



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2023. szeptember 21.*

Tartalomjegyzék

I.	Jogi háttér	3
	A. Az uniós jog	3
	B. A német jog	6
II.	A pert megelőző eljárás	7
III.	A keresetről	8
	A. A különleges természetmegőrzési területek kijelölésének hiányára alapított első kifogásról.	9
	1. A felek érvei	9
	2. A Bíróság álláspontja	10
	B. A természetvédelmi célkitűzések meghatározásának hiányára alapított második kifogásról.	12
	1. A felek érvei	12
	2. A Bíróság álláspontja	21
	a) A szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 terület tekintetében a részletes természetvédelmi célkitűzések elfogadásának hiányára vonatkozó évről	21
	b) A természetvédelmi célkitűzéseknek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt követelményekkel ellentétes módon történő meghatározásának általános és strukturális gyakorlatára vonatkozó évről	21
	C. A szükséges természetvédelmi intézkedések megállapításának hiányára alapított harmadik kifogásról	25
	1. A felek érvei	25

* Az eljárás nyelve: német.

2. A Bíróság álláspontja	26
A költségekről	27

„Tagállami kötelezettségzegés – Környezet – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – A 4. cikk (4) bekezdése és a 6. cikk (1) bekezdése – A különleges természetmegőrzési területek kijelölésének hiánya – A természetvédelmi célkitűzések meghatározásának hiánya – Természetvédelmi intézkedések hiánya vagy elégtelensége – Közigazgatási gyakorlat”

A C-116/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségzegés megállapítása iránt 2022. február 18-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: C. Hermes és M. Noll-Ehlers, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: J. Möller és A. Hoesch, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: A. Prechal tanácselnök, M. L. Arastey Sahún (előadó), F. Biltgen, N. Wahl és J. Passer bírák,

főtanácsnok: T. Čapeta,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2023. április 20-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette:

- a 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. 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. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az alpesi bioföldrajzi régió

közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. január 25-i 2008/218/EK bizottsági határozattal (HL 2008. L 77., 106. o.) frissített, a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az alpesi biogeográfiai régióra vonatkozó közösségi jelentőségű területek jegyzékének elfogadásáról szóló, 2003. december 22-i 2004/69/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 14., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 10. o.), a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében a kontinentális bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2007. november 13-i 2008/25/EK bizottsági határozattal (HL 2008. L 12., 383. o.) frissített, a közösségi jelentőségű területek listájának a 92/43/EGK tanácsi irányelv szerinti, a kontinentális biogeográfiai régió céljára történő elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/798/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 382., 1. o.), valamint a 92/43/EGK tanácsi 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 határozattal (HL 2008. L 12., 1. o.) frissített, a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az atlanti bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzékének elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/813/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 387., 1. o.) által összeállított jegyzékekbe felvett, az alpesi, kontinentális és atlanti biogeográfiai régiókban található 4606 közösségi jelentőségű természeti terület (a továbbiakban: szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek) közül 88 területet nem jelölt ki különleges természetmegőrzési területként.

- az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 terület tekintetében nem állapított meg semmilyen természetvédelmi célkitűzést, és a természetvédelmi célkitűzések meghatározása tekintetében egyébiránt olyan általános és strukturális gyakorlatot követ, amely nem felel meg e rendelkezés jogi követelményeinek, valamint
- az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 737 terület esetében nem állapított meg semmilyen természetvédelmi intézkedést, és a természetvédelmi intézkedések megállapítása tekintetében egyébiránt olyan általános és strukturális gyakorlatot folytat, amely nem felel meg az e rendelkezésben előírt jogi követelményeknek.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

- 2 Az élőhelyvédelmi irányelv harmadik, nyolcadik és tizedik preambulumbekkezdése kimondja:

„mivel ezen irányelv fő célja, a biológiai sokféleség fenntartásának előmozdítása a gazdasági, társadalmi, kulturális és regionális igények figyelembevételével hozzájárul a fenntartható fejlődés közös céljának megvalósításához; mivel a biológiai sokféleség fenntartása egyes esetekben megkívánja bizonyos emberi tevékenységek fenntartását és ösztönzését is;

[...]

mivel az egyes kijelölt területeken végre kell hajtani a kitűzött természetvédelmi célok eléréséhez szükséges intézkedéseket;

[...]

mivel alaposan meg kell vizsgálni minden olyan tervet vagy programot, amelynek jelentős hatása lehet a már kijelölt, illetve a jövőben kijelölendő területek védelmének célkitűzéseire”.

3 Ezen irányelv 1. cikke értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

1) *különleges természetmegőrzési terület*: olyan, közösségi jelentőségű és a tagállamok által törvényi, közigazgatási és/vagy szerződéses aktus útján kijelölt természeti terület, amelyben meghozták a szükséges intézkedéseket azon természetes élőhelyek és/vagy fajok populációinak kedvező védettségi helyzetének helyreállítására, illetve fenntartására, amelyek céljára a természeti területet kijelölték;

[...]”

4 Az említett irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja:

„(1) A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből álló hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.

A Natura 2000 hálózat a tagállamok által a [vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i] 79/409/EGK [tanácsi] irányelvnek [(HL 1979. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.)] megfelelően minősített különleges természetvédelmi területeket is magában foglalja.

(2) Valamennyi tagállam azon hányad arányában járul hozzá a Natura 2000 létrehozásához, amelyet az (1) bekezdésben említett természetes élőhelytípusok és az ott felsorolt fajok élőhelyei képviselnek a területükön belül. Ennek érdekében a tagállamok a 4. cikkel összhangban különleges természetvédelmi területté nyilvánítanak bizonyos természeti területeket az (1) bekezdésben foglalt célok figyelembevételével.”

5 Ugyanezen irányelv 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A III. mellékletben (1. szakasz) meghatározott követelmények és a vonatkozó tudományos ismeretek alapján minden egyes tagállam benyújtja a megfelelő természeti területek javasolt jegyzékét, amelyben feltüntetik, hogy az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben felsorolt őshonos fajok közül melyek fordulnak elő az egyes természeti területeken. E területek nagy területen elterjedt állatfajok esetében a faj természetes elterjedési területén belül olyan területi egységnek felelnek meg, amelynek fizikai vagy biológiai tényezői nélkülözhetetlenek a faj létezéséhez és szaporodásához. Nagy területen elterjedt, vízben élő fajok esetében csak olyan egyértelműen körülhatárolt területi egység javasolható, amelynek fizikai vagy biológiai tényezői nélkülözhetetlenek a faj létezéséhez és szaporodásához. A 11. cikkben említett

felügyeleti tevékenység eredményeinek ismeretében a tagállamok adott esetben javasolják a jegyzék kiigazítását.

Az irányelvről szóló értesítést követő három éven belül a jegyzéket megküldik a Bizottságnak az egyes természeti területekre vonatkozó tájékoztatással együtt. E tájékoztatás tartalmazza a természeti terület térképét, nevét, földrajzi elhelyezkedését, kiterjedését, továbbá a III. mellékletben (1. szakasz) meghatározott követelmények alkalmazásából eredő adatokat, a Bizottság által a 21. cikkben megállapított eljárással összhangban lévő formátumban.

(2) A III. mellékletben (2. szakasz) meghatározott követelmények alapján, továbbá az 1. cikk c) pontjának iii. alpontjában említett öt bioföldrajzi régió, valamint a 2. cikk (1) bekezdésében említett terület egészének keretén belül a Bizottság – a tagállamokkal egyetértésben – az általuk készített jegyzékek felhasználásával összeállítja a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékének tervezetét, amely megállapítja, hogy mely természeti terület foglal magában egy vagy több elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust, vagy mely szolgál veszélyeztetett faj élőhelyeként.

Azon tagállamok, amelyek területének több mint 5%-át egy vagy több elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus és veszélyeztetett faj élőhelyeül szolgáló természeti terület teszi ki, a Bizottsággal egyetértésben kérelmezhetik a III. mellékletben (2. szakasz) felsorolt követelmények rugalmasabb kezelését a területükön található, közösségi jelentőségű természeti területek kiválasztása során.

A Bizottság a 21. cikkben megállapított eljárással összhangban hagyja jóvá a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékét, amely megállapítja, hogy mely természeti terület foglal magában egy vagy több elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust, vagy mely szolgál veszélyeztetett faj élőhelyeként.

(3) A (2) bekezdésben említett jegyzéket az ezen irányelvről szóló értesítéstől számított hat éven belül kell elkészíteni.

(4) 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 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 védeltségi 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.

(5) Amint egy természeti terület felvételre kerül a (2) bekezdés harmadik albekezdésében említett jegyzékbe, a 6. cikk (2), (3) és (4) bekezdését kell rá alkalmazni.”

6 Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1)–(3) bekezdése szerint:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi 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, közigazgatási, vagy szerződéses aktusokat is, amelyek az adott természeti területen megtalálható,

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

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

(3) Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.”

B. A német jog

- 7 A 2009. július 29-i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (a természet védelméről és a tájvédelemről szóló törvény; BGBl. 2009. I., 2542. o.; a továbbiakban: szövetségi természetvédelmi törvény) 22. §-a szerint:

„(1) A természet- és tájrészek védelme bejelentés útján történik. A bejelentés meghatározza a védelem tárgyát, a védelem célkitűzését, az e védelmi cél eléréséhez szükséges kötelezettségeket és tilalmakat, és amennyiben szükséges a fenntartási, fejlesztési és helyreállítási intézkedéseket, vagy tartalmazza az ehhez szükséges engedélyeket. A természetmegőrzési területek az elérni kívánt védelmi célkitűzésnek megfelelően fokozatos védelemben részesülő területekre oszthatók; ezek a területek magukban foglalhatják a védelemhez szükséges környezetet is.

(2) Ha a (2a) és (2b) bekezdés másként nem rendelkezik, a védelem formáját és eljárását, az alaki és eljárási hibák figyelembevételét és azok orvoslásának lehetőségét, valamint a természet és a táj védett részével kapcsolatban meglévő bejelentések hatályban tartását a tartományi jog szabályozza. A védelem transzregionális szinten is megvalósítható.

[...]”

- 8 E törvény 33. §-a szerint:

„(1) Tilos minden olyan változtatás és zavarás, amely valamely Natura 2000 terület jelentős károsodásához vezethet a természetmegőrzési vagy védelmi célkitűzések szempontjából lényeges elemeiben. A természetvédelemért és a tájvédelemért felelős hatóság a 34. § (3)–(5) bekezdésében meghatározott feltételek mellett felmentést adhat az első mondatban foglalt tilalom és a 32. § (3) bekezdésében előírt tilalmak alól.

(1a) A Natura 2000 területeken tilos létesítmények építése a következő célokra:

1. pala-, agyag- vagy márgakőzet, vagy szénvarrat kőzetréteg hidraulikus rétegrepesztésére földgáz feltárása vagy kitermelése céljából,

2. az 1. pontban említett intézkedésekből származó tározóvíz föld alatti tárolására.

A 34. § e tekintetben nem alkalmazandó.

[...]

9 Az említett törvény 34. §-a a következőket írja elő:

„(1) Valamely projekt engedélyezése vagy végrehajtása előtt meg kell vizsgálni a Natura 2000 terület természetvédelmi célkitűzéseire gyakorolt hatásait, amennyiben az önmagában vagy más tervvel vagy projekttel együtt jelentős hatást gyakorol a területre, és nem közvetlenül a terület kezelését szolgálja. [...]

(2) A projektet meg kell tiltatni, ha a hatásvizsgálat azt mutatja, hogy a projekt a természetmegőrzési vagy védelmi célkitűzések szempontjából lényeges elemeiben súlyosan veszélyeztetheti ezt a területet.

(3) A (2) bekezdéstől eltérően az ilyen projekt csak akkor engedélyezhető vagy hajtható végre:

1. ha nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okok miatt szükséges, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat is, és

2. ha nem létezik más észszerű alternatíva, amely lehetővé tenné a projekt céljának elérését egy másik területen károsodás okozása nélkül vagy kisebb károsodással.

[...]

10 Ugyanezen törvény 65. § (1) bekezdése a következőképpen szól:

„A tulajdonosoknak és a földek használati jogával rendelkező egyéb jogosultaknak tőrniük kell a jelen törvény rendelkezésein, a jelen törvény alapján elfogadott vagy alkalmazandó jogi előírásokon, vagy a tartományok természetvédelmi jogszabályain alapuló természetvédelmi és tájvédelmi intézkedéseket, feltéve, hogy ez nem akadályozza indokolatlanul az ingatlan használatát. Ez nem érinti a tartományok szintjén előírt szigorúbb szabályokat.”

II. A pert megelőző eljárás

11 A 2004/69, a 2004/798 és a 2004/813 határozattal a Bizottság összeállította az alpesi, kontinentális és atlanti biogeográfiai régiókban fekvő közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékét. E jegyzékeket a 2008/218, a 2008/25, illetve a 2008/23 határozat frissítette.

12 Az e területek különleges természetmegőrzési területekként való kijelölésére az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt hatéves határidő legkésőbb 2014. január 25-én lejárt.

13 A 2012. június 13-i és 2014. február 17-i levelében a Bizottság tájékoztatást kért a Németországi Szövetségi Köztársaságtól az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése alapján a különleges természetmegőrzési területek kijelölésének aktuális állásáról, valamint ezen irányelv 6. cikke szerint a szükséges természetvédelmi intézkedések elfogadásáról.

- 14 A Németországi Szövetségi Köztársaság 2014. június 26-i válaszára tekintettel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy e tagállam nem teljesítette az előző pontban említett rendelkezésekből eredő kötelezettségeit, és 2015. február 27-én felszólító levelet küldött részére.
- 15 2019. január 26-án a Bizottság kiegészítő felszólító levelet küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak.
- 16 A Bizottság, miután a 2019. április 26-i és június 11-i levelével megvizsgálta az e tagállam által előterjesztett választ, 2020. február 13-án az EUMSZ 258. cikk első bekezdése alapján indokolással ellátott véleményt adott, amelyben azt kifogásolta, hogy e tagállam nem teljesítette különösen az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkéből eredő kötelezettségeit:
- mivel a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 129 területet nem jelölt ki különleges természetmegőrzési területként, és
 - mivel nem állapított meg általános és strukturális jelleggel kellően részletes, a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területekre jellemző és szükséges természetvédelmi célkitűzéseket és intézkedéseket.
- 17 A Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmére a Bizottság 2020. március 12-i levelével 2020. június 13-ig meghosszabbította a válaszadási határidőt az indokolással ellátott véleményre.
- 18 A 2020. június 12-i levelével a Németországi Szövetségi Köztársaság arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy valamennyi különleges természetmegőrzési területet kijelölték az Alsó-Szászország tartományban találhatóak kivételével, 2022. év vége előtt az ebben a tartományban található 88 hiányzó területet illetően az eljárást befejezik, és a 737 terület tekintetében hiányzó természetvédelmi intézkedéseket 2023-ig kiegészítik. Ami a természetvédelmi célkitűzésekre és intézkedésekre vonatkozó jogi követelményeket illeti, e tagállam megerősítette, hogy nem ért egyet a Bizottság értékelésével.
- 19 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság így nem tette meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy megfeleljen az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeinek, 2022. február 18-án benyújtotta a jelen keresetet.

III. A keresetről

- 20 A keresete alátámasztására a Bizottság három kifogást fogalmaz meg, amelyek közül az első kettő az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének, a harmadik pedig ezen irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megsértésén alapul. Először is azt állítja, hogy a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 területet nem jelöltek ki különleges természetvédelmi területként, másodsor, hogy az említett 88 terület vonatkozásában nem határozták meg a természetvédelmi célkitűzéseket, valamint a természetvédelmi célkitűzések meghatározása tekintetében a Németországi Szövetségi Köztársaság olyan általános és strukturális gyakorlatot követ, amely nem felel meg az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében foglalt követelményeknek, harmadszor pedig egyrészt a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 737 terület tekintetében nem állapítottak meg megfelelő természetvédelmi intézkedéseket, másrészt a természetvédelmi intézkedések megállapítása

tekintetében a Németországi Szövetségi Köztársaság olyan általános és strukturális gyakorlatot folytat, amely nem felel meg az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

- 21 A Németországi Szövetségi Köztársaság a jelen kereset elutasítását kéri.

A. A különleges természetmegőrzési területek kijelölésének hiányára alapított első kifogásról

1. A felek érvei

- 22 Első kifogásával a Bizottság azt rója fel a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, hogy megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel Alsó-Szászország tartományban a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88-at elmulasztott különleges természetmegőrzési területként kijelölni.
- 23 Ezen intézmény úgy véli, hogy a Bíróságnak a 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. o.) módosított, a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2010. L 20., 7. o.) (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) előírt különleges védelmi területekre vonatkozó ítélkezési gyakorlata – különösen a 2003. február 27-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-415/01, EU:C:2003:118, 22. és 23. pont), valamint a 2010. október 14-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602, 64. pont) – alkalmazható a jelen ügyre, figyelembe véve az élőhelyvédelmi és madárvédelmi irányelvekben előírt természetvédelmi célkitűzéseket. Ezen ítélkezési gyakorlat alapján a különleges természetmegőrzési területeket vitathatatlan kötelező erővel kell kijelölni, a megkövetelt egyediség, pontosság és egyértelműség mellett annak érdekében, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye.
- 24 Ellenkérelmében a Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy az indokolással ellátott vélemény Bizottság általi megküldésének időpontja és 2022. március 31-e között különleges természetmegőrzési területként kijelölte az utolsó szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területeket. Az említett területek közül csak ötöt nem nyilvánítottak különleges természetmegőrzési területté, és azokat az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (2) bekezdésének megfelelően e jegyzékek következő frissítései keretében törölni kell a területek jegyzékeiből.
- 25 Kiegészítésképpen a Németországi Szövetségi Köztársaság megjegyzi, hogy a szövetségi természetvédelmi törvény 33. §-ának a 2002. április 4-e óta hatályos valamennyi állapota jogi védelmet biztosít valamennyi, a Bizottságnak bejelentett és az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alapján jegyzékbe felvett közösségi jelentőségű természeti terület számára, mielőtt azokat konkrétan különleges természetmegőrzési területként kijelölték volna. E tagállam azt állítja, hogy következésképpen a Bizottság által ki nem jelölt különleges természetmegőrzési területként rögzített 88 területen az említett 33. §-nak megfelelően tilos minden olyan változtatás vagy zavarás, amely e területek jelentős károsodásához vezethet, és az említett törvény 34. §-ának megfelelően a terveket vagy programokat az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében a környezetre gyakorolt hatásaikra tekintettel kell megvizsgálni.

2. A Bíróság álláspontja

- 26 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 3. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy járuljanak hozzá a Natura 2000 hálózat létrehozásához, amelyet az ezen irányelv I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok és az említett irányelv II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyei képviselnek a területeiken belül, valamint ennek érdekében ugyanezen irányelv 4. cikkével összhangban az általa megállapított eljárás végén különleges természetvédelmi területté nyilvánítanak természeti területeket.
- 27 A területek különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítására irányuló, az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkében előírt eljárás négy szakaszban zajlik. E cikk (1) bekezdése értelmében minden egyes tagállam benyújtja a megfelelő természeti területek javasolt jegyzékét, amelyben feltüntetik, hogy a természetes élőhelytípusok, illetve az őshonos fajok közül melyek fordulnak elő az egyes természeti területeken, ezt a jegyzéket pedig megküldik a Bizottságnak (1. szakasz). Az említett cikk (2) bekezdésének megfelelően a Bizottság – a tagállamokkal egyetértésben – az általuk készített jegyzékek felhasználásával összeállítja a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékének tervezetét (2. szakasz). E jegyzéktervezet alapján a Bizottság jóváhagyja a kiválasztott területek jegyzékét (3. szakasz). Ugyanezen cikk (4) bekezdése alapján egy közösségi jelentőségű természeti terület jóváhagyása után az érintett tagállam a lehető leghamarabb, de legkésőbb hat éven belül különleges természetmegőrzési területté nyilvánítja az érintett területet, és meghatározza annak különös fontosságát annak alapján, hogy az egyes természeti területek mennyire fontos szerepet töltenek be a természetes élőhelytípusok, illetve a fajok kedvező védettségi állapotának biztosításával történő fenntartása, illetve helyreállítása, valamint a Natura 2000 hálózat egységessége szempontjából (negyedik szakasz) (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 28 Egyrészt a Németországi Szövetségi Köztársaság nem vitatja, hogy az indokolással ellátott vélemény megválaszolására nyitva álló határidő lejártának időpontjában, azaz 2020. június 13-án a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül hivatalosan nem jelölték ki mind a 88 területet különleges természetmegőrzési területként. Mindazonáltal arra hivatkozik, hogy az indokolással ellátott vélemény Bizottság általi megküldésének időpontja és 2022. március 31-e között különleges természetvédelmi területté nyilvánította az utolsó szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területeket, így az említett területek közül csak ötöt nem jelölték ki még mindig különleges természetmegőrzési területként.
- 29 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik – a kötelezettségszegés fennállását a szóban forgó tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, és hogy a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (2023. június 5-i Bizottság kontra Lengyelország [A bírák függetlensége és magánélete] ítélet, C-204/21, EU:C:2023:442, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 30 Másrészt a Németországi Szövetségi Köztársaság arra hivatkozik, hogy a szövetségi természetvédelmi törvény 33. és 34. §-a 2002 óta jogi védelmet biztosít valamennyi, a Bizottságnak bejelentett és az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alapján jegyzékbe felvett közösségi jelentőségű természeti terület számára, mielőtt azokat konkrétan különleges természetmegőrzési területként kijelölték volna.

- 31 Márpedig az arra való hivatkozással, hogy a német szabályozás biztosítja a védelmet valamennyi, a Bizottságnak bejelentett és az élőhelyirányelv 4. cikke (2) bekezdésének megfelelően jegyzékbe felvett közösségi jelentőségű természeti területnek, mielőtt azokat konkrétan különleges természetmegőrzési területként kijelölték volna, a Németországi Szövetségi Köztársaság elismeri, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor még nem jelölte ki e területeket különleges természetmegőrzési területként.
- 32 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, a megkövetelt egyediség, pontosság és egyértelműség mellett kell végrehajtani annak érdekében, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 33 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság által hivatkozott nemzeti szabályozás nem tesz eleget az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt azon konkrét kötelezettségnek, hogy a közösségi jelentőségű természeti területeket hivatalosan különleges természetmegőrzési területként jelöljék ki.
- 34 Az ilyen kijelölés ugyanis az élőhelyek és fajok ezen irányelv által előírt védelmi rendszerének elengedhetetlen szakaszát képezi.
- 35 E kötelezettséget kiegészíti az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerinti, a természetmegőrzési célkitűzések meghatározására vonatkozó kötelezettség és az ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti, a természetvédelmi intézkedések megállapítására vonatkozó kötelezettség (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 36 A tagállamok számára a különleges természetmegőrzési területek védelméhez szükséges intézkedések megállapítására vonatkozó, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkében előírt kötelezettség eltér az ezen államok számára az ezen irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt azon formális kötelezettségtől, hogy a közösségi jelentőségű természeti területeket különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítsák (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 54. pont).
- 37 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88-at nem jelölt ki különleges természetmegőrzési területként.
- 38 Következésképpen az első kifogásnak helyt kell adni.

B. A természetvédelmi célkitűzések meghatározásának hiányára alapított második kifogásról

1. A felek érvei

- 39 Második kifogásával a Bizottság azt rója fel a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, hogy egyrészt a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 terület tekintetében nem tette közzé a részletes természetvédelmi célkitűzéseket, megsértve ezzel az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését. Másrészt ezen intézmény azt állítja, hogy a német hatóságoknak a természetvédelmi célkitűzések meghatározására vonatkozó gyakorlata általános és strukturális módon ellentétes az e rendelkezésben előírt követelményekkel, mivel először is e célkitűzések nem tartalmazzak mennyiségi és mérhető tényezőket, másodsorban a Németországi Szövetségi Köztársaság nem tesz különbséget a védendő környezeti elemek „helyreállításra” és „fenntartásra” irányuló célkitűzése között, harmadszor pedig az e tagállam által meghatározott természetvédelmi célkitűzések jogilag nem kötelező erejűek harmadik személyekkel szemben.
- 40 Először is, a Bizottság az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének a Bíróság által a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéletben (C-849/19, EU:C:2020:1047, 46–52. pont) adott értelmezéséből vezeti le, hogy minden egyes közösségi jelentőségű természeti terület vonatkozásában részletes természetvédelmi célkitűzéseket kell meghatározni.
- 41 A Bizottság azt állítja, hogy mivel a Németországi Szövetségi Köztársaság nem határozza meg e természetvédelmi célkitűzéseket egy terület különleges természetmegőrzési területként való kijelölése előtt, e tagállam nem rögzítette az említett célkitűzéseket a különleges természetmegőrzési területként ki nem jelölt szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek összessége tekintetében. E tagállam ugyanis megerősítette, hogy Alsó-Szászország tartomány területei tekintetében az általános természetvédelmi célkitűzéseket a területek védelmének keretében a különleges természetmegőrzési területté nyilvánításuk révén határozzák meg, és ezt követően adott esetben az említett területek kezelésének tervezése keretében konkretizálják azokat.
- 42 Másodsorban, ami a természetvédelmi célkitűzések meghatározására vonatkozó kötelezettségek általános és strukturális megsértését illeti, a Bizottság elsőként arra hivatkozik, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság által meghatározott természetvédelmi célkitűzések nem tartalmazzak olyan mennyiségi és mérhető tényezőket, amelyek számszerűsítik a védett terület azon konkrét hozzájárulását, amelyet a szóban forgó élőhely vagy faj tekintetében nemzeti szinten kedvező védeltségi helyzet eléréshez nyújtania kell. Ugyanez vonatkozik a Németországi Szövetségi Köztársaság által az eljárás pert megelőző szakaszában hivatkozott intézkedési tervekben szereplő természetvédelmi célkitűzésekre.
- 43 E tekintetben a Bizottság példaként utal arra, hogy Bajorország számos olyan területe tekintetében, ahol jelen van a 6510 „Sík- és dombvidéki kaszálórétek (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)” élőhelytípus, a DE 5630–371 „Rodachau mit Bischofsau westlich Bad Rodach” élőhelytípust magában foglaló terület, csakúgy, mint az 1032 „Tomba folyamkagyló (*Unio crassus*)” élőhelyéül szolgáló DE 8020–341 „Ablach, Baggerseen und Waltere Moor” terület tekintetében a belső szabályozás igen általánosan és mennyiségi vagy mérhető tényező megjelölése nélkül határozta meg az érintett élőhelyekre és fajra vonatkozó természetvédelmi célkitűzéseket.

- 44 Márpedig az élőhelyvédelmi irányelv a fajok és az élőhelytípusok kedvező védettségi helyzetének meghatározását olyan jellemzők alapján írja elő, amelyeket számszerűsítve kell meghatározni, mint például az a „terület”, amelyet valamely természetes élőhely lefed az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikke e) pontja első franciabekezdésének megfelelően, vagy a faj „populációjának dinamikája” ezen irányelv 1. cikke i) pontja első franciabekezdésének megfelelően.
- 45 Az élőhelyvédelmi irányelv 20. cikke szerinti bizottság keretében a tagállamok ekként megállapodtak a Bizottsággal abban, hogy referenciaértékeket határoznak meg, amelyek megjelölik azt a küszöbértéket, amelynél valamely élőhelytípus vagy faj kedvező védettségi helyzete megvalósul nemzeti szinten.
- 46 E referenciaértékekhez képest kell ezt követően a természetvédelmi célkitűzéseknek meghatározni azt a konkrét hozzájárulást, amelyet egy adott területnek a nemzeti referenciaérték eléréséhez nyújtania kell.
- 47 Szemléltetésképpen, az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikke alapján elkészített 2012. évi nemzeti jelentésében a Németországi Szövetségi Köztársaság meghatározta a „Bürökszerű borgyökér (*Oenanthe conioides*)” növényfaj kedvező védettségi helyzetét a populáció nemzeti szintű mérete tekintetében, legalább 5025 egyed referenciaértékkel. E tagállam azonban nem írt elő számszerűsített természetvédelmi célkitűzéseket azon kilenc terület mindegyikére vonatkozóan, ahol e faj jelen van. Következésképpen az említett faj kedvező védettségi helyzete nem biztosított, ami sérti az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését.
- 48 E következtetést megerősíti az a tény, hogy a 2013 és 2018 közötti időszakra vonatkozó, a Németországi Szövetségi Köztársaság által az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkének megfelelően a Bizottságnak megküldött adatok azt bizonyítják, hogy Németországban a védett élőhelytípusok és fajok körülbelül 80%-a még mindig kedvezőtlen védettségi helyzetben van, noha nagyrészt védett területeken található. Ami a védett fajokat illeti, a kedvezőtlen védettségi helyzetben lévő fajok aránya 2001 óta még folyamatosan nőtt is.
- 49 Ezenkívül az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével összhangban elfogadott természetvédelmi intézkedéseknek számszerűsített és mérhető célkitűzéseknek kell megfelelniük.
- 50 Egy program környezetre gyakorolt hatásainak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálatát a számszerűsített természetvédelmi célkitűzésekkel összefüggésben is el kell végezni. Az e célkitűzésekre gyakorolt negatív hatások ugyanis csak akkor zárhatók ki bizonyossággal, ha a célkitűzéseket mennyiségi tényezők kellőképpen konkretizálják.
- 51 Egyébiránt a Németországi Szövetségi Köztársaság által meghatározott természetvédelmi célkitűzések, amelyek a szóban forgó területen valamely védett környezeti elem védettségi helyzete minőségjavításának előírására korlátozódnak, nem teszik lehetővé annak figyelembevételét, hogy a nemzeti referenciaérték eléréséhez e területnek konkrét hozzájárulásokat kell nyújtania, nevezetesen például bizonyos számszerűsített területnövekedést.
- 52 E tekintetben a „Bürökszerű borgyökér (*Oenanthe conioides*)” növényfajra vonatkozó példán kívül a Bizottság a 6510 „Sík- és dombvidéki kaszálórétek (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)” élőhelyre hivatkozik, amely kedvezőtlen védettségi helyzetben van. Ezen élőhely német referenciaértéke azt írja elő, hogy több védett területet kell biztosítani, nevezetesen annak

legalább 10%-os növelését. Ugyanakkor a német értékelési keret – kizárólag minőségi szempontokra hivatkozva – nem említi a területnagyságot értékelési szempontként, ami nem elegendő a védett terület említett növekedésének biztosításához.

- 53 Valamely programnak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatával kapcsolatban a Bizottság két példát hoz fel, nevezetesen a DE 5232–301 „Edelmannsberg” területen jelen lévő „Boldogasszony Papucska (*Cypripedium calceolus*)” fajt, valamint a DE 5231–301 területen jelen lévő 6110 „Sziklán növény, mézszedvelő vagy bazofil gyepek” élőhelytípust.
- 54 E tekintetben egy program környezetre gyakorolt hatásainak a szóban forgó területen az érintett faj vagy élőhely esetleges kedvezőtlen védettségi helyzetén alapuló vizsgálata arra a következtetésre vezetne, hogy az e kedvezőtlen helyzetet nem súlyosító program elfogadható lehet. Ez azonban ellentétes volna az élőhelyvédelmi irányelv céljával abban az esetben, ha a védettségi helyzet összességében nemzeti szinten kedvezőtlen, és ha a szóban forgó területnek kifejezetten pozitívan kellene hozzájárulnia egy kedvező nemzeti helyzet eléréséhez, mivel e hozzájárulást az érintett program megkérdőjelezi. Ilyen esetben kizárólag számszerűsített természetvédelmi célkitűzés biztosíthat nemzeti szinten összességében kedvező védettségi helyzetet.
- 55 Ez a természetvédelmi célkitűzések számszerűsített és mérhető módon történő meghatározására vonatkozó követelmény a Bizottság szerint nem aránytalan. A tagállamok ugyanis így járnak el. Konkrétan a flamand régió (Belgium) az 1130 „Folyók tölcserőrtorkolatai” élőhelytípus tekintetében további 2150 hektár referenciaértéket határozott meg, hogy a vonatkozásában kedvező védettségi helyzetet érjen el. Ami a szóban forgó területeket illeti, e számszerűsített referenciaértékek számszerűsített természetvédelmi célkitűzések formájában jelennek meg.
- 56 Másodszor a Bizottság azt állítja, hogy a Németországban meghatározott természetvédelmi célkitűzések nem tesznek különbséget a védendő környezeti elemek „helyreállításra” és „fenntartásra” vonatkozó célkitűzése között, és a különbségtétel e hiányát a 91D0 „Láperdők” élőhelytípus tekintetében bizonyos területek, nevezetesen a DE 7537–301 „Isarauen von Unterföhring bis Landshut”, a DE 2751–302 „Große Hölle” terület és a DE 2710–331 „Wolfmeer” terület említésével szemlélteti.
- 57 Márpedig a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéletre (C-849/19, EU:C:2020:1047, 57. pont) tekintettel szükséges e különbségtétel a természetvédelmi célkitűzések kellően egyedi jellegének biztosításához.
- 58 E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy a védett környezeti elem állapotának megőrzésére irányuló természetvédelmi intézkedések alapvetően különböznek azoktól, amelyek az állapot helyreállítására irányulnak. Az előbbiek a védett környezeti elemet illetően a *status quó*t biztosítják, míg az utóbbiak jelentősen nagyobb erőfeszítést igényelnek a védett környezeti elem helyreállítása érdekében, nevezetesen például a szóban forgó élőhelytípus új területeinek kialakítását. Ezért a természetvédelmi célkitűzésekből, amelyek alapján a természetvédelmi intézkedéseket ki kell dolgozni, egyértelműen ki kell tűnnie, hogy a kitűzött cél a védendő környezeti elem helyreállítása vagy fenntartása.

- 59 A védendő környezeti elem „helyreállításra vagy „fenntartásra” vonatkozó célkitűzése közötti különbségtétel szintén meghatározó a programoknak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett természetre gyakorolt hatásainak vizsgálata szempontjából. Az a kérdés, hogy egy program jelentős hatással lehet-e egy területre, többek között attól függ, hogy a terület természetvédelmi célkitűzései a terület helyreállítására vagy fenntartására irányulnak-e.
- 60 Ezenkívül az ilyen különbségtétel követelménye nem aránytalan, mivel egyes tagállamok, többek között a Belga Királyság, nemzeti szabályozásukban ilyen megkülönböztetést alkalmaztak.
- 61 Harmadszor a Bizottság azt állítja, hogy a csak az intézkedési tervek szintjén meghatározott természetvédelmi célkitűzések harmadik felekkel szemben jogilag nem kötelező erejűek. A 2006. július 12-i Bayerische Natura 2000-Verordnung (Bajorország Natura 2000 rendelete, GVBl. 524. o.) 4. §-a például úgy rendelkezik, hogy az intézkedési tervek nem keletkeztetnek kötelezettségeket a földtulajdonosok és a legeltetésre szóló magánengedélyek birtokosai számára. Így az Elba (Németország) torkolatvidékére vonatkozó integrált intézkedési tervből kitűnik, hogy annak nincs jogilag kötelező ereje a földtulajdonosokra nézve, és semmilyen közvetlen kötelezettséget nem ír elő a magánszemélyek számára. Ehhez hasonlóan Szászország és Brandenburg tartományok hatóságai megerősítették, hogy a területeiken elfogadott intézkedési tervek nem kötelezőek a magánszemélyekre nézve.
- 62 Márpedig a Bizottság emlékeztetett arra, hogy valamely irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, a megkövetelt egyediség, pontosság és egyértelműség mellett kell végrehajtani annak érdekében, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye (2003. február 27-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-415/01, EU:C:2003:118, 21. pont).
- 63 Mivel a tagállamok e tekintetben jelentős mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, semmi nem zárja ki, hogy e célkitűzéseket először általános jelleggel egy különleges természetmegőrzési terület kijelöléséről szóló nemzeti jogi aktusban rögzítsék, majd azokat intézkedési terv keretében konkretizálják. A jogbiztonság követelményének teljesülése érdekében azonban a természetvédelmi célkitűzéseket az e szakaszokban pontosító jogi eszközöknek harmadik személyekkel szemben kötelező erejűeknek kell lenniük.
- 64 A természetvédelmi célkitűzéseket meghatározó jogi eszközök kötelező ereje az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésének megfelelően valamely program természetre gyakorolt hatásainak vizsgálata hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében is szükséges. Az ilyen eszközök kötelező ereje hiányában a nemzeti hatóságok nem tudják igazolni egy program engedélyezése iránti kérelem elutasítását a természetvédelmi célkitűzések megsértésének kockázatára hivatkozva.
- 65 Az ellenkérelmében a Németországi Szövetségi Köztársaság először is azt a választ adja, hogy az indokolással ellátott vélemény Bizottság általi megküldésének időpontja és 2022. március 31-e között a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területeket különleges természetmegőrzési területté nyilvánította, és e területek vonatkozásában konkrét természetvédelmi célkitűzéseket határozott meg, néhány olyan terület kivételével, amely tekintetében a területek jegyzékeiből való törlést tervezik. Ilyen körülmények között az élőhelyvédelmi irányelv átültetése e tekintetben befejeződött.
- 66 Másodszor, a Németországi Szövetségi Köztársaság által ezen irányelv nemzeti szintű átültetése keretében tett lépések nem minősülnek általános és strukturális kötelezettségzegésnek.

- 67 E tekintetben először is az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése, amelyre a Bizottság hivatkozik, nem tartalmaz utalást a természetvédelmi célkitűzésekre. Ez utóbbiak csak az említett irányelv (8) és (10) preambulumbekkezdésében szerepelnek. Az említett cikk arra szorítkozik, hogy előírja a tagállamok számára, hogy meghatározzák az egyes természeti területek prioritásait annak alapján, hogy mennyire fontos szerepet töltenek be a természetes élőhelytípusok, illetve az érintett fajok kedvező védettségi állapotának biztosításával történő fenntartása, illetve helyreállítása, valamint a Natura 2000 hálózat egységessége szempontjából, másrészt milyen mértékben fenyegeti a károsodás vagy a pusztulás veszélye az egyes természeti területeket.
- 68 Mivel az élőhelyvédelmi irányelv valamennyi tagállamra vonatkozik, a legkevésbé kényszerítő értelmezésének kell érvényesülnie, ha ez is elegendő a céljai eléréséhez (lásd ebben az értelemben: 1969. november 12-i Stauder ítélet, 29/69, EU:C:1969:57, 3. és 4. pont).
- 69 Ami a természetvédelmi célkitűzéseket illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a 79/409 irányelv hatálya alá tartozó különleges védelmi területeknek nyújtandó védett jogi státusz nem követeli meg, hogy e célokat külön-külön minden egyes tekintetbe vett faj vonatkozásában meghatározzák (2010. október 14-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-535/07, EU:C:2010:602, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 70 A Németországi Szövetségi Köztársaság nem vitatja, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének megfelelően kapcsolatot kell teremteni egyrészt a természetvédelmi célkitűzések, másrészt pedig a releváns különleges természetmegőrzési területen élő fajok és élőhelytípusok között. Márpedig a német szabályozás létrehoz ilyen kapcsolatot.
- 71 Ezzel szemben, noha a Bíróság a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéletében (C-849/19, EU:C:2020:1047, 55. pont) a jogbiztonság követelményére tekintettel kimondta, hogy a természetvédelmi célkitűzéseknek kellően konkrétaknak kell lenniük, ebből azonban nem következik, hogy azoknak számszerűsíthetőeknek és mérhetőeknek kell lenniük.
- 72 Noha bizonyos fajokra és bizonyos élőhelytípusokra vonatkozóan lehetőség lenne a természetvédelmi célkitűzések mennyiségi és mérhető meghatározására, általános követelményként az ilyen meghatározás nem lenne megfelelő.
- 73 Mindenekelőtt az élőhelytípusok méretén alapuló, tisztán mennyiségi megközelítés nem tükrözheti a szóban forgó területek állapotát, és ezért minőségi szempontok alkalmazásával kell együtt járnia.
- 74 A mennyiségi megközelítés továbbá különösen nem illeszkedik az összetett élőhelytípusokhoz vagy a dinamikus természetmegőrzési területekhez, abban az esetben, ha egy természetmegőrzési területen található összetett élőhelyek vagy különböző élőhelytípusok egyes elemei folyamatosan megváltoznak, és kölcsönhatásban állnak egymással.
- 75 Végül az egyedi különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó mennyiségi természetvédelmi célkitűzések nem felelnek meg a Natura 2000 egységességi követelményének, és nem veszik figyelembe az e hálózaton belüli ökológiai kapcsolatok fennállását.
- 76 Ez pontosan a „Bürökszerű borgyökér (*Oenanthe conioides*)” növényfajra vonatkozóan meghatározott nemzeti referenciaértékekből tűnik ki, amely az Elba torkolatvidékének endemikus faja, összetett, rendkívül dinamikus élőhellyel. E faj növekedési területei folyamatosan kiigazíthatók, és ugyanazon faj populációja jelentős ingadozásokat mutat a faj természetes

fejlődése során, anélkül azonban, hogy a védettségi helyzete veszélyeztetve volna. Ezenkívül e faj elterjedési területét több olyan különleges természetmegőrzési terület fedi le, amelyek egymáshoz kapcsolódnak, és amelyek populációi kölcsönhatásban állnak egymással. Így az egyes különleges természetmegőrzési területeknek az említett faj egészének védelméhez való mennyiségi hozzájárulása szintén jelentős eltéréseket mutat, anélkül, hogy a védettségi helyzet összességében változna.

- 77 A „Bürökszerű boryökér (*Oenanthe conioides*)” fajra vonatkozó számszerűsített referenciaértékeket ezért csak a biogeográfiai régió egésze tekintetében lehet meghatározni, az egyedi különleges természetmegőrzési területek tekintetében nem.
- 78 Az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkében említett jelentéseket, valamint az ezen irányelv 20. cikke szerinti bizottságot illetően a Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy a tagállamok által a kedvező védettségi helyzet meghatározása céljából meghatározott referenciaértékek nem kötelező erejűek ezen államokra nézve.
- 79 Ez az irányelv ugyanis nem írja elő az ilyen referenciaértékek meghatározásának kötelezettségét.
- 80 Ezenkívül a tagállamok által az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkének megfelelően készített jelentés nem kifejezetten a különböző különleges természetmegőrzési területekre, hanem az érintett tagállam egész területére kiterjedő helyzetre vonatkozik.
- 81 A Németországi Szövetségi Köztársaság hozzáteszi, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének megfelelően elérendő kedvező védettségi helyzet nem a tagállamok területén található különböző különleges természetmegőrzési területekre vonatkozik, hanem azon európai terület egészére, ahol az uniós jog alkalmazandó.
- 82 Ami az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését illeti, e rendelkezés – ezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdésétől és 4. cikkétől eltérően – nem az érintett fajok vagy élőhelytípusok kedvező védettségi helyzetének fenntartására vagy helyreállítására irányuló általános célkitűzésen, hanem konkrétan az említett irányelv I. mellékletében szereplő természetes élőhelytípusok és a II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségletein alapul. Az említett követelményeket elsősorban minőségi, és – csak egyedi esetekben – mennyiségi szempontból is meg kell határozni.
- 83 A Bizottság azon érve, amely szerint a programoknak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett természetre gyakorolt hatásainak olyan vizsgálata, amely kizárólag az általános természetvédelmi célkitűzésekre, vagy akár az egységes adatlapon szereplő információkra vonatkozik, nem felel meg az élőhelyvédelmi irányelv céljának, ellentétes a Bíróságnak a 2004. január 29-i Bizottság kontra Ausztria ítéletből (C-209/02, EU:C:2004:61, 24. pont), valamint a 2016. november 10-i Bizottság kontra Görögország ítéletből (C-504/14, EU:C:2016:847, 9. és 10. pont) eredő ítélkezési gyakorlatával.
- 84 Így a 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítéletben (C-441/17, EU:C:2018:255, 116. pont) a Bíróság az említett vizsgálat kritériumait absztrakt módon, nem pedig számszerűsített egyedi célkitűzések szerint határozta meg.

- 85 Másodszor, az a kérdés, hogy a természetvédelmi célkitűzések megvalósulnak-e valamely természetes élőhelytípus vagy faj kedvező védettségi helyzetének fenntartása vagy helyreállítása révén, a különleges természetmegőrzési terület tényleges állapotától függ, amely terület természetes ingadozásoknak és külső emberi hatásoknak egyaránt ki van kitéve, és különösen a korábbi fenntartásra vagy helyreállításra irányuló intézkedésektől függ.
- 86 Ha – amint arra a Bizottság rámutat – magukat a természetvédelmi célkitűzéseket meg kellene különböztetni aszerint, hogy azokat a védendő környezeti elemek fenntartásával vagy helyreállításával kell elérni, a különleges természetmegőrzési területen található fajok és természetes élőhelyek védelmi fokának minden egyes tényleges módosulása alkalmával minden egyes faj és élőhelytípus tekintetében módosítani kellene a hozzájuk kapcsolódó természetvédelmi célkitűzést.
- 87 Különösen az olyan dinamikus élőhelyeken, mint az Elba torkolatvidéke, ahol jelen van a „Bürökszerű borgyökér (*Oenanthe conioides*)” növényfaj, fennáll a veszélye annak, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket ismétlődően hozzá kell igazítani a környezeti feltételek alakulásához.
- 88 Következésképpen az élőhelyvédelmi irányelv átültetésének német gyakorlata, amely célállapot előírását jelenti, és arra kötelezi a hatóságokat, hogy ezen állapotot fenntartásra vagy helyreállításra irányuló intézkedésekkel esetről esetre érvényesüljenek, és különösen a 2. cikkének (2) bekezdésében foglalt célkitűzésnek, amely a közösségi jelentőségű természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi helyzetének fenntartására, illetve helyreállítására irányul.
- 89 Az a kérdés, hogy valamely program az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében jelentős hatással lehet-e egy területre, nem a múltban hozott olyan formális döntéstől függ, amely a terület természetvédelmi célkitűzéseinek helyreállításra vagy fenntartásra irányuló célt tulajdonít, hanem azon konkrét feltételektől, amelyek az e program természetre gyakorolt hatásainak vizsgálatára vonatkozó kérdés felmerülésének időpontjában a területen fennállnak.
- 90 Harmadszor, a Bizottság azon érvére válaszol, amely szerint a természetvédelmi célkitűzéseket harmadik személyekre nézve kötelező erejű jogi aktusokba kell foglalni, a Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy e célkitűzések jellegüknél fogva az illetékes nemzeti hatóságoknak szólnak.
- 91 Mindenesetre Németországban a szigorú értelemben vett természetvédelmi célkitűzéseket a természetmegőrzési területekre vonatkozó rendeletek, tehát az anyagi jogi törvények tartalmazzák, amelyek jogilag *erga omnes* kötelező erejűek. Ezenkívül e célkitűzéseket a fejlesztési és intézkedési tervek is konkretizálják, és harmadik személyekkel szemben kellő kényszerítő erővel érvényesülnek. A szövetségi természetvédelmi törvény 34. §-ának megfelelően, amely az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdését ülteti át a német jogba, harmadik személyek ugyanis nem hajthatnak végre olyan tervet vagy projektet, és nem végezhetnek olyan tevékenységet, amely veszélyeztetheti a természetvédelmi célkitűzéseket, és a különleges természetmegőrzési területen található területek tulajdonosainak el kell tűnniük az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében vett fenntartásra vagy helyreállításra irányuló intézkedéseket, ha ezeket az intézkedéseket állami szervek hajtják végre.

- 92 Amennyiben a különleges természetmegőrzési terület nemcsak tiltó intézkedéseket követel meg a kijelölése során kitűzött természetvédelmi célkitűzés elérése érdekében, hanem a védett környezeti elem védettségi állapotának fenntartására vagy helyreállítására irányuló hatékony intézkedéseket is, a természetvédelmi területekre vonatkozó rendeletek – a szövetségi természetvédelmi törvény 22. §-a (1) bekezdésének második mondata értelmében – ennek megfelelő felhatalmazást tartalmaznak, amelyek engedélyezik a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára ezen intézkedések végrehajtását, e törvény 65. §-a pedig arra kötelezi a harmadik magánszemélyeket, hogy tűrjék az ilyen intézkedéseket.
- 93 Következésképpen, még ha az intézkedési vagy fejlesztési terv önmagában nem is kötelező erejű harmadik személyekre nézve, az abban foglalt, részletesebb természetvédelmi célkitűzések e jogi helyzet folytán közvetetten kötelező erejűek harmadik személyekre is, és velük szemben kikényszeríthetők.
- 94 Válaszában a Bizottság azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság indokolatlanul korlátozta a természetvédelmi intézkedéseit nagyrészt a *status quo* fenntartására, és nem használta ki teljes mértékben a természetmegőrzési területekben rejlő lehetőséget a kedvező védettségi helyzet létrehozásához. Az élőhelyvédelmi irányelv I. mellékletében szereplő, Németországban, a kontinentális biogeográfiai régióban található 82 élőhelytípus közül ugyanis 67 védettségi helyzete „kedvezőtlen-nem megfelelő” vagy „kedvezőtlen-rossz”. Az ezen irányelv célkitűzésével ellentétes folyamat egyik oka, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság szisztematikusan elmulaszt számszerűsített természetvédelmi célkitűzéseket meghatározni. Mivel területnövekedésre vagy a populáció növekedésére ugyanis szükség van, kizárólag egy terület hozzájárulását e tekintetben egyértelműen számszerűsítő természetvédelmi célkitűzések biztosítják, hogy minden egyes területen a meghozott intézkedések megbízhatóan hozzájáruljanak a kedvező védettségi helyzet létrehozásához.
- 95 A Bizottság rámutat, hogy egyáltalán nem azt állítja, hogy kizárólag a számszerűsítendő jellemzők – mint például a terület vagy a populáció szerkezete – teszik lehetővé a természetvédelmi célkitűzések megállapítását. A minőségi célkitűzéseket, mint a kialakítandó új területek értékére vonatkozó bizonyos paramétereket, ugyanis kiegészítő jelleggel figyelembe kell venni. Ami a védelmi hálózat egységességét illeti, pontosan a számszerűsített természetvédelmi célkitűzések biztosítják megbízhatóan az egyes területek hozzájárulását a hálózat egészéhez.
- 96 A számszerűsített természetvédelmi célkitűzéseket előíró tagállamokat illetően a Bizottság a litván, bolgár és román gyakorlatból hoz példát.
- 97 A Bizottság hangsúlyozza, hogy az olyan homályos természetvédelmi célkitűzések, mint amelyeket Németországban megállapítottak, amelyek még azt sem határozzák meg, hogy valamely védett környezeti elem kedvező védettségi helyzetének helyreállítására vagy fenntartására irányulnak-e, nem biztosítják az élőhelyvédelmi irányelv hatékony érvényesülését. Mindenesetre legalább azt meg kell követelni, hogy a természetvédelmi célkitűzések az elérni kívánt célt, azaz a védendő környezeti elemek védettségi helyzetének helyreállítását vagy fenntartását meghatározzák, és e tekintetben a pontos paramétereket jelölik meg.
- 98 Ami az igazgatási intézkedések harmadik személyek általi tűrésének a szövetségi természetvédelmi törvény 65. §-a szerinti kötelezettségét illeti, az a Bizottság szerint kizárólag a jogszabályi rendelkezésekben előírt védelmi intézkedések végrehajtását foglalja magában. Márpedig, amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság elismeri, az intézkedési tervek viszont éppen nem minősülnek az említett cikk értelmében vett jogszabályi rendelkezéseknek.

Ezenkívül ezen intézkedések végrehajtása az említett törvénynek megfelelően ahhoz a feltételhez van kötve, hogy a földterület használatát ne akadályozzák észszerűtlenül. Ez a korlátozás nem biztosítja az intézkedési tervekben meghatározott természetvédelmi célkitűzések végrehajtását.

- 99 Ami a természet szerződés útján történő védelmét illeti, harmadik személyek nem kötelezhetőek a szerződések megkötésére, így a természetvédelmi célkitűzések megvalósítása kizárólag a földtulajdonosok azon szándékától függene, hogy ilyen szerződéseket kötnek.
- 100 Viszónvázában a Németországi Szövetségi Köztársaság előadja, hogy hosszú távú eljárásokat kell lefolytatni egy természetes élőhely vagy faj kedvező védettségi helyzetének elérése és az ehhez szükséges természetvédelmi intézkedések alkalmazása érdekében, bizonyos idő tehát eltelhet, mielőtt egyértelműen látható javulást lehetne megfigyelni. Még ha – amint arra a Bizottság rámutat – Németországban romlott is a közösségi jelentőségű természeti területek és a különleges természetmegőrzési területek állapota, ebből semmilyen következtetést nem lehet levonni a természetvédelmi célkitűzésekkel kapcsolatos jogi követelményeket illetően.
- 101 Ezenkívül a németországi kedvezőtlen védettségi helyzetben lévő fajok arányának állítólagos jelentős növekedése az e tagállam által készített jelentés keretében vizsgált védendő javak megváltozott számának következménye.
- 102 A Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy az intézkedési tervekben és a természet szerződéses védelmi eszközeiben előírt természetvédelmi célkitűzések a védett területekre vonatkozó rendeletek által előírt, már kötelező erejű természetvédelmi célkitűzések részletesebb meghatározására és pontosítására szolgálnak. E célkitűzések közigazgatási szinten kötelező erejűek, és pontosítják a harmadik személyek által benyújtott programok természetre gyakorolt hatásainak vizsgálata keretében alkalmazandó, a védett területekre vonatkozó rendeletekben a természetvédelmi célkitűzések tekintetében előírt kritériumokat. Egyébiránt a természet szerződés útján történő védelme keretében az említett célkitűzések a szerződő felekre nézve is kötelező erejűek.
- 103 Ami a szövetségi természetvédelmi törvény 65. §-át illeti, a Bizottság állításával ellentétben ez a cikk nemcsak a jogszabályi rendelkezésekben meghatározott intézkedések alkalmazására vonatkozik, hanem az „[e] törvény rendelkezésein, [az említett] törvény alapján elfogadott vagy alkalmazandó jogi előírásokon vagy a tartományok természetvédelmi jogszabályain alapuló” intézkedések alkalmazására is utal. Az említett cikk széles körű kötelezettségekről rendelkezik a jogszabályi rendelkezésekből eredő intézkedések tiszteletben tartására vonatkozóan, anélkül hogy szükség lenne arra, hogy ezeket az intézkedéseket közvetlenül jogszabályi rendelkezések írják elő.
- 104 A védett területekre vonatkozó nemzeti rendeletek nem csupán tiltó intézkedésekről rendelkeznek az e területek védett területté nyilvánításával elérni kívánt védelmi cél elérése érdekében, hanem arra is felhatalmazzák az illetékes hatóságokat, hogy meghozzák a szükséges hatékony védelmi vagy helyreállítási intézkedéseket. Ezek a védett területekre vonatkozó rendeletek a szövetségi természetvédelmi törvény 65. §-a (1) bekezdésének első mondata értelmében „a tartományok természetvédelmi jogszabályainak” minősülnek, vagy amennyiben a védett területekre vonatkozó rendeletekről van szó, kizárólag a német gazdasági területre vonatkozó, az említett törvény alapján elfogadott jogi rendelkezéseket képeznek. Következésképpen az illetékes hatóságok által meghozott természetvédelmi célkitűzések és természetvédelmi intézkedések vitathatatlanul kötelező jellegűek.

2. A Bíróság álláspontja

a) A szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 terület tekintetében a részletes természetvédelmi célkitűzések elfogadásának hiányára vonatkozó érvről

- 105 Bár az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének szövege nem említi kifejezetten a természetvédelmi célkitűzések meghatározására vonatkozó kötelezettséget, e rendelkezés megköveteli, hogy az érintett tagállam illetékes hatóságai a különleges természetmegőrzési terület kijelölésekor annak alapján határozzák meg a prioritásokat, hogy az adott terület mennyire fontos az adott élőhelytípus kedvező védettségi állapotának fenntartása, illetve helyreállítása szempontjából. Márpedig e prioritások megállapítása azt feltételezi, hogy e természetvédelmi célkitűzéseket már előzetesen meghatározták (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 106 Így, és figyelembe véve az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének kontextusát és célját is, a Bíróság megállapította, hogy bár e rendelkezésből az következik, hogy a különleges természetmegőrzési területeket és a természetvédelmi prioritásokat a lehető leghamarabb, de legkésőbb hat évvel azt követően kell kijelölni, illetve meghatározni, hogy a közösségi jelentőségű természeti területet az e cikk (2) bekezdésében előírt eljárás keretében kijelölték, a természetvédelmi célkitűzések meghatározása sem haladhatja meg ezt a határidőt, mivel azok szükségesek e prioritások meghatározásához, és ennél fogva e célkitűzéseket a prioritásokhoz képest hamarabb kell meghatározni (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 107 Hozzá kell tenni, hogy csak a konkrét és pontos célkitűzések minősülhetnek az élőhelyvédelmi irányelv értelmében vett „természetvédelmi célkitűzéseknek” (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 108 A jelen ügyben a Németországi Szövetségi Köztársaság elismeri, hogy az indokolással ellátott vélemény megválaszolására nyitva álló határidő lejártakor, azaz 2020. június 13-án a belső jogban nem határozta meg a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 területre vonatkozó, a Bizottság által megfogalmazott második kifogásban említett részletes természetvédelmi célkitűzéseket.
- 109 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel e 88 terület összessége tekintetében nem határozott meg részletes természetvédelmi célkitűzéseket, nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

b) A természetvédelmi célkitűzéseknek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt követelményekkel ellentétes módon történő meghatározásának általános és strukturális gyakorlatára vonatkozó érvről

- 110 A Bizottság azon érvét illetően, amely szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság olyan általános és strukturális gyakorlatot fogadott el, amely abban áll, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében foglalt követelményekkel ellentétes módon határozta meg, emlékeztetni kell arra, hogy – a Bizottságra vonatkozó, minden

esetben felmerülő bizonyítási teher sérelme nélkül – a tagállami hatóságoknak egy konkrét helyzettel kapcsolatos és pontosan meghatározható magatartása alapján a Bizottság minden további nélkül egyúttal az élőhelyvédelmi 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 az adott ügy konkrét esetei adott esetben csak példaként támasztanak alá (2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250, 27. pont; 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 165. pont).

- 111 Amennyiben a Bizottság elegendő bizonyítékot szolgáltatott arra vonatkozóan, hogy valamely tagállam hatóságai egy irányelv rendelkezéseivel ellentétes ismételt és tartós gyakorlatot alakítottak ki, e tagállam feladata, hogy az így bemutatott adatokat és azokból levonható következtetéseket lényegében és részletesen vitassa (2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250, 47. pont; 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 166. pont).
- 112 Ugyanakkor tekintettel a hivatkozott kötelezettségszegés bizonyítására vonatkozó kötelezettségére, a Bizottság annak ürügyén, hogy az érintett tagállamnak felrója, hogy általános és tartós jelleggel nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit, nem mentesülhet az arra vonatkozó kötelezettsége alól, hogy a felrótt kötelezettségszegést a különös rendelkezések általa hivatkozott megsértését jellemző konkrét tényezők alapján bizonyítsa, és nem indulhat ki egyszerű feltételezésekből vagy sematikus ok-okozati összefüggésekből (2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Lengyelország [*Xylella fastidiosa* baktérium] ítélet, C-443/18, EU:C:2019:676, 80. pont; 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 167. pont).
- 113 A jelen ügyben a Bizottság először is azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság olyan általános gyakorlatot fogadott el, amely anélkül határozta meg a természetvédelmi célkitűzéseket, hogy megjelölte volna azokat a mennyiségi és mérhető tényezőket, amelyek lehetővé teszik annak megállapítását, hogy a védett területnek milyen konkrét hozzájárulást kell nyújtania a szóban forgó élőhely vagy faj nemzeti szintű kedvező védettségi helyzetének eléréséhez.
- 114 E tekintetben meg kell állapítani, hogy – amint az a jelen ítélet 107. pontjában említett ítélkezési gyakorlatból kitűnik – kétségtelen, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket nem általános jelleggel kell megfogalmazni, hanem konkrétaknak és pontosaknak kell lenniük.
- 115 A természetvédelmi célkitűzéseket következőképpen a fajok és élőhelyeik szóban forgó területen fennálló helyzetének tudományos vizsgálatán alapuló ismeretekre tekintettel kell megállapítani. Mivel ugyanis az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően a területek különleges természetmegőrzési területté nyilvánítására irányuló eljárás során a tagállamok által javasolt területeket az ezen irányelv III. mellékletében meghatározott kritériumok és a releváns tudományos ismeretek alapján kell kialakítani, az ilyen ismeretek alkalmasak arra is, hogy biztosítsák a természetvédelmi célkitűzések konkrétságát és pontosságát.
- 116 Ugyanakkor, amint arra a főtanácsnok indítványának 53. pontjában rámutatott, bár a tagállamok által meghatározott természetvédelmi célkitűzéseknek lehetővé kell tenniük annak ellenőrzését, hogy az ezeken alapuló természetvédelmi intézkedésekkel elérhető-e a szóban forgó terület

- kívánt védettségi helyzete, e célkitűzések mennyiségi és mérhető megfogalmazásának szükségességét minden egyes konkrét esetben meg kell vizsgálni, és nem lehet a tagállamok általános kötelezettségeként elismerni.
- 117 Ugyanis, amint arra a Németországi Szövetségi Köztársaság az ellenkérelmében lényegében rámutatott, a természetvédelmi célkitűzések meghatározására vonatkozó mennyiségi és mérhető megközelítés nehezen alkalmazhatónak bizonyulhat bizonyos összetett élőhelyekre és bizonyos dinamikus természetmegőrzési területekre, amelyek elemei a környezet külső tényezőitől függően jelentős mértékben változnak, vagy a többi élőhellyel és természetmegőrzési területtel jelentős mértékben kölcsönhatásban állnak.
- 118 Következésképpen főszabály szerint a Bizottság feladata annak bizonyítása, hogy az adott esetben az érintett tagállam köteles mennyiségileg és mérhető módon megfogalmazni a természetvédelmi célkitűzéseket a szóban forgó terület kívánt védettségi helyzetének biztosítása érdekében.
- 119 A jelen ügyben a Bizottság valóban konkrét példákat terjesztett elő olyan területekre, amelyek esetében a szóban forgó élőhelyek és fajok védelmére irányuló célkitűzéseket nem mennyiségileg és mérhető módon fogalmazták meg.
- 120 Mindemellett a Bizottság egyrészt e példákat a Németországi Szövetségi Köztársaság általános és strukturális gyakorlatának illusztrálása érdekében terjesztette elő, amely ezen intézmény szerint ellentétes az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésével.
- 121 Így kereseti kérelmeiben a Bizottság nem kérte a Bíróságtól annak megállapítását, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az említett rendelkezésből eredő kötelezettségeit, mivel nem határozta meg mennyiségileg és mérhető módon a természetvédelmi célkitűzéseket az ezen intézmény által a keresetlevélben illusztrálásként említett területeken található élőhelyek és fajok tekintetében.
- 122 Másrészt a jelen kereset az alpesi, kontinentális és atlanti biogeográfiai régiókban található szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti területre vonatkozik.
- 123 Az említett régiók számos olyan területet foglalnak magukban, amelyekre a Bizottság által megfogalmazott második kifogás vonatkozik, és amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, a fajok és élőhelyek jelentős sokfélesége jellemzi őket.
- 124 Ilyen esetben, figyelembe véve a jelen ítélet 112. pontjában említett ítélkezési gyakorlatot, a Bizottságnak kellett bizonyítania, hogy az élőhelyvédelmi irányelvből eredő kötelezettségek általános és strukturális megsértésének megállapítására irányuló kifogás alátámasztására ezen intézmény által a fajokra és élőhelyekre vonatkozóan bemutatott példák a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek összességére nézve reprezentatívak (lásd analógia útján: 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 170. pont).
- 125 Ugyanakkor, még feltételezve is azt, hogy a Bizottság ténylegesen bizonyította, hogy az általa illusztrálásként hivatkozott területek természetvédelmi célkitűzéseit e területek kívánt védettségi helyzetének biztosítása érdekében mennyiségileg és mérhető módon kell megfogalmazni, elegendő megállapítani, hogy ezen intézmény sem a keresetlevélben, sem válaszában nem

támasztotta alá kellően pontos, világos és részletes érvekkel és adatokkal, hogy az említett területek általa említett példái a mennyiségi intézkedések indokolatlan hiányát illetően a szóban forgó közösségi jelentőségű területek összességére nézve reprezentatívak.

- 126 E körülmények között meg kell állapítani, hogy el kell utasítani a Bizottság arra alapított érvét, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel olyan általános gyakorlatot fogadott el, amely szerint a természetvédelmi célkitűzéseket mennyiségi és mérhető tényezők megjelölése nélkül határozta meg.
- 127 Másodsorban a Bizottság azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság azon gyakorlata, hogy anélkül határozza meg a természetvédelmi célkitűzéseket, hogy különbséget tenne egyrészt a védendő környezeti elemek helyreállítása, másrészt pedig ezen elemek fenntartása között, ellentétes az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésével.
- 128 E tekintetben, amint arra a jelen ítélet 106. pontja emlékeztet, az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése megköveteli, hogy az érintett tagállam illetékes hatóságai a különleges természetmegőrzési terület kijelölésekor állapítsák meg a természetvédelmi célkitűzéseket, és annak alapján határozzák meg a prioritásokat, hogy az egyes természeti területek mennyire fontos szerepet töltenek be az adott élőhelytípus kedvező védettségi állapotának biztosításával történő fenntartása, illetve helyreállítása szempontjából.
- 129 Jóllehet – amint az a jelen ítélet 107. pontjában megállapításra került – a természetvédelmi célkitűzéseknek konkrétaknak és pontosaknak kell lenniük, az élőhelyvédelmi irányelv alapján nem lehet arra következtetni, hogy a tagállamok minden esetben kötelesek különbséget tenni egyrészt a védendő környezeti elemek helyreállítása, másrészt pedig ezen elemek fenntartása között, már e célkitűzések megfogalmazásának szakaszában is.
- 130 Amint ugyanis arra a főtanácsnok az indítványának 94. és 95. pontjában lényegében rámutatott, e különbségtétel relevánsnak bizonyulhat a konkrét természetvédelmi intézkedések meghatározásának szakaszában, anélkül hogy azt a természetvédelmi célkitűzések meghatározása keretében kellene megállapítani.
- 131 A fenti megfontolásokra tekintettel el kell utasítani a Bizottság arra alapított érvét, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel olyan általános gyakorlatot fogadott el, amely nem tesz különbséget egyrészt a védendő környezeti elemek helyreállítása, másrészt ezen elemek fenntartása között – nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.
- 132 Harmadsorban, a Bizottság azt rója fel a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését megsértve olyan természetvédelmi célkitűzéseket határozott meg, amelyek jogilag nem kötelező erejűek harmadik személyekkel szemben.
- 133 E tekintetben meg kell állapítani, hogy – amint arra a főtanácsnok az indítványának 105. pontjában rámutatott – a természetvédelmi célkitűzéseket jellegüknél fogva konkrét természetvédelmi intézkedésekkel kell végrehajtani.

- 134 A környezet hatékony védelmének, konkrétan pedig az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikke (2) bekezdésének megfelelően az Európai Unió számára fontos természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi helyzete fenntartásának vagy adott esetben helyreállításának biztosítása érdekében ugyanis a tagállamoknak az említett konkrét természetvédelmi intézkedéseket kötelező erejű jogi eszközökként kell elfogadniuk – amennyiben szükséges –, többek között harmadik személyekkel szemben.
- 135 Az élőhelyvédelmi irányelv alapján viszont nem lehet arra következtetni, hogy a természetvédelmi intézkedések hatékonyságának biztosítása érdekében az ezen intézkedések alapjául szolgáló célkitűzéseknek maguknak is jogilag kötelezőnek kell lenniük harmadik személyekkel szemben. Hozzá kell tenni, hogy az ilyen kötelező jelleg hiánya egyáltalán nem képezi akadályát annak, hogy e célok közvetetten kötelező hatást gyakoroljanak harmadik személyekre, különösen mivel az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vizsgálati szempontként szolgálnak azon hatások vizsgálata során, amelyeket valamely terv vagy program valamely védett területre gyakorolhat, mivel az ilyen vizsgálat az ilyen terv vagy program elvégzésének tilalmához vezethet (lásd ebben az értelemben: 2018. július 25-i Grace és Sweetman ítélet, C-164/17, EU:C:2018:593, 32. pont).
- 136 Ezért a Bizottságnak a jelen ítélet 132. pontjában említett érvét el kell utasítani.
- 137 Következésképpen a második kifogás csak annyiban megalapozott, amennyiben a Németországi Szövetségi Köztársaság a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül nem fogadott el részletes célkitűzéseket a 88 terület összessége vonatkozásában, megsértve ezzel az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését.

C. A szükséges természetvédelmi intézkedések megállapításának hiányára alapított harmadik kifogásról

1. A felek érvei

- 138 A Bizottság keresetlevelében azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését azáltal, hogy a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti területről 737 terület esetében nem állapított meg semmilyen természetvédelmi intézkedést, és a természetvédelmi intézkedések megállapítása tekintetében olyan általános gyakorlatot folytat, amely nem felel meg e rendelkezés követelményeinek.
- 139 E tagállam azon gyakorlatát, hogy a természetvédelmi intézkedéseket olyan természetvédelmi célkitűzésekre alapozza, amelyek maguk nem felelnek meg az élőhelyvédelmi irányelv követelményeinek, az említett irányelv 6. cikke (1) bekezdésének általános és strukturális megsértésének megállapításával kell szankcionálni.
- 140 E követelményt, amely szerint a természetvédelmi intézkedéseknek kellően konkrét természetvédelmi célkitűzéseken kell alapulniuk, megerősíti a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, EU:C:2020:1047, 48–52. pont), és azt mind az élőhelyvédelmi irányelv rendszere, mind pedig célja igazolja.
- 141 Az ellenkérelmében a Németországi Szövetségi Köztársaság rámutat viszont arra, hogy az indokolással ellátott vélemény közlésétől kezdve jelentős előrelépést tett, és 2022. március 31-én a különleges természetmegőrzési területek 99%-a tekintetében meghatározta a szükséges

természetvédelmi intézkedéseket. A Brandenburgban, Alsó-Szászországban és Rajna-vidék-Pfalz szövetségi tartományban található 45 hiányzó terület tekintetében a természetvédelmi intézkedéseket – néhány kivételtől eltekintve – 2022 folyamán meghatározták.

- 142 Ezenkívül az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének a Németországi Szövetségi Köztársaság által állítólagosan elkövetett általános és strukturális megsértése eleve nem vonatkozik semmilyen konkrét természetvédelmi intézkedésre Németországban, hanem csupán a hivatkozott második kifogásból következő kifogás. Ezért tekintettel arra, hogy a második kifogás megalapozatlan, a harmadik kifogás ugyanígy az.

2. A Bíróság álláspontja

- 143 Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok megállapítják a minden egyes különleges természetmegőrzési terület védelméhez szükséges intézkedéseket, amelyek az érintett természeti területen megtalálható, ezen irányelv I. mellékletében szereplő természetes élőhelytípusok, illetve az említett irányelv II. mellékletében szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 137. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 144 A tagállamokat az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke alapján terhelő kötelezettségeket, köztük az e cikk (1) bekezdésében előírt, a szükséges természetvédelmi intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettséget, hatékonyan, teljes körű, egyértelmű és pontos intézkedések útján kell végrehajtani (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 138. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 145 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem vitatja, hogy a szóban forgó 737 terület tekintetében formálisan nem fogadott el természetvédelmi intézkedéseket 2020. június 13-ig, amely a Bizottság indokolással ellátott véleményére való válaszára meghatározott határidőnek felel meg.
- 146 A Bizottság által felhozott azon érvet illetően, amely szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság megsérti az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését azáltal, hogy általános és strukturális jelleggel olyan természetvédelmi célkitűzéseken alapuló természetvédelmi intézkedéseket fogad el, amelyek maguk nem felelnek meg ezen irányelv követelményeinek, meg kell állapítani, hogy ez az érv ily módon kapcsolódik a természetvédelmi célkitűzésekre vonatkozó második kifogás tárgyához, amint arra e tagállam rámutatott, és ennél fogva osztja annak sorsát.
- 147 Márpedig, amint az a jelen ítélet 137. pontjából kitűnik, a második kifogás csak annyiban megalapozott, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 terület tekintetében nem fogadott el részletes célkitűzéseket, megsértve ezzel az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését, mivel a Bizottság által a második kifogás keretében előadott és az e tagállam által elfogadott természetvédelmi célkitűzések jellemzőire hivatkozó többi érvet a Bíróság elutasította.
- 148 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a harmadik kifogás csak annyiban megalapozott, amennyiben a Németországi Szövetségi Köztársaság a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül nem fogadott el természetvédelmi intézkedéseket a 737 terület összessége tekintetében, megsértve ezzel az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését.

- 149 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság:
- mivel a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88-at nem jelölt ki különleges természetmegőrzési területként, nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;
 - mivel a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül a 88 terület összessége vonatkozásában nem fogadta el a részletes természetvédelmi célkitűzéseket, nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit; és
 - mivel a szóban forgó 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül nem fogadta el a 737 terület védelméhez szükséges természetvédelmi intézkedéseket, nem teljesítette az ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.
- 150 A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.

A költségekről

- 151 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Németországi Szövetségi Köztársaságot, mivel az általa felhozott jogalapok többsége tekintetében pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

- 1) **A Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az alpesi bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. január 25-i 2008/218/EK bizottsági határozattal frissített, a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az alpesi biogeográfiai régióra vonatkozó közösségi jelentőségű területek jegyzékének elfogadásáról szóló, 2003. december 22-i 2004/69/EK bizottsági határozat, a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében a kontinentális bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2007. november 13-i 2008/25/EK bizottsági határozattal frissített, a közösségi jelentőségű területek listájának a 92/43/EGK tanácsi irányelv szerinti, a kontinentális biogeográfiai régió céljára történő elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/798/EK bizottsági határozat, valamint a 92/43/EGK tanácsi 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 határozattal frissített, a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az atlanti bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzékének elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/813/EK bizottsági határozat által összeállított jegyzékbe felvett 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88-at nem jelölt ki különleges természetmegőrzési területként, nem teljesítette a 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.**

- 2) A Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel a rendelkező rész 1. pontjában említett 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 88 terület összessége tekintetében nem fogadta el a részletes természetvédelmi célkitűzéseket, nem teljesítette a 2013/17 irányelvvel módosított 92/43 irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.
- 3) A Németországi Szövetségi Köztársaság, mivel a rendelkező rész 1. pontjában említett 4606 közösségi jelentőségű természeti terület közül 737 terület összessége tekintetében nem fogadta el a szükséges természetvédelmi intézkedéseket, nem teljesítette a 2013/17 irányelvvel módosított 92/43 irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.
- 4) A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.
- 5) A Németországi Szövetségi Köztársaság a saját költségein felül viseli az Európai Bizottság részéről felmerült költségeket.

Aláírások