegőrzési intézkedések meglétét és terjedelmét is bizonyítani tudja, valamint azt, hogy azok hogyan kapcsolódnak az egyes területekre vonatkozó természetmegőrzési célokhoz. Lehetségesnek tűnik tehát az érintett tagállamtól megkövetelni, hogy anélkül azonosítsa az egyes élőhelyekre és fajokra vonatkozóan hozott természetmegőrzési intézkedéseket, hogy a Bizottságtól megkövetelnék annak bizonyítását – ami túlságosan nehézkes lenne –, hogy az adott tagállam által hozott természetmegőrzési intézkedések egyike sem vonatkozik az adott fajra és élőhelyre. Ugyanakkor továbbra is a Bizottság feladata lenne annak bizonyítása, hogy a tagállam által valamely faj vagy élőhely megőrzése érdekében hozottként bemutatott természetmegőrzési intézkedések nem elégségesek e feladat teljesítéséhez. Hasonlóképpen, a Bíróságnak képesnek kell lennie annak meghatározására, hogy az érintett felek

⁴² Lásd: 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália (Különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme) ítélet (C-290/18, nem tették közzé, EU:C:2019:669, 53. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 77. pont).

⁴³ Lásd például: 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 43. pont); 2007. április 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-135/05, EU:C:2007:250, 28. pont); 2019. május 2-i Bizottság kontra Horvátország (Biljane Donje-i hulladéklerakó) ítélet (C-250/18, nem tették közzé, EU:C:2019:343, 35. pont).

⁴⁴ Lásd e tekintetben: Léger főtanácsnok Bizottság kontra Belgium ügyre vonatkozó indítványa (C-324/01, EU:C:2002:489, 14. pont), amelyben a főtanácsnok megállapította, hogy a Bizottság létfontosságú szerepet tölt be az élőhelyvédelmi irányelvvel összefüggésben, mivel ez az egyetlen intézmény, amely koordinálhatja a Natura 2000 hálózatot és biztosíthatja annak koherenciáját, például egy élőhely vagy faj védettségi helyzetének az Unió egész területére vonatkozó értékelése tekintetében.

által rendelkezésére bocsátott információk alapján a természetmegőrzési intézkedések összhangban vannak-e az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével, anélkül, hogy „kiterjedt vizsgálatot” kellene lefolytatnia.⁴⁵

52. Végezetül fontos rámutatni, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének vagy 6. cikke (1) bekezdésének megsértésével egy tagállam nemcsak saját természetmegőrzési területeit károsítja, hanem a Natura 2000 révén a természetvédelem és a biológiai sokféleség előmozdítására irányuló uniós szintű erőfeszítéseknek is árt. A Bíróság elismerte, hogy az élőhelyvédelmi irányelv negyedik és tizenegyedik preambulumbekkezdéséből következik, hogy a veszélyeztetett természetes élőhelyek és fajok az Európai Unió természeti örökségét képezik, és veszélyeztetettségük gyakran országhatárokon átívelő problémát jelent, ennél fogva a védelmüket előmozdító intézkedések elfogadása valamennyi tagállam közös feladata.⁴⁶

53. Az élőhelyvédelmi irányelv, amelyet például „a természet védelmének hatékony eszközeként”⁴⁷ és „az EU egyik legcsodálatosabb környezetvédelmi jogszabályaként”⁴⁸ emlegettek, valószínűleg kudarcot vall, ha a tagállamok nem állapítják meg a Natura 2000-ben való részvétellel kiválasztott egyes területek természetmegőrzési célkitűzéseinek eléréséhez szükséges természetmegőrzési intézkedéseket.

54. Ennek fényében térek most rá a Bizottság által a jelen ügyben előterjesztett harmadik kifogásra.

IV. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megsértésére alapított harmadik kifogásról

55. Harmadik kifogásával a Bizottság azt állítja, hogy Írország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését, mivel elmulasztotta, hogy a szóban forgó 423 terület bármelyike vonatkozásában megállapítsa a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket.

56. A Bizottság lényegében négyféle állítást fogalmaz meg. Először is, egyes területeken egyáltalán nincsenek természetmegőrzési intézkedések (a 423 területből 230). Másodszor, bizonyos területeken hiányosak a természetmegőrzési intézkedések, mivel csupán töredékét fedik le azon releváns élőhelytípusoknak vagy fajoknak, amelyek jelentős mértékben jelen vannak e területeken (a fennmaradó 193 terület közül 149). Harmadszor, egyes területeken olyan természetmegőrzési intézkedések vannak, amelyek nem az adott területre jellemző és világosan meghatározott természetmegőrzési célkitűzéseken alapulnak (a fennmaradó 44 terület). Negyedszer, számos területen a meglévő természetmegőrzési intézkedések nem hatékonyak, mert nem elég pontosak, és nem kezelik az összes jelentős sürgető helyzetet és fenyegetést. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy az utóbbi típusú jogsértés általános és tartós jellegű.

⁴⁵ Lásd e tekintetben: Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványa (C-535/07, EU:C:2010:85, 79. pont), amelyben a főtanácsnok a következőket állapította meg: „nem gondolom, hogy a tagállamok ellen indított kötelezettségsgés megállapítása iránti eljárásokban a Bíróság dolga lenne kiterjedt vizsgálatot lefolytatni a Bizottság érvelésében található hiányosságok kiküszöbölése érdekében”.

⁴⁶ Lásd például: 2005. október 20-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-6/04, EU:C:2005:626, 25. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 78. pont).

⁴⁷ Clément, M., „Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace”, in Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. és Van Hoorick, G. (szerk.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, Routledge, London, 2015, 9. o., 13. o.

⁴⁸ A jelen indítvány 47. lábjegyzetében hivatkozott Born, C.-H., Cliquet, A. és Schoukens, H., „Outlook” in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, 499. o., 499. o.

57. Az alábbiakban a négyféle állítás mindegyikével külön–külön foglalkozom.

58. Mielőtt ezen elemzésbe bocsátkoznék, fontos tisztázni, hogy véleményem szerint nincs akadálya annak, hogy a Bizottság az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alapján külön emeljen kifogást, ha ugyanazon terület vonatkozásában az irányelv 4. cikkének (4) bekezdése alapján is kifogást emelt (például azért, mert nem jelöltek ki hivatalosan egy KTT-t, vagy mert hiányoznak az egyes KTT-khez kapcsolódó konkrét természetmegőrzési célkitűzések).⁴⁹

59. A jelen ügyben a Bizottság a szóban forgó 423 terület mindegyike tekintetében az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megsértésére hivatkozik, míg e területek némelyikével kapcsolatban a Bizottság az irányelv 4. cikke (4) bekezdésének állítólagos megsértésére is hivatkozik.

60. Amint azt már kifejtettem (lásd a jelen indítvány 44–48. pontját), az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdése megsértésének megállapítása automatikusan a 4. cikke (4) bekezdésének megsértését is jelenti, mivel nem tekinthető úgy, hogy egy KTT-t megfelelően hoztak létre, ha nem fogadták el és hajtották végre a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket. Ezzel szemben annak megállapítása, hogy egy tagállam az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését megsértve nem jelölt ki hivatalosan egy KTT-t, illetve nem határozta meg annak természetmegőrzési célkitűzéseit, egyúttal azt is jelenti, hogy ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdését is megsértették, mivel a természetmegőrzési intézkedések csak akkor fogadhatók el az élőhelyvédelmi irányelvvvel összhangban, ha azok egy konkrét KTT-hez és annak természetmegőrzési célkitűzéseikhez kapcsolódnak.

61. Ezért e két rendelkezés összefonódására tekintettel, még ha a jogsértésre vonatkozó állítások külön is értékelhetők, a Bizottság nem kerülheti el, hogy mindkét rendelkezéssel kapcsolatban kötelezettségszegési eljárást indítson.

A. Az az állítás, hogy Írország bizonyos területek tekintetében semmilyen természetmegőrzési intézkedést nem fogadott el

62. A Bizottság azt állítja, hogy az Írország által a pert megelőző eljárással összefüggésben szolgáltatott információk alapján 230 olyan terület van, amelyek vonatkozásában egyáltalán nincsenek természetmegőrzési intézkedések.

63. Erre az állításra válaszul Írország kifejti, hogy az ír jog tartalmazza a bejelentendő intézkedések és engedélyköteles tevékenységek jegyzékét, amely meghatározza azokat a tevékenységeket, amelyekhez az illetékes miniszter engedélye szükséges ahhoz, hogy azokat az adott területen el lehessen végezni. Írország szerint mind a bejelentendő intézkedések, mind az engedélyköteles tevékenységek adott területre jellemző olyan természetmegőrzési intézkedések, amelyek célja az egyes területek releváns fajai és élőhelyei károsodásának megelőzése. Írország szerint tehát a

⁴⁹ Lásd analógia útján: a madárvédelmi irányelvvvel kapcsolatos 1993. augusztus 2-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-355/90, EU:C:1993:331, 20–22. pont), amelyben a Bíróság elutasította Spanyolország azon érvelését, hogy egy tagállamot nem lehet azzal vádolni, hogy egyszerre sértette meg valamely terület KVT-vé minősítésére és az ilyen terület természetmegőrzési intézkedéseire vonatkozó rendelkezéseket, azzal az indokolással, hogy az említett irányelvben meghatározott természetmegőrzési célkitűzések nem érhetők el, ha a tagállamoknak az intézkedések megállapítására vonatkozó kötelezettségeknek csak azokban az esetekben kell megfelelniük, amikor a KVT-t már korábban kijelölték. Lásd még: van Gerven főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre vonatkozó indítványa (C-355/90, nem tették közzé, EU:C:1993:229, 22. pont).

szóban forgó 423 terület között nem található olyan, amelyre vonatkozóan ne lennének adott területre jellemző természetmegőrzési intézkedések, mivel minden egyes terület rendelkezik a bejelentendő intézkedések vagy az engedélyköteles tevékenységek jegyzékével.

64. Amint azonban a Bizottság jelezte, a szükséges természetmegőrzési intézkedések elfogadására vonatkozó, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti kötelezettség nem tévesztendő össze a területek károsodásának megakadályozását célzó intézkedések elfogadásával, illetve nem korlátozódhat arra. Az ilyen intézkedéseket az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) bekezdése alapján közvetlenül a KJT-k jegyzékének közzétételét követően kell elfogadni (lásd a jelen indítvány 38. pontját). Ezzel szemben az irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt természetmegőrzési intézkedések pozitív, proaktív intézkedéseket jelentenek a terület kedvező védettségi helyzetének fenntartása vagy helyreállítása tekintetében.⁵⁰

65. Az Írország által az egyes területekre vonatkozó bejelentendő intézkedések és engedélyköteles tevékenységek jegyzékével kapcsolatban rendelkezésre bocsátott információk szerint ezek sok szempontból általános jellegűek (sok közülük különböző területek esetében ugyanaz, például „visszanyerés, beleértve a feltöltést”, „robbantás, fúrás, kotrás vagy fosszilis anyagok, kövek, ásványok, iszap, homok, kavics vagy más üledék eltávolítása vagy megzavarása”), és nem tartalmazzak részleteket a tényleges végrehajtásukkal vagy azzal kapcsolatban, hogy hogyan kapcsolódnak az egyes területek ökológiai szükségleteihez.

66. Írország ezen kívül 79 olyan területet sorol fel, amelyekkel kapcsolatban állítása szerint teljes körű és hiánytalan természetmegőrzési intézkedésekkel rendelkezik. Írország tíz horizontális programra is hivatkozik, amelyek az egyes területekre való utalás helyett az élőhelytípusok és fajok vonatkozásában hajtanak végre természetmegőrzési intézkedéseket. Ugyanezeket az érveket hozza fel azzal az állítással kapcsolatban is, hogy Írország egyes területekre vonatkozóan hiányos természetmegőrzési intézkedéseket fogadott el (lásd a jelen indítvány 72. és 76. pontját).

67. Anélkül azonban, hogy jelen ügyben vizsgálni kellene, hogy az említett 79 területre vonatkozóan a természetmegőrzési intézkedések valóban teljes körűek és hiánytalanok-e, ez az érv nem cáfolja azt az állítást, hogy vannak olyan területek, amelyeken nincsenek természetmegőrzési intézkedések (a Bizottság állítása szerint 230 ilyen terület van). Ugyanez azzal kapcsolatban is igaz, hogy Írország tíz horizontális programra hivatkozik. További információk hiányában nehéz pusztán az ilyen programok megléte alapján arra a következtetésre jutni, hogy nincsenek intézkedések nélküli területek.

68. Véleményem szerint tehát Írország nem cáfolta a Bizottság azon állítását, hogy számos területen hiányoznak a természetmegőrzési intézkedések.

B. Az az állítás, hogy Írország egyes területek vonatkozásában hiányos természetmegőrzési intézkedéseket fogadott el

69. A Bizottság azt állítja, hogy az Írország által a pert megelőző eljárás keretében rendelkezésre bocsátott információk alapján 149 területen hiányosak a természetmegőrzési intézkedések, mivel csupán töredékét fedik le a terület kijelölése szempontjából releváns élőhelyeknek és fajoknak.

⁵⁰ Ugyanerre az álláspontra helyezkedett Sharpston főtanácsnok a Sweetman és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-258/11, EU:C:2012:743, 42. pont), amelyben a főtanácsnok kifejtette, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett természetmegőrzési intézkedések „lényegében annak biztosítását szolgálják, hogy többé-kevésbé rendszeresen pozitív lépések megtételére kerüljön sor a kérdéses természeti terület védettségi állapota fenntartásának, illetve helyreállításának a biztosítása érdekében”.

70. A Bizottság ezen állításának alátámasztására a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének hiánytalan intézkedéseken keresztül történő végrehajtását írja elő.

71. Az említett ítélkezési gyakorlatban⁵¹ a Bíróság hangsúlyozta, hogy a szóban forgó természetmegőrzési intézkedések hiányosak voltak, mivel nem tartalmaztak olyan intézkedéseket, amelyeket szisztematikusan, az egyes élőhelytípusok és az egyes KTT-kon jelen lévő egyes fajok ökológiai szükségletei szerint állapítottak meg.

72. Válaszul Írország azt állítja, hogy jelenleg tíz horizontális programot hajt végre a különböző KTT-k tekintetében, amelyek – a fent említettek szerint – inkább az élőhely vagy a faj egészére kiterjedő természetmegőrzési intézkedéseket hajtanak végre, nem pedig egyes területekre vonatkozóakat.

73. A Németországi Szövetségi Köztársaság e tekintetben hozzáteszi, hogy a teljesség és pontosság kedvéért a természetmegőrzési intézkedéseket nem feltétlenül kell egyenként, azaz „fajonként” és „élőhelytípusonként” meghatározni. A kontextustól függően a káros cselekmények általános tilalma bizonyos esetekben az összes főbb fenyegetést és sürgető helyzetet kezelheti, míg más esetekben differenciáltabb intézkedésekre van szükség.

74. Véleményem szerint, noha a természetmegőrzési intézkedések horizontális programokkal történő végrehajtása önmagában nem tekinthető problémásnak, egyértelműnek kell annak lennie, hogy ezek a programok hogyan kezelik az egyes élőhelyeket és egyes élőhelyeken található fajokat.

75. Írország azonban nem bocsát rendelkezésre konkrét információkat azzal kapcsolatban, hogy az e programok alapján megállapított természetmegőrzési intézkedések közül melyek valósítják meg az egyes területekre vonatkozó konkrét természetmegőrzési célkitűzéseket. Ezért nehéz pusztán az e horizontális programokra vonatkozó információkból arra következtetni, hogy azok kielégítik az egyes KTT-ken az egyes élőhelyek és fajok szükségleteit. Ráadásul – amint azt a Bizottság jelezte, és amit Írország nem cáfolt – e programok közül négyre az indokolással ellátott kiegészítő véleményben (lásd a jelen indítvány 17. pontját) foglalt határidő lejártát követően került sor, és így ezek a jelen ügyben nem vehetők figyelembe.⁵²

76. Írország 79 olyan területet is felsorol, amelyekről azt állítja, hogy teljes körű és hiánytalan természetmegőrzési intézkedésekkel rendelkeznek. Amint azonban a Bizottság jelezte, ezt a jegyzéket nem támasztja alá semmilyen információ az e területekre vonatkozó teljes körű és hiánytalan intézkedésekre vagy az intézkedések meghozatalának időpontjára vonatkozóan. Írország 6 területre és további 21, a kis patkósdenevér (*Rhinolophus hipposideros*) védelmét szolgáló területre vonatkozóan mutat be szemléltető példákat, azonban egyik példa esetében sem ad magyarázatot arra, hogy azok hogyan kapcsolódnak a természetmegőrzési célkitűzésekhez, vagy hogy az intézkedések e célkitűzések figyelembevételével hiánytalanok. Írország e példák esetében azt az időpontot sem közli, amikor a természetmegőrzési intézkedéseket

⁵¹ Lásd: 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália (Különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme) ítélet (C-290/18, nem tették közzé, EU:C:2019:669, különösen az 54. és 55. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, különösen a 80–86. és 88. pont).

⁵² Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EUMSZ 258. cikk alapján előterjesztett kereset keretében a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő lejártakor fennálló helyzete alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe. Lásd például: 2007. december 13-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-418/04, EU:C:2007:780, 74. pont); 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (A pénzműködés elleni küzdelem) ítélet (C-550/18, EU:C:2020:564, 30. pont).

megállapították és végrehajtották. Ebből következik, hogy nem lehet megállapítani, hogy ezen intézkedéseket az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő lejárta előtt vagy után állapították-e meg (lásd a jelen indítvány 17. pontját).⁵³

77. Szeretnék néhány példát felhozni:

- az IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland KTT vonatkozásában, amely egy elsődleges fontosságú élőhelytípust (enyves éger [*Alnus glutinosa*] és magas kőris [*Fraxinus excelsior*] alkotta ligeterdők) foglal magában egy további élőhelytípus (idős tölgyesek Ilex- és Blechnum-fajokkal a Brit-szigeteken) és négy faj (a kerryi meztelen csiga [*Geomalacus maculosus*], a kis patkósdenevér, a vidra [*Lutra lutra*] és a borjúfóka [*Phoca vitulina*]) mellett. E terület vonatkozásában hat természetmegőrzési intézkedést soroltak fel. Ezek az intézkedések azonban általános jellegűek („idegenhonos inváziós fajok ellenőrzési programja”, „őshonos erdők gazdálkodási rendszere”, „szabadidős tevékenységek igazgatási rendszere”, „vadon élő növényevők gazdálkodási rendszere”, „denevérfészkek kezelése” és „kommunikációs és ismeretátadási program”). Nem bocsátottak rendelkezésre konkrét információt arra vonatkozóan, hogy ezek a természetmegőrzési intézkedések hogyan felelnek meg az egyes élőhelyekre és fajokra vonatkozóan az adott területen meghatározott konkrét természetmegőrzési célkitűzéseknek.⁵⁴ Számos olyan természetmegőrzési célkitűzés van, amelyek esetében úgy tűnik, hiányoznak a megfelelő természetmegőrzési intézkedések (például a borjúfóka esetében csak a fenti harmadik és hatodik természetmegőrzési intézkedés van feltüntetve, a tenyészhelyekre, valamint a vedlésre szolgáló helyekre és pihenőhelyekre vonatkozó célkitűzések említése nélkül), a vidra esetében pedig egyáltalán nincsenek természetmegőrzési intézkedések;
- az IE00000364 Kilgarvan Ice House KTT vonatkozásában, amely egy faj (a kis patkósdenevér) élőhelyéül szolgál, három természetmegőrzési intézkedés van feltüntetve („denevérfészkek kezelése”, „faültetés” és „földterületvásárlás”). Írország e területre vonatkozóan hét konkrét természetmegőrzési célkitűzést sorolt fel, amelyek a populáció fenntartására, a téli, nyári és kiegészítő szálláshelyekre, a potenciális táplálékszerző élőhelyek kiterjedésére, a lineáris jellegzetességekre (repülési útvonalak és a fényszennyezés) vonatkoztak, anélkül, hogy jelezte volna, hogy az intézkedések és a célkitűzések hogyan kapcsolódnak egymáshoz;
- az IE0000412 Slieve Bloom Mountains KTT vonatkozásában, amely egy elsődleges fontosságú élőhelyet (takarólápok) és két további élőhelytípust (észak-atlanti nedves fenyérek keresztes hangával [*Erica tetralix*] és enyves éger [*Alnus glutinosa*] és magas kőris [*Fraxinus excelsior*] alkotta ligeterdők) foglal magában, tíz természetmegőrzési intézkedést soroltak fel („invazív idegen fajok ellenőrzési programja”, „tűzvédelmi terv kidolgozása”, „őshonos erdők gazdálkodási rendszere”, „szabadidős tevékenységek igazgatási rendszere”, „vadon élő növényevők gazdálkodási rendszere”, „érzékeny területek károsodásának megakadályozása érdekében ösvények karbantartási/fenntartási rendszere”, „lecsapolást megakadályozó program”, „érzékeny területek károsodásának megakadályozása érdekében ösvények/útvonalak létrehozása”, „kommunikációs és ismeretátadási program” és „élőhelyek tűzzel szembeni ellenálló képességének növelését célzó rendszer”). Ugyanakkor nincs

⁵³ Megjegyzem, hogy a Bizottság az Írországtól a pert megelőző eljárás során kapott információk alapján számos ilyen területet úgy sorolt fel, mint ahol egyáltalán nincsenek természetmegőrzési intézkedések.

⁵⁴ A KTT-kra vonatkozó, az adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzések megtalálhatók az élőhelyvédelmi irányelv írországi végrehajtásáért felelős National Parks and Wildlife Service (nemzeti park és vadvédelmi szolgálat) honlapján (<https://www.npws.ie>). A KTT-k tekintetében 12 ilyen célkitűzést jelentettek be az említett elsődleges fontosságú élőhelytípusra, 13 célkitűzést a további élőhelytípusra, 4 célkitűzést a kerryi meztelen csigára, 7 célkitűzést a kis patkósdenevérré, 8 célkitűzést a vidrára és 5 célkitűzést a borjúfókára vonatkozóan.

meghatározva, hogy ezek hogyan egyeztethetők össze az elsődleges fontosságú élőhelyre vonatkozó 19 adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzéssel, valamint a két további élőhelyre vonatkozóan felsorolt 20, illetve 13 adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzéssel, amelyek többek között az élőhely területére, az élőhely kiterjedésére, az ökoszisztéma funkciójára, a közösség sokféleségére, a növényzet összetételére, a növényzet szerkezetére, a fizikai szerkezet lefolyására és eróziójára, a helyi sajátosság mutatóira, az erdők méretére és az erdők szerkezetére vonatkoznak;

- az IE0001242 Carrownagappul Bog KTT területre vonatkozóan, amely egy elsődleges fontosságú élőhelyet (dagadólápok), valamint két további élőhelytípust (degradált dagadólápok, amelyek még képesek természetes úton regenerálódni és tőzegkákás semlyékek [*Rhynchosporion*]) foglal magában, 12, nagyrészt általános természetmegőrzési intézkedést soroltak fel (például „ültetvényerdők kivágása”, „tulajdonjog megállapítása”, „invazív idegenhonos fajok ellenőrzési programja”, „lecsapolás irányítási programja”, „tőzegvágás kezelési rendszere” és „lecsapolást akadályozó program”). Ugyanakkor 17 természetmegőrzési célkitűzés van az élőhely területére, az élőhelyek kiterjedésére, a dagadólápok területére, a vízszintre, az áramlási mintázatokra, az átmeneti területekre, a növényzet minőségére, dagadólápokra jellemző fajokra, a helyi jellegzetesség elemeire, a negatív fizikai mutatókra, a növényzet összetételére, a levegő és a víz minőségére vonatkozóan;
- az IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh) KTT terület vonatkozásában, amelyet a kis patkósdenevér faj védelmére jelöltek ki, egy természetmegőrzési intézkedés szerepel („denevérfészkek kezelése”), amellyel kapcsolatban részleteket is megadnak („kémény és ablakok javítása; további munkálatok szükségesek, mivel az épület állapota romlott”), míg öt adott területre jellemző, részletes természetmegőrzési célkitűzést soroltak fel, amelyek a szálláshelyenkénti populációra, a nyári szálláshelyekre, a potenciális táplálékszerző élőhely kiterjedésére, a lineáris jellemzőkre és a fényszennyezésre vonatkoznak.

78. Ennélfogva nem látom be, hogy az Írország által előterjesztett bizonyítékok hogyan támasztják alá, hogy ezek a példák arra szolgálnak bizonyítékkul, hogy a területek teljes körű és hiánytalan természetmegőrzési intézkedésekkel rendelkeznek. Az a tény, hogy egyes területekre vonatkozóan lehetnek természetmegőrzési intézkedések, véleményem szerint nem elegendő ahhoz, hogy megfeleljenek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

79. Véleményem szerint tehát Írország nem cáfolta a Bizottság azon állítását, hogy számos területen hiányoznak a teljes körű természetmegőrzési intézkedések.

C. Az az állítás, hogy az Írország által elfogadott természetmegőrzési intézkedések nem természetmegőrzési célkitűzéseken alapulnak

80. A Bizottság azt állítja, hogy az Írország által a pert megelőző eljárással összefüggésben szolgáltatott információk alapján (legalább) 44 terület vonatkozásában a természetmegőrzési intézkedések nem az egyes területekre meghatározott természetmegőrzési célkitűzéseken alapulnak.

81. A Bizottság úgy értelmezi az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeket, hogy a természetmegőrzési intézkedéseknek adott területre jellemző, részletes természetmegőrzési célkitűzéseken kell alapulniuk annak érdekében, hogy azok lényeges (a célkitűzéseknél és az intézkedéseknél összhangban kell lenniük) és egymást követő (a

célkitűzések nem követhetik az intézkedéseket) elemeket tartalmazzanak. A Bizottság véleménye szerint ez összhangban van az élőhelyvédelmi irányelv összefüggéseivel és célkitűzéseivel. Amint azt a Bizottság a tárgyaláson hangsúlyozta, az a helyzet, amelyben egy tagállam először természetmegőrzési intézkedéseket állapít meg, majd ezt követően határoz meg természetmegőrzési célkitűzéseket, és ezek az intézkedések aztán történetesen teljes mértékben megfelelnek a későbbi célkitűzéseknek, nem reális, és jelentős a kockázata annak, hogy a természetmegőrzési célkitűzések nem a természetmegőrzési intézkedések megfelelőségének értékeléséhez szolgálnak mérceként, hanem csupán tükrözik ezeket az intézkedéseket.

82. Írország, amelyet a Németországi Szövetségi Köztársaság támogat, vitatja a Bizottság állításait. E két tagállam különösen azt állítja, hogy nincs olyan követelmény, amely szerint a természetmegőrzési intézkedések megállapítását megelőzően kell meghatározni a természetmegőrzési célkitűzéseket.

83. Amint Írország a tárgyaláson hangsúlyozta, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése nem írja elő a természetmegőrzési célkitűzések és a természetmegőrzési intézkedések közötti konkrét sorrendet, mivel ezt sem a rendelkezés szövege, sem a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem támasztja alá. Írország azt állítja, hogy 37 olyan terület van, amelyen a természetmegőrzési intézkedések a fenyegetések és sürgető helyzet konkrét esetre szabott értékelésén alapulnak, annak ellenére, hogy az adott területre jellemző természetmegőrzési célkitűzéseket még nem dolgozták ki és nem tették közzé.

84. A Németországi Szövetségi Köztársaság hangsúlyozza, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megsértése nem következhet pusztán abból a tényből, hogy a természetmegőrzési intézkedéseket már a természetmegőrzési célkitűzések meghatározása előtt megállapították; a döntő tényezőnek annak kell lennie, hogy a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket megállapították-e, és azok mint olyanok hatékonyak-e.

85. Ebben a tekintetben – a Bizottság érveivel ellentétben – nem vagyok meggyőződve arról, hogy a természetmegőrzési intézkedések pusztán azért nem felelnek meg az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének, mert a természetmegőrzési célkitűzéseket az ilyen intézkedések megállapítását követően határozták meg. Véleményem szerint az számít, hogy a szükséges természetmegőrzési intézkedések megfelelőek és hatékonyak-e azon élőhelyek és fajok ökológiai szükségleteinek kezelése tekintetében, amelyek vonatkozásában a területet kijelölték.

86. A Bizottság annak kockázatával kapcsolatos érve, hogy ha a sorrend megfordul, a természetmegőrzési célkitűzéseket úgy határozzák meg, hogy azok megfeleljenek a természetmegőrzési intézkedéseknek, nem tűnik számomra meggyőzőnek. Sokkal valószínűbb, hogy a terület szükségleteit már felismerte a tagállam, még ha formálisan természetmegőrzési célkitűzésként nem is fogalmazta meg azokat. Nehéz elfogadni, hogy a tagállamok indokolatlanul hoztak volna meg természetmegőrzési intézkedéseket.

87. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a természetmegőrzési intézkedéseknek – még ha előzetesen léteznek is – nem kell megfelelniük az egyes területek természetmegőrzési célkitűzéseinek ahhoz, hogy eleget tegyenek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek. Ez nem jelenti azt sem, hogy a természetmegőrzési célkitűzéseket nem kell

egyértelműen meghatározni. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik,⁵⁵ hogy a természetmegőrzési célkitűzések meghatározása kötelező és szükséges lépés a KTT-k kijelölése és a természetmegőrzési intézkedések végrehajtása során (lásd a jelen indítvány 41. pontját).

88. Ezért megalapozatlannak tartom a Bizottság azon állítását, hogy Írország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését, mivel a természetmegőrzési intézkedéseket a természetmegőrzési célkitűzések meghatározása előtt állapította meg.

89. Mindazonáltal, mivel Írország nem cáfolta, hogy a természetmegőrzési intézkedések a szóban forgó területek vonatkozásában nem egyeztethetők össze a természetmegőrzési célkitűzésekkel, a Bizottságnak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megsértésére vonatkozó állítása megalapozott.

D. Az az állítás, hogy az Írország által elfogadott természetmegőrzési intézkedések nem hatékonyak, és hogy Írország általános és folyamatos jogsértést követett el

90. A Bizottság azt állítja, hogy az Írország által a pert megelőző eljárás keretében szolgáltatott információk alapján Írország általánosságban és folyamatosan megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, amikor rendszeresen olyan természetmegőrzési intézkedéseket állapított meg, amelyek nem kellően részletesek, és nem kezelik az egyes területek élőhelyeit és fajait érintő összes fenyegetést és sürgető helyzetet.

91. Ezért a Bizottság nemcsak azt állítja, hogy egyes természetmegőrzési intézkedések nem felelnek meg a minőségi követelményeknek, mivel nem kellően hatékonyak, hanem azt is, hogy a felhozott példák egy olyan mintát mutatnak, amely Írország által elkövetett általános és folyamatos jogsértést eredményez.

92. A Bizottság három példát hoz fel, amelyek két elsődleges fontosságú élőhelytípusra (parti lagúnák és takarólápok) és egy veszélyeztetett fajra (folyami gyöngykagyló) vonatkoznak, annak bizonyítására, hogy a természetmegőrzési intézkedések nem megfelelő minőségűek, mivel nem tartalmazzak mennyiségi feltételeket, nem határozzák meg a felelős szereplőket és az ütemezést, és nem kezelik ezeket az élőhelyeket és fajokat érintő főbb sürgető helyzeteket és fenyegetéseket.⁵⁶

93. A Bizottság által hivatkozott ítélkezési gyakorlatban⁵⁷ a Bíróság kifejtette, hogy a természetmegőrzési intézkedéseknek nemcsak teljes körűeknek, hanem egyértelműeknek és pontosaknak is kell lenniük. A teljesség követelményével a jelen ügyben a Bizottság második állításával kapcsolatban foglalkoztam (lásd a jelen indítvány 69–79. pontját). A Bíróságnak azonban még nem volt alkalma arra, hogy részletesen tisztázza, mit jelent az egyértelmű és

⁵⁵ Lásd: 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 52. pont).

⁵⁶ A Bizottság szerint Írország a parti lagúnák tekintetében 25 területet jelölt ki, azonban ezek közül csak három területre vonatkozóan jelentett természetmegőrzési intézkedéseket, amelyek esetében hiányoznak a mennyiségi feltételek, nem határozzák meg a felelős szereplőket vagy az intézkedés ütemezését, és nem kezelik a főbb sürgető helyzeteket és fenyegetéseket, például a szennyezést és a kibocsátást. A takarólápok vonatkozásában Írország 50 területet jelölt ki, azonban közülük csak 13 területre vonatkozóan jelzett bizonyos természetmegőrzési intézkedéseket, amelyek rendkívül általánosak, nem határozzák meg a tervezett természetmegőrzési intézkedések mennyiségi adatait, és nem kezelik az egyes jelentős sürgető helyzeteket és fenyegetéseket, mint például a szélrómúkat és más infrastrukturális fejlesztéseket, a tőzegvágást, az eróziót, az égetést és a lecsapolást. A folyami gyöngykagyló vonatkozásában Írország 19 területet jelölt ki, azonban csak három területre vonatkozóan jelentett természetmegőrzési intézkedéseket, anélkül, hogy mennyiségi feltételeket vagy felelős szereplőket és ütemezést határoztak volna meg, és nem kezelték a főbb sürgető helyzeteket és fenyegetéseket, például a diffúz és pontszerű forrásokból eredő sürgető helyzeteket és fenyegetéseket.

⁵⁷ Lásd: 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália (Különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme) ítélet (C-290/18, nem tették közzé, EU:C:2019:669, különösen az 53. és 55. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 77. és 82. pont).

pontos intézkedésekre vonatkozó követelmény. Mindezidáig a Bíróság a természetmegőrzési intézkedéseket elégtelennek ítélte, ha azok általánosak és programszerűek voltak, vagy további végrehajtási intézkedéseket igényeltek ahhoz, hogy eredményesek legyenek.

94. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a hatékony természetmegőrzési intézkedéseknek az egyes területek élőhelyeit és fajait érintő valamennyi főbb fenyegetést és sürgető helyzetet kezelniük kell. Egyetértek azzal is, hogy az ilyen intézkedéseknek kellően konkrétak és részletesnek kell lenniük ahhoz, hogy megfeleljenek az adott terület szükségleteinek. Az azonban, hogy a kellő pontosság megköveteli-e a számszerűsítést vagy az érintett szereplők és ütemezés előzetes meghatározását, nem írható elő általánosságban, hanem az az adott terület körülményeitől és a szükségleteinek megfelelő intézkedéstípusoktól függ. A meghatározó tényező az, hogy lehetséges-e az ilyen intézkedések végrehajtása.⁵⁸ Ha tehát felelős szereplők, ütemterv vagy számszerűsített célok meghatározása nélkül nem várható el, hogy a végrehajtásra sor kerüljön, akkor az ilyen intézkedéseknek előzetesen tartalmazniuk kell az ilyen jellegű részleteket. Ha ezzel szemben konkrét esetben ez nem szükséges, a tagállamnak meg kell indokolnia, hogy az intézkedést ennek ellenére miért lehet hatékonyan végrehajtani.

95. Írország nem terjeszt elő érveket a Bizottság által a három példa tekintetében a természetmegőrzési intézkedések hatékonyságának hiányára vonatkozóan előterjesztett információk cáfolatára.

96. Mivel az Írország által azzal kapcsolatban felhozott 27 példa, hogy teljes körű és hiánytalan természetmegőrzési intézkedésekkel rendelkezik, az ezen intézkedések elégtelen minőségére vonatkozó állításra adott válaszként is értelmezhető, megjegyzem, hogy csak egyetlen példa (a jelen indítvány 77. pontjában említett, takarólápokot magában foglaló Slieve Bloom Mountains KTT) kapcsolódik a Bizottság által az említett állítás alátámasztása érdekében hivatkozott elsődleges fontosságú élőhelyek és veszélyeztetett fajok valamelyikéhez.

97. E tekintetben – amint a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik – az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés fennáll, és a Bizottságnak kell az említett kötelezettségszegés vizsgálatához szükséges bizonyítékokat a Bíróság előtt bemutatnia, anélkül hogy bármiféle vélelemre támaszkodhatna.⁵⁹ Amennyiben a Bizottság kellő mennyiségű olyan tényre hivatkozott, amelyekből kitűnik, hogy az alperes tagállam területén a gyakorlatban nem alkalmazzák megfelelően az irányelvet átültető nemzeti rendelkezéseket, a tagállam feladata, hogy az így előterjesztett tényeket, valamint az abból levont következtetéseket érdemben és részletesen vitassa.⁶⁰

98. Véleményem szerint a jelen ügyben a Bizottság elegendő bizonyítékot szolgáltatott arra vonatkozóan, hogy a három példával kapcsolatos természetmegőrzési intézkedések nem megfelelő minőségűek ahhoz, hogy megfeleljenek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt minőségi követelményeknek, míg Írország nem terjesztett elő semmilyen bizonyítékot ezen állítás megcáfolására.

⁵⁸ Lásd: 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 213. és 214. pont).

⁵⁹ Lásd például: 2019. március 28-i Bizottság kontra Írország (Szennyvízgyűjtő és -kezelő rendszer) ítélet (C-427/17, nem tették közzé, EU:C:2019:269, 38. pont); 2022. március 8-i Bizottság kontra Egyesült Királyság (Az alulértékeléssel elkövetett csalás elleni küzdelem) ítélet (C-213/19, EU:C:2022:167, 221. pont).

⁶⁰ Lásd például: 2019. március 28-i Bizottság kontra Írország (Szennyvízgyűjtő és -kezelő rendszer) ítélet (C-427/17, nem tették közzé, EU:C:2019:269, 39. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 112. pont).

99. Ezért úgy vélem, hogy a Bizottság által példaként említett élőhelyek és fajok tekintetében Írország nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő, hatékony intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettségeit.

100. A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy e három példa reprezentatívnak tekinthető az általános és folyamatos jogsértés tekintetében, mivel nagyszámú területet érintenek, az írországi KTT-hálózat földrajzi elhelyezkedését mutatják, és olyan élőhelyekre és fajokra vonatkoznak, amelyek megőrzése szempontjából e hálózat kritikus jelentőségű.

101. Így, még ha a Bizottság nem is terjesztett elő konkrét érveket más, különböző élőhelyekre vagy fajokra vonatkozó KTT-vel kapcsolatban, a Bizottság azzal, hogy általános és folyamatos jogsértésre hivatkozik, arra utal, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megsértése más területeken is fennáll, amennyiben ezeknek a további KTT-knak a keretében elfogadott intézkedések nem felelnek meg a minőségi követelményeknek.

102. Írország nem cáfolta a Bizottság által a példákban felhozott konkrét állításokat, és nem vitatta azt az állítást sem, hogy ezek a példák reprezentatívak abban az értelemben, hogy arra lehet következtetni, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének általános és folyamatos megsértése áll fenn.

103. Mi a hozzáadott értéke, ha van egyáltalán, annak az állításnak, hogy a jogsértés általános és folyamatos jellegű?

104. A Bizottság a Bizottság kontra Írország ítélethez vezető ügyben kezdte el azt a gyakorlatot, hogy környezetvédelmi eljárásokban általános és folyamatos jogsértésre hivatkozik.⁶¹ A Bíróság az említett ügyben hozott ítéletében⁶² elismerte, hogy „a tagállami hatóságoknak egy konkrét helyzettel kapcsolatos és pontosan meghatározható magatartása alapján a Bizottság minden további nélkül egyúttal az irányelv rendelkezéseivel kapcsolatos kötelezettségszegést is megállapíthat, illetve a nevezett rendelkezésekkel kapcsolatos tagállami kötelezettségszegést arra hivatkozva is meg lehet állapítani, hogy a hatóságok e rendelkezésekkel ellentétes általános gyakorlatot folytattak, amelyet jelen ügy konkrét esetei adott esetben csak példaként támasztanak alá”.

105. Ez az általános és folyamatos jogsértéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat⁶³ alapvetően azt jelenti, hogy a Bizottság kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset indíthat valamely tagállam ellen, mert az állítólag általános és folyamatos jelleggel, konkrét esetekben megsértette az uniós jogot, szemben az olyan tipikus kötelezettségszegési eljárásokkal, amelyek elszigetelt

⁶¹ Lásd: 2005. április 26-i ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250).

⁶² 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 27. pont). A közelmúltból lásd még például: 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Olaszország (*Xylella fastidiosa* baktérium) ítélet (C-443/18, EU:C:2019:676, 73. pont); lásd még: Geelhoed főtanácsnok Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó indítványa (C-494/01, EU:C:2004:546, különösen a 15–22. és 43–60. pont).

⁶³ Lásd például: 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 127. és 174. pont); 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33. pont) („általános és folyamatos”). Hasonló kifejezések is használhatók. Lásd például: 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-416/07, EU:C:2009:528, 25. pont) („módszeres és általános”); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (PM10 – Határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 75. és 77. pont) („rendszeres és tartós”).

esetekre irányulnak.⁶⁴ Ennélfogva úgy tűnik, hogy az ilyen típusú kifogások hozzáadott értéke abban rejlik, hogy ha a Bíróság megállapítja, hogy valamely tagállam az uniós jog ilyen általános és folyamatos megsértését követte el, akkor ez valószínűleg a gyakorlat általános megváltoztatását teszi szükségessé, ahelyett, hogy csupán a megállapított konkrét jogsértéseket orvosolják.⁶⁵

106. Amint azt Geelhoed főtanácsnok a Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó indítványában⁶⁶ kifejtette, annak megállapításához, hogy a tagállam kötelezettségszegése általános és folyamatos, figyelembe lehet venni a nagyságrendbeli, időbeli és jelentőségbeli dimenziót. A nagyságrendbeli dimenzió véleményem szerint azt jelentené, hogy a jogsértés bizonyításának alapjául szolgáló példák reprezentatívak egy tagállam által az irányelv hatálya alá tartozó valamennyi területen tanúsított magatartás tekintetében. Az időbeli dimenzió azt jelenti, hogy a jogsértés hosszabb ideig fennáll, míg a jelentőségbeli dimenzió az első két dimenzióhoz vagy az adott uniós jogszabály végrehajtásának elmulasztásából eredő következmények jelentőségéhez kapcsolódhat.

107. Az azon következtetést lehetővé tevő dimenziók megállapítását illetően, hogy a jogsértés általános és folyamatos jellegű, véleményem szerint semmi sem változik a bizonyítási teher tekintetében. A Bizottságnak elegendő bizonyítékot kell előterjesztenie annak bizonyítására, hogy valamely tagállam általános és folyamatos jogsértést követett el, több olyan példával alátámasztva, amelyek a szóban forgó tagállam gyakorlatára nézve reprezentatívnak tekinthetők, és e minta alapján valószínűsíthető, hogy ugyanilyen típusú jogsértés más, külön nem vizsgált egyedi helyzetekben is fennáll. A tagállam feladata, hogy érdemben és részletesen vitassa az e példákkal kapcsolatban benyújtott bizonyítékokat és a levont következtetéseket.⁶⁷

108. A jelen ügyben Írország nem terjesztett elő érveket a Bizottság azon állításának vitatására, hogy a három példa reprezentatív az állítólagos általános és folyamatos jogsértés tekintetében.

109. Véleményem szerint Írország ezért nem cáfolta a Bizottság azon állítását, miszerint Írország általános és folyamatos jelleggel megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését, amikor rendszeresen olyan természetmegőrzési intézkedéseket állapított meg, amelyek nem kellően részletesek, és nem kezelik az egyes területeken található élőhelyeket és fajokat érintő összes fenyegetést és sürgető helyzetet.

110. Továbbá, mivel a szóban forgó KTT-k többsége esetében a hatékony intézkedéseket már 2010-ben el kellett volna fogadni és végre kellett volna hajtani, az általános és folyamatos jogsértés megállapításához szükséges időbeli dimenzió véleményem szerint fennáll. Ha mindez a jogsértés esetleges következményeinek súlyosságával párosul, különösen mivel egyes folyamatok

⁶⁴ Lásd még például: Wennerås, P., „A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments”, *Common Market Law Review*, 43. kötet, 2006, 31. o., 33–50. o.; Lenaerts, K. és Gutiérrez-Fons, J. A., „The General System of EU Environmental Law Enforcement”, *Yearbook of European Law*, 30. kötet, 2011, 1. o., 9–11. o.; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, 95–98. o. E jogelmélet szerint ez az ítélkezési gyakorlat nem azonos a kötelezettségszegési eljárásokkal összefüggésben a közigazgatási gyakorlatra vonatkozóval. Lásd például: Lenaerts, K., Maselis, I. és Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 167. o.

⁶⁵ Lásd e tekintetben: Geelhoed főtanácsnok Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó indítvány (C-494/01, EU:C:2004:546, 48. pont); lásd még például: a jelen indítvány 64. lábjegyzetében hivatkozott Wennerås, 42–46. o., a jelen indítvány 64. lábjegyzetében hivatkozott Prete, 97. o. Ez lehetőséget teremt arra, hogy az érintett tagállamnak az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése értelmében bírságot kelljen fizetnie, ha az általános és folyamatos jogsértést nem orvosolja. E tekintetben lásd például: 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-196/13, EU:C:2014:2407).

⁶⁶ C-494/01, EU:C:2004:546, 43. pont.

⁶⁷ Lásd például: 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 46. és 47. pont); 2007. április 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-135/05, EU:C:2007:250, 32. pont).

visszafordíthatatlanná válhatnak, ha a szükséges intézkedésekre nem kerül sor, úgy vélem, hogy a jelen ügyben teljesülnek az annak megállapításához szükséges feltételek, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését általánosságban és tartósan megsértik.

111. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy a Bizottság kellőképpen bizonyította, hogy Írország általánosságban és tartósan nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett szükséges természetmegőrzési intézkedések megállapítására vonatkozó kötelezettségeit.

112. A fenti indokok tükrében a Bizottság által felvetett harmadik kifogás megalapozott.

V. Véggövetkeztetések

113. A fenti megfontolásokra tekintettel és a jelen ügyben felhozott egyéb kifogások vizsgálatának sérelme nélkül azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy Írország nem teljesítette a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel elmulasztotta megállapítani azokat a szükséges természetmegőrzési intézkedéseket, amelyek megfelelnek az ezen irányelv I. mellékletében felsorolt természetes élőhelytípusok, valamint a II. mellékletében felsorolt azon fajok ökológiai szükségleteinek, amelyek jelen vannak e területeken.