JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. június 9. [1]

I — Bevezetés

1. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel a Bizottság azt kifogásolja, hogy az Egyesült Királyság a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: élőhelyekről szóló irányelv) [2] egyes rendelkezéseit nem ültette át helyesen.

2. A Bizottság ezért először is az EK 226. cikkben előírt, pert megelőző eljárást alkalmazta, és ennek megfelelően 2001. július 18-án indokolással ellátott véleményt küldött az Egyesült Királyságnak, melyben az élőhelyekről szóló irányelvből származó kötelezettségek teljesítésére két hónapos végső határidőt határozott meg.

3. Mivel a Bizottság az Egyesült Királyság által időközben elfogadott intézkedéseket nem találja kielégítőnek, kéri, hogy a Bíróság:

— állapítsa meg, hogy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága – mivel nem ültette át helyesen a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK tanácsi irányelvet – nem teljesítette az ezen irányelvből eredő kötelezettségeit; és

— az Egyesült Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

4. Az Egyesült Királyság kormánya kéri, hogy a Bíróság:

— állapítsa meg, hogy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43 irányelvből eredő kötelezettségeit teljesítette; és

— a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

1 — Eredeti nyelv: német.

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

5. A brit kormány kérelmét úgy kell értelmezni, hogy a kereset elutasítására irányul. Amennyiben – amint arra megfogalmazása utal – a kérelem ezen túlmenően annak megállapítására is irányul, hogy az Egyesült Királyság magatartása az irányelvnek megfelel, úgy e tekintetben elfogadhatatlan, mivel a közösségi jog ilyen keresetről nem rendelkezik.

II — A kereset jogalapjainak vizsgálata

6. A Bizottság az élőhelyekről szóló irányelv különböző cikkeinek átültetését vitatja. Az Egyesült Királyság kormánya egyrészt az egyes rendelkezésekre vonatkozó érvekkel védekezik, másrészt azonban rámutat, hogy mindenfajta esetleges joghézag irreleváns, mivel egy általános rendelkezés biztosítja az élőhelyekről szóló irányelv figyelembevételét.

A — *Az általános rendelkezéssel való átültetésről*

7. A brit kormány először is a Bíróságnak az irányelvek átültetése szükséges pontosságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatára hivatkozik. Ennek megfelelően valamely irányelv belső jogba való átültetéséhez nem feltétlenül szükséges rendelkezéseinek valamely kifejezett vagy sajátos jogi normába történő alakés szövegszerű átvétele. Elegendő lehet az egyes irányelvek tartalma szerint egy általános jogi keret, amennyiben ez az irányelv teljes érvényesülését hatékonyan biztosítja olyan világos és pontos módon, hogy – amennyiben az irányelv egyének számára keletkeztet jogokat – a jogosultak valamennyi jogukról tudomást szerezhessenek, és azokat adott esetben a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék. [3]

8. A brit kormány szerint a brit jogban adott ez az általános jogi keret. Az illetékes hatóságoknak jogszabályon alapuló kötelezettségük, hogy jogköreik gyakorlása során biztosítsák az élőhelyekről szóló irányelv figyelembevételét. Anglia és Wales, valamint Skócia tekintetében ennek alapja a Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 1994 (a továbbiakban: 1994. évi rendelet) 3. cikkének (2) és (3) bekezdése, Észak-Írországra vonatkozóan a Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations (Northern Ireland) 1995 (a továbbiakban: 1995. évi rendelet) 3. cikkének (2) és (4) bekezdése, Gibraltár tekintetében pedig a Nature Protection Ordinance 1991 1995. évi változatának (a továbbiakban: 1991. évi rendelet) 17a. cikke. Ez a kötelezettség a brit kormány álláspontja szerint biztosítja, hogy a külön átültető rendelkezések esetleges pontatlansága vagy hiányossága ne veszélyeztesse az irányelv célkitűzéseinek elérését. Ezt az

3 — A Bíróság C-59/89. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1991. május 30-án hozott ítéletének (EBHT 1991., I-2607. o.) 18. pontja.

értelmezést az angol High Court kifejezetten megerősítette. [4]

9. A Bizottság ezzel szemben azzal érvel, hogy a Bíróság több alkalommal megállapította, hogy „az irányelv rendelkezéseit kétségbevonhatatlan kötelező erővel, valamint olyan konkrét, pontos és világos módon kell átültetni, amely a jogbiztonság követelményeinek való megfeleléshez szükséges" [5]. Éppen az élőhelyekről szóló irányelv esetében szükséges a konkrét átültetés, mivel a szükséges intézkedések területek, élőhelyek vagy fajok védelmének a konkrét céljaira vonatkoznak. A brit kormány logikája szerint ezzel szemben elegendő lett volna a teljes irányelvet ilyen általános rendelkezéssel átültetni.

10. A Bíróság nemrégiben a következőképpen összegezte ítélkezési gyakorlatát az irányelv átültetésének szükséges pontossága tekintetében:

„Ha [...] elengedhetetlen is, hogy a nemzeti átültető intézkedésekből adódó jogi helyzet kellően pontos és világos legyen ahhoz, hogy az érintett egyének megismerhessék jogaik és kötelezettségeik terjedelmét, ez nem változtat azon, hogy a tagállamok az EK 249. cikk harmadik bekezdésének megfogalmazása szerint megválaszthatják az irányelvek átültetésének azon formáit és eszközeit, amelyekkel az irányelv céljainak elérése a leginkább biztosítható, és ebből a rendelkezésből következik, hogy valamely irányelvnek a belső jogba való átültetése nem kíván meg szükségszerűen minden tagállamban jogalkotási aktust. A Bíróság ezért több alkalommal megállapította, hogy valamely irányelv rendelkezéseit nem mindig szükséges kifejezett konkrét jogi előírás formájában alakszerűen átültetni, mivel az átültetésnek az egyes irányelvek tartalma szerint egy általános jogi keret is eleget tehet." [6]

11. A Bíróság azonban a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: a madarak védelméről szóló irányelv) [7] vonatkozásában konkrétan megállapította, hogy az átültetés pontosságának különös jelentősége van a jelen ügyhöz hasonló esetben, amikor a Közösség természeti örökségének kezelése saját területeik vonatkozásban az egyes tagállamok feladata. [8] Ez a megállapítás hasonlóan vonatkozik az élőhelyekről szóló irányelvre. [9]

4 — A brit kormány a Friends of the Earth kontra Environment Agency and Able ügyben hozott ítélet ([2003] EWHC 3193) 57. és 59. pontjára hivatkozik.

5 — A Bizottság e tekintetben a Bizottság kontra Németország ítélet (hivatkozás a 3. lábjegyzetben) 18. és 24. pontjára, a C-225/97. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1999. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3011. o.) 37. pontjára és a C-159/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-4007. o.) 32. pontjára hivatkozik.

6 — A Bíróság C-296/01. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. november 23-án hozott ítéletének (EBHT 2003., I-13909. o.) 55. pontja.

7 — HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.

8 — A 262/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. július 8-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3073. o.) 9. pontja, a 236/85. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1987. október 13-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3989. o.) 5. pontja és a C-38/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10941. o.) 53. pontja.

9 — Fennelly főtanácsnok által a C-256/98. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben (a C-256/98. sz. ügyben 2000. április 6-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2487. o.]) 1999. szeptember 16-án ismertetett indítvány 20. pontja, és Tizzano főtanácsnok által a C-75/01. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben (a C-75/01. sz. ügyben 2003. február 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-1585. o.]) 2002. január 29-én ismertetett indítvány 38. pontja.

12. Az általános rendelkezést ezért csak abban az esetben lehet kielégítő átültető intézkedésnek elismerni, ha a nemzeti jogalkalmazók és az érintettek részéről mindenfajta kétely kizárt az élőhelyekről szóló irányelv követelményei vonatkozásában. Azt, hogy ez így van-e, nem lehet absztrakt módon megállapítani, hanem csupán az egyes átültető rendelkezések alapján.

B — *A kereset egyes jogalapjairól*

13. A Bizottság konkrétan az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2) bekezdésének, a 6. cikke (3) és (4) bekezdésének, a 11. cikkének, a 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának, a 12. cikke (4) bekezdésének, a 14. cikke (2) bekezdésének, a 15. cikkének és a 16. cikkének az átültetését, valamint az élőhelyekről szóló irányelv hatályának a felségvizeken túlra történő kiterjesztésének elmulasztását kifogásolja.

1. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdéséről – a károsítási tilalom

14. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„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."

15. Mindkét félnek az az álláspontja, hogy az Egyesült Királyság elfogadta az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2) bekezdésének átültetéséhez szükséges rendelkezéseket az esetlegesen zavaró tevékenységek ellenőrzésére.

16. A Bizottságnak azonban az az álláspontja, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdése ezenfelül a különleges természetvédelmi területek gondatlanságból vagy mulasztásból eredő károsításának megakadályozását is megköveteli. Az illetékes hatóságoknak ezért jogkörrel kell rendelkezniük arra, hogy valamely terület károsításának megakadályozására intézkedéseket hozzanak. Ezt Angliában, Walesben, Észak-Írországban és Skóciában új szabályok biztosítják, Gibraltárban azonban nem.

17. A brit kormány egyetért a Bizottsággal, azzal a korlátozással, hogy csak a „nem természetes", például a helytelen gazdálkodásból származó károsodást kell megakadályozni, míg a természetes, például az éghajlatváltozásból vagy a tengerszint-emelkedés

által okozott árvízből származó károsodásokat nem. A brit kormány véleménye szerint ez a kötelezettség Gibraltárban megfelelő módon átültetésre került, különösen a fent említett általános rendelkezés útján.

a) A gondatlanság és a mulasztás figyelembevételéről

18. Az ítélkezési gyakorlat eddig az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2) bekezdésének értelmezése során többnyire nem vette figyelembe a gondatlanságot és a mulasztást. Fennelly főtanácsnok álláspontja szerint ez a rendelkezés olyan tevékenységeket tilt, amelyek a védett élőhelyek károsodását vagy a védett fajok megzavarását okozhatják [10]. Az Owenduff-Nephin Beg Complex ügyben hozott ítéletnek szintén olyan tevékenységek képezték a tárgyát, nevezetesen a túllegelés és az erdőtelepítés, amelyeket meg kellett volna akadályozni [11]. Ezen ügyben csupán Léger főtanácsnok képviselte azt az álláspontot, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) cikkét azáltal is megsértették, hogy nem hajtottak végre olyan intézkedéseket, amelyek alkalmasak lettek volna arra, hogy az e tevékenységekkel okozott károkat elhárítsák [12].

19. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2) bekezdésének szövege valóban a védett javak megőrzését szolgáló egyes intézkedések végrehajtására vonatkozó kötelezettség mellett szól. E rendelkezés értelmében a tagállamoknak meg kell akadályozniuk a károsodást. Csak az adott veszélyt jelentő károsítás alapján lehet megállapítani, hogy a magatartás tiltása, vagy a károsodás megakadályozását célzó védelmi intézkedések meghozatala szükséges a károsodás megakadályozása érdekében. [13] Ezért helyes a Bizottság azon álláspontja, hogy szükségesek lehetnek mind a külső, ember által okozott károsodás vagy megzavarás elleni védelmi intézkedések, például tilalmak [14], mind az olyan természetes folyamatok elleni intézkedések, amelyek a fajok és élőhelyek védettségi állapotát károsíthatják.

20. Ez az egyedi védett élőhelytípusok szükségleteiből is következik. Így az elbozótosodás hatására a nyílt területi lakóhelyek gyakran elveszítik különleges jellemzőiket, amennyiben ezt az emberi beavatkozás nem akadályozza meg. A „sík-és dombvidéki kaszálórétek" (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*) (Natura 2000 Code 6510) és a „hegyi kaszálórétek" (Natura 2000 Code

10 — A C-256/98. sz. ügyben (hivatkozás a 9. lábjegyzetben) előterjesztett indítvány 25. pontja.

11 — A Bíróság C-117/00. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2002. június 13-án hozott ítéletének (EBHT 2002., I-5335. o.) 22. és azt követő pontjai.

12 — A C-117/00. sz. ügyben (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 2002. március 7-én ismertetett indítvány 77. pontja.

13 — Lásd valamely tervnek vagy projektnek nem tekinthető terv engedélyezésére vonatkozó különleges helyzet tekintetében a C-127/02. sz., Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels ügyben (a C-127/02. sz. ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-7405. o.]) 2004. január 29-én ismertetett indítványom 118. pontját.

14 — Így értelmezi az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdését Fennelly főtanácsnok a C-256/98. sz. ügyben (hivatkozás a 9. lábjegyzetben) előterjesztett indítványának 25. pontjában.

6520) élőhelytípusai esetében az emberi beavatkozás szükségessége – jelen esetben a kaszálás – közvetlenül vagy közvetve [15] már az elnevezésből is következik.

21. A brit kormány álláspontjával szemben a károsodás fogalma nem korlátozható a „nem természetes" károsodásra sem. A fent említett elbozótosodás ugyanis természetes károsodásnak minősülne. A brit kormány példái – a tengerszint-változás és az éghajlatváltozás – azt mutatják, hogy a brit kormány megfontolásai nem elsősorban általánosságban a természetre irányulnak, hanem inkább azokra a strukturális környezeti változásokra, amelyek a Natura 2000 tárgyát képező érintett területek védett élőhelyeinek és fajainak fennmaradási feltételeit veszélyeztetik. E változások kezelése kétségtelenül fontos érdek, de e kérdés nem tartozik a jelen eljárás keretébe. A Bizottság semmiképpen nem állítja, hogy az Egyesült Királyság elmulasztotta az ilyen esetekre vonatkozó szabályok meghozatalát.

b) Az átültetésről

22. Az egyetlen nyilvánvaló rendelkezés, amely Gibraltár károsodásának megakadályozására vonatkozó pozitív intézkedésekre vonatkozhat az 1991. évi rendelet 17g. cikke, mely felhatalmazza az illetékes hatóságokat, hogy a területek tulajdonosaival vagy birtokosaival megállapodásokat kössenek e területek kezelésére vonatkozóan. Ez a felhatalmazás azonban nem a károsodás megelőzésének céljához kötött. Az sem egyértelmű, hogy milyen intézkedéseket lehet tenni, amennyiben a tulajdonosok vagy a birtokosok nem készek a szükséges megállapodások megkötésére.

23. Ezeket a hiányosságokat az 1991. évi rendelet 17a. cikkének (2) bekezdésében foglalt általános rendelkezés sem ellensúlyozza. Az e rendelkezésben arra vonatkozóan előírt kötelezettség, hogy az 1991. évi rendelettel előírt valamennyi feladat gyakorlása során biztosítani kell az élőhelyekről szóló irányelv betartását, nem ír elő az illetékes hatóságok beavatkozására vonatkozó megfelelő jogkört a tulajdonosok vagy a birtokosok együttműködésének hiánya esetére, és az utóbbiak a számukra az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében előírt kötelezettségeiket sem ismerhetik meg kellő világossággal [16].

24. Ezért az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdését Gibraltár tekintetében nem ültették át helyesen.

15 — Így az angol és a holland elnevezések nem a kaszálásra, hanem a szénára utalnak, amely azonban előfeltételezi a kaszálást.

16 — Ezt a szempontot hangsúlyozza Fennelly főtanácsnok a C-256/98. sz. ügyben (hivatkozás a 9. lábjegyzetben) előterjesztett indítványának 19. pontjában.

2. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése – a hatásvizsgálatról

25. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének szövege a következő:

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

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

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

26. A Bizottság kifogásolja, hogy a tervek három különleges fajtája nem képezi tárgyát a 6. cikk (3) és (4) bekezdése követelményeinek, nevezetesen egyes vízkivételi tervek és programok (Water abstraction plans and projects), a területhasznosítási tervek (Land use plans), valamint Gibraltár vonatkozásában a kiadott építési engedélyek ellenőrzése (Review of existing planning rights).

a) Vízkivételi tervek és programok

27. A Bizottság e kifogása nem vonatkozik valamennyi vízkivételi tervre és programra, hanem csupán azokra, amelyeket az 1991. évi Water Resources Act (vízforrásokról szóló törvény) II. részének II. fejezete szerint engedélyeznek. A Bizottság az egyéb (nagyobb) vízgazdálkodási programok vonatkozásában nem kifogásolja az átültetést.

28. A brit kormány lényegében egy olyan rendszerre hivatkozik, amely szerint minden egyes területre vonatkozóan meghatározzák a potenciálisan káros tevékenységeket, a fent említett általános rendelkezéssel összefüggésben értelmezve. A rendszer Angliában, Walesben és Skóciában az 1994. évi rendelet 18–27. cikkén, Észak-Írországban az 1995. évi rendelet 15–18. cikkén, Gibraltárban pedig az 1991. évi rendelet 17j., 17k., 17m., és 17n. cikkén alapul.

29. Alapvetően e szabályok közül valamennyinek az képezi az alapját, hogy minden egyes területre vonatkozóan előzetesen meg lehet határozni azokat a tevékenységeket, amelyek alkalmasnak tűnnek e terület védett növényeinek és állatainak károsítására. Az ilyen tevékenységet csak abban az esetben lehet gyakorolni, ha előzetesen lefolytatnak egy olyan eljárást, amely – amennyire megállapítható – megfelel az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdése követelményeinek.

30. A brit szabályozás ellentétes az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével, amennyiben a „terveket és programokat" e rendelkezés értelmében kizárják az e rendelkezésben előírt eljárásból. Egyértelmű, hogy nem minden, a jelen ügy tárgyát képező vízkivételi terv tartozik a 6. cikk (3) bekezdésében előírt eljárás hatálya alá, hanem csupán azok, amelyeket előzetesen az adott területre nézve potenciálisan károsítónak minősítettek. Meg kell tehát vizsgálni, hogy a kérdéses vízkivételi tervek, függetlenül azok potenciálisan károsnak történő minősítésétől, a 6. cikk (3) bekezdése értelmében a „tervek és programok" fogalmába tartoznak-e.

31. A Waddenzee-ítéletben a Bíróság az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti „tervek és programok" fogalmának értelmezése során az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv [17] 1. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében foglalt projekt fogalmát tekintette irányadónak [18]. Ennek értelmében a természetes környezetbe és tájba történő egyéb beavatkozásokat, beleértve az ásványkincsek kiaknázását is, projektnek kell tekinteni. A vízkivétel is képezhet ilyen beavatkozást. Az a tény, hogy itt nem teljesen jelentéktelen intézkedésekről van szó, már abból is nyilvánvaló, hogy a kérdéses tervek az 1991. évi Water Resources Act (vízforrásokról szóló törvény) II. részének II. fejezete értelmében engedélykötelesek (licence). A brit kormány sem vonja kétségbe, hogy a kérdéses terveket projekteknek kell tekinteni.

32. Az ilyen programoknak az érintett területre gyakorolt hatásait illetően az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdése első mondatának értelmében vizsgálatokat kell folytatni, figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzése-

17 — HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.

18 — A C-127/02. sz., Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7405. o.) 24. és azt követő pontjai.

ket, amennyiben e programok nem kapcsolódnak közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlenek a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagukban, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesznek arra. Az Egyesült Királyság lényegében azzal védekezik, hogy minden olyan vízkivételi tervet vagy programot, amely e feltételeknek megfelel, előzetesen a területet potenciálisan károsítónak minősítenek. Az illetékes hatóságok ennek megfelelően programonként előzetes értékelést végeznek a terület védelmét biztosító konkrét rendelkezések megállapítása során, amennyiben egyes tervek kizárásra kerülnek, mivel nem állapították meg azok potenciális kártékonyságát.

33. Ez a rendszer elkerüli a programok felesleges értékelését, és idejében tájékoztatja a terület használóit arról, hogy mely tervek lehetnek problematikusak. A potenciális kockázatok ezen absztrakt előzetes értékelése azonban csak a terület tekintetében alapulhat konkrét tényeken, a programok tekintetében nem. Ez ezért jellegénél fogva kevésbé pontos, mint az egyedi esetek értékelése, amely során mind a terület, mind a tervek figyelembe vehetők. Fennáll ezért annak a veszélye, hogy a potenciálisan károsító tevékenységek absztrakt meghatározása során kimaradnak olyan programok, amelyek különleges jellegzetességeik miatt a területeket jelentősen károsíthatják.

34. A potenciálisan károsító tevékenységek területenkénti megállapítására vonatkozó brit szabályozás ezenfelül nem kellően világos. Az 1994. évi rendelet 22. cikke, az 1995. évi rendelet 15. cikke, és az 1991. évi rendelet 17h. cikke nem kötelezettséget, hanem csupán jogkört ír elő minden terület tekintetében annak megállapítására vonatkozóan, hogy elképzelhetőek-e olyan potenciálisan károsító tevékenységek, amelyek egyébként nem tartoznak az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdését átültető rendelkezések hatálya alá. Nem kizárható, hogy az alkalmazandó általános szabállyal biztosított mérlegelési jogkör megköveteli az élőhelyekről szóló irányelv betartásának biztosítását. Felületes olvasásra azonban sem a kötelezettség fennállása, sem annak terjedelme nem egyértelmű.[19] Ezt súlyosítja, hogy a brit átültetés keretében a potenciálisan károsító tevékenységek meghatározása alapvető fontosságú az élőhelyekről szóló irányelv célkitűzéseinek eléréséhez, és jelentős hatással lehet azon egyének jogaira és kötelezettségeire, akik az érintett terület részeinek használói. Amennyiben az illetékes hatóságok nem téljesítik kötelezettségüket minden egyes terület és minden egyes potenciálisan károsító tevékenység vonatkozásában, ez a területek védelme tekintetében joghézaghoz vezet.

35. Szintén kevéssé meggyőző a brit kormány további érve, mely szerint a vízkivételi

19 — Németországban a kisebb tervekre és programokra vonatkozóan hasonló védelmi rendszert alkalmaznak, amely a védett területeken kívül nem igényel engedélyezést. Németországban azonban a Bundesnaturschutzgesetz (szövetségi természetvédelmi törvény) 33. szakasza (3) bekezdésének harmadik mondata kifejezett rendelkezést tartalmaz a védelmi nyilatkozat tartalmára vonatkozóan: „Megfelelő utasításokkal, tilalmakkal, valamint fejlesztési és kezelési intézkedésekkel kell biztosítani a 92/43/EGK irányelv 6. cikke követelményeinek a betartását".

tervek engedélyezése során az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglalt követelmények mindenképpen teljesülnek az általános rendelkezések útján. E rendelkezéseknek a területek védelme tekintetében fennálló alapvető jelentőségére tekintettel az általános rendelkezések nem megfelelő eszközei az átültetésnek. Ellenkezőleg, a végrehajtandó értékelés szakaszaira vonatkozó egyértelmű szabályok szükségesek. Ezenfelül az általános rendelkezések útján állítólagosan biztosított garancia azáltal is sérül, hogy az egyes tervekre vonatkozó értékelési eljárás kifejezett átültetéséből *a contrario* arra következtetnek, hogy más tervek esetében az eljárást nem kell alkalmazni.

36. A brit kormánynak továbbá az az álláspontja, hogy egyes, a nemzeti jog értelmében védett területek, nevezetesen a Sites of Special Scientific Interest (SSSI) tekintetében az 1981. évi Wildlife and Countryside Act 28e. és 28h. cikkéből következik az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésével előírt hatásvizsgálati kötelezettség. Úgy tűnik, hogy e szabályok hatálya Angliára és Wales-re terjed ki. A Bizottság azonban jogosan érvel azzal, hogy – a brit kormány tájékoztatása szerint – az irányelv értelmében védett területek közül nem mind minősül SSSI-nek. Tartalmát illetően ez a védelmi rendszer is a potenciálisan károsító tevékenységek előzetes fakultatív meghatározásán alapszik, és ezért a fent említett kifogások vonatkoznak rá. A fent említett rendszerhez képest abban is hiányosságokat mutat, hogy nem tartalmaz olyan kifejezett rendelkezést, amelyet az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének átültetéseként lehetne értelmezni. Ezért az élőhelyekről szóló irányelv átültetésének biztosítására még kevésbé alkalmas, mint a fent említett rendelkezések.

37. Skócia és Észak-Írország tekintetében a brit kormány ezenfelül olyan rendelkezésekre hivatkozik, amelyeket csupán 2001. szeptember 18. után fogadtak el. Ezeket azonban a jelen ügyben nem lehet figyelembe venni. A Bizottság kifogását ugyanis az indokolással ellátott véleményében megállapított időszak végén fennálló helyzet alapján kell értékelni [20]. Ez az időszak 2001. szeptember 18-án járt le.

38. Ezek alapján meg kell állapítani, hogy az Egyesült Királyság az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdését egyes vízkivételi tervek és programok tekintetében nem ültette át helyesen.

20 — Lásd például a C-384/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. május 5-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-3823. o.) 35. pontját, a C-63/02. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. január 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-821. o.) 11. pontját, valamint a C-417/02. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7973. o.) 22. pontját.

b) A területhasznosítási tervekről

39. A területhasznosítási terveket (Land use plans vagy Development plans) az Egyesült Királyságban nem kezelik az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében programnak vagy tervnek. A területhasznosítási tervek nem elegendőek az egyes tervek megvalósításához. Ehhez egy további külön engedély szükséges. Ezt az engedélyt a tervnek megfelelően kell megadni, de csak annyiban, amennyiben az engedély megadását nem akadályozzák jelentős megfontolások (material considerations).

40. A felek egyetértenek abban, hogy a kérdéses jogi aktusok az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata értelmében terveknek minősülnek. Nem értenek egyet azonban abban a vonatkozásban, hogy e tervek gyakorolhatnak-e jelentős hatást az élőhelyekről szóló irányelv értelmében védett területekre. A brit kormánynak az az álláspontja, hogy csak az ezt követő engedély lehet hatással a védett területekre. Az engedélyt meg kell tagadni, amennyiben az ellentétes az élőhelyekről szóló irányelvvel. Ezért elegendő csupán ezen engedélyt alávetni a tervekre és programokra vonatkozó eljárásnak. Ezenfelül a fent említett általános rendelkezések, valamint a vonatkozó útmutatások a területrendezési hatóságokat kötelezik arra, hogy a tervek elkészítése során az élőhelyekről szóló irányelv követelményeit figyelembe vegyék.

41. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondatában a tervekre történő hivatkozás azt bizonyítja, hogy a hatásvizsgálat esetleges szükségességét már az előzetes tervezés szakaszában figyelembe kell venni. A terv jellegénél fogva távolabb áll az egyes intézkedések megvalósításától, mint a program. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) bekezdése összefüggésében a terv kifejezésnek nem lenne a program kifejezés mellett jelentős önálló funkciója, ha a rendelkezés hatálya csupán az egyes intézkedésekre adott végső hatósági jóváhagyásra terjedne ki.

42. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezt az értelmezést támasztja alá. A Bíróság már megállapította, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata a valamely terv vagy program hatásaira vonatkozó megfelelő vizsgálat elvégzésének kötelező jellegét ahhoz a feltételhez köti, hogy fennáll-e annak a valószínűsége vagy kockázata, hogy a terv vagy program jelentős hatást gyakorol az érintett természeti területre [21]. A hatás bizonyossága nem szükséges. [22] Az elővigyázatosság elvére tekintettel a valószínűség szükséges mértéke fennáll, ha objektív szempontok alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a szóban forgó terv vagy program az érintett természeti területre jelentős hatást gyakorolhat. [23]

21 — A Waddenzee-ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 43. pontja.

22 — A Waddenzee-ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 41. pontja.

23 — A Waddenzee-ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 44. pontja.

43. A valószínűség szükséges mértékére vonatkozó e nyilatkozatok olyan intézkedések hatásai tekintetében fennálló tudományos bizonytalanságra vonatkoztak, amelyeknek megvalósítása bizonyos. Ezzel szemben a jelen ügy tárgyát képező tervek esetében, amelyekhez további engedélyek szükségesek, már az is bizonytalan, hogy egyáltalán megvalósításra kerülnek-e. Célszerű azonban e tekintetben is összehasonlítható kritériumokat alkalmazni. Ennek megfelelően meghatározó, hogy nem zárható-e ki objektív szempontok alapján, hogy az olyan terv, amely tekintetében a megvalósításhoz további engedélyekre van szükség, az érintett területre jelentős hatással lesz. Mindenképpen ez az eset áll fenn, ha – ahogy az Egyesült Királyság joga a jelen ügy tárgyát képező tervekre vonatkozóan előírja – a későbbi határozatoknak elvben a tervekkel összhangban kell állniuk.

44. Az Egyesült Királyság joga elvben valóban előírja a kedvezőtlen eredménnyel záródó hatásvizsgálatot követően a terv engedélyezésének megtagadását, vagy az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (4) bekezdésében előírt kivételes eljárás alkalmazását. Az élőhelyekről szóló irányelv célkitűzéseit azonban veszélyeztetné, ha a területek védelmének követelményei egy ezekkel ellentétes terv esetében elvben csak a rendes eljárási rend alóli kivételként, az utolsó pillanatban érvényesülhetnének. Az eljárás ilyen menete esetében tartani lehetne attól, hogy a terv kialakítását követő hatásvizsgálatot nem a nyitott kimenetelt szem előtt tartva, hanem a terv megvalósításának céljából végeznék el.

45. A perspektíváknak a végső engedélyre történő leszűkítése ezenfelül nem veszi figyelembe, hogy azok a tervek, amelyeknek megvalósítása további engedélyekhez kötött, *közvetett* hatással lehetnek a területekre. A tervek ugyanis a különböző egyedi tervek összehangolása útján rendszeresen meghatározzák ezen egyedi tervek megvalósítását. Ez különösen érinti az alternatívák adott esetben szükséges értékelését.

46. E tekintetben először is a lehetséges, de a hatásvizsgálat hiánya miatt a tervezés során figyelembe nem vett alternatíváknak a terv egyéb részei által történő meghiúsítását kell említeni. Amennyiben ugyanis a károsító hatásokat a tervezés szakaszában még nem veszik figyelembe, a terv olyan részeinek megvalósítása, amelyek önmagukban nincsenek közvetlen káros hatással a területre, meghiúsíthatja a terv területet károsító részeinek lehetséges alternatíváit. Például valamely tervnek célja lehet egy olyan lakóterület-fejlesztés, amely a védett területekre nincs káros hatással, és egyidejűleg egy sürgősen kialakítandó kerülőút, amely a tervezett helyen a védett területekre károsító hatással van, míg az a lakóterület helyett is megvalósítható lenne a védett területek károsítása nélkül. Ha a lakóterületet építik meg először, az utat érintő későbbi döntés meghozatalakor nincs alternatíva. Az élőhelyekről szóló irányelv értelmében a területek védelme ezzel szemben megköveteli, hogy már a tervezéskor vegyék figyelembe azt a tényt, hogy csak mindkét részjavaslat megvalósítása van szükségszerűen károsító hatással a védett területre, és igényel igazolást.

47. Ezenfelül különösen a közút vagy vasút szakaszaira vonatkozó tervek esetében, de elvben minden olyan terv tekintetében, amely hosszabbítások építésére irányul, a terv első szakaszai rendszeresen meghatározzák a későbbi szakaszok megvalósítását. Amennyiben a teljes terv hatását a csupán később érintett védett területekre sem a terv keretében, sem az első szakaszok során nem vizsgálják, minden szakasz korlátozza a későbbi szakaszok lehetséges alternatíváinak körét anélkül, hogy az alternatívákat megfelelően értékelnék. Az ilyen eljárásra negatív értelemben gyakran a szalámi-taktika elnevezéssel utalnak.

48. Ezenfelül a területek védelme érdekeinek korai figyelembevétele megakadályozza a hibás tervezést, amelyet korrigálni kell, amennyiben csupán a konkrét engedély időpontjában mutatkozik meg, hogy a terv az adott formájában a védett területekre gyakorolt károsító hatása miatt nem megvalósítható. Ezért az élőhelyekről szóló irányelvben is érvényesül a környezeti hatások vizsgálatáról szóló 85/337/EGK irányelvben kifejlesztett azon elv, hogy a hatásvizsgálatot a lehető legkorábbi szakaszban kell elvégezni. [24]

49. A brit kormány azonban jogosan érvel azzal, hogy az előzetes tervek szakaszában a hatásvizsgálat nem veheti figyelembe valamely intézkedés valamennyi hatását. Általában számos részletet nem rögzítenek a végső engedély időpontjáig. Szintén nem lenne célszerű az előzetes tervek tekintetében magasabb szintű részletezésnek vagy a többszakaszos tervezés és engedélyezési eljárás eltörlésének előírása annak érdekében, hogy a hatásvizsgálat az eljárás egyetlen pontjára összpontosulhasson. A védett területekre gyakorolt károsító hatást célszerűbb az eljárás minden releváns szakaszában a terv részletessége által lehetővé tett mértékben elvégezni. Ezt a vizsgálatot az eljárás következő szakaszaiban növekvő konkretizálással kell naprakésszé tenni.

50. Összefoglalásképpen ezért meg kell állapítani, hogy a jelen eljárás tárgyát képező terveken le kell folytatni az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírt eljárásokat, amennyiben a tervezett intézkedések alkalmasak arra, hogy a védett területekre jelentős hatást gyakoroljanak. Mivel az Egyesült Királyság joga ezt nem biztosítja, az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésének átültetése e tekintetben nem megfelelő.

c) A kiadott építési engedélyek ellenőrzéséről Gibraltárban

51. A Bizottság kifogásolja, hogy az illetékes gibraltári hatóságok nem kötelesek a kiadott építési engedélyeket ellenőrizni abból a

24 — E tekintetben lásd a C-201/02. sz. Delena Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-723. o.) 49. és azt követő pontjait.

szempontból, hogy van-e azoknak a védett területekre nézve károsító hatásuk. A brit kormány ezzel szemben a Town and Planning Ordinance 34. cikkére hivatkozik, amely biztosítja az illetékes hatóságok számára a kiadott engedélyek módosításának jogkörét. Ennek keretében az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdésének követelményeit akár a figyelembe veendő terv következményeként, akár jelentős megfontolásokként (material considerations) tiszteletben kell tartani.

52. Először is meg kell állapítani, hogy a brit kormány által meghatározott, Gibraltárra vonatkozó szabályok nem tartalmaznak a Bizottság által számon kért kötelezettséget a kiadott építési engedélyek ellenőrzésére vonatkozóan, hanem csupán ellenőrzési jogkört. Gibraltárral szemben a Bizottság által számon kért kötelezettség fennáll Angliában, Walesben és Skóciában (az 1994. évi rendelet 50. cikke), valamint Észak-Írországban is (az 1995. évi rendelet 45. cikke).

53. Igaz, hogy a kiadott építési engedélyek ellenőrzésének kötelezettsége a területek védelme tekintetében igen hasznos lehet, mivel megakadályozza, hogy a területek károsodjanak azon korábbi jogi helyzet alapján, amely az élőhelyekről szóló irányelv figyelembevétele nélkül fennállt. E tekintetben e kötelezettség megfelel az élőhelyekről szóló irányelv célkitűzéseinek. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése azonban nem tartalmaz egyetlen, a tagállamokat a kiadott építési engedélyek utólagos ellenőrzésének elvégzésére kötelező rendelkezést sem. Az e bekezdésekben előírt eljárás elvben azelőtt alkalmazandó, hogy a tagállamok kiadnák azokat az építési engedélyeket, amelyek végrehajtása a területre károsító hatással lehet.

54. Fennelly főtanácsnoknak a Bizottság által hivatkozott álláspontja sem vezet ettől eltérő eredményhez. Fennelly főtanácsnok helyesen mutatott rá, hogy minden fejlesztési tevékenységet hatásvizsgálatnak kell alávetni, kivéve azokat, amelyek esetében nem valószínű, hogy akár önmagukban, akár pedig más fejlesztési tevékenységekkel együtt jelentős hatással lesznek a terület védelmi célkitűzéseire. [25] Ez megfelel az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) bekezdése első mondata szövegének. Ebből nem következik azonban, hogy a kiadott építési engedélyeket utólagosan ellenőrizni kell.

55. Nem zárható ki, hogy ilyen utólagos ellenőrzési kötelezettség alapulhat az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdésén, vagy a közösségi lista megállapítása előtti megfelelő védelmi kötelezettségeken. A Waddenzee-ítéletben a Bíróság rámutatott, hogy a 6. cikk (2) bekezdése alkalmazható, ha a 6. cikk (3) bekezdése értelmében engedélyezett valamely terv vagy program alkalmasnak bizonyul arra, hogy egy védett terület károsítását vagy jelentős megzavarását vonja maga után. [26] A 6. cikk (2) bekezdése ezért esetlegesen akkor is alkalmazható, ha a

25 — A C-256/98. sz. ügyben (hivatkozás a 9. lábjegyzetben) előterjesztett főtanácsnoki indítvány 33. pontja.

26 — A Waddenzee-ítélet (hivatkozás a 21. lábjegyzetben) 37. pontja.

fennálló jogi helyzet alkalmas arra, hogy ilyen károsodást vagy jelentős megzavarást okozzon.[27] A Bizottság azonban nem adott elő semmilyen ezen irányba mutató érvelést, és különösen nem állította ebben az összefüggésben a 6. cikk (2) bekezdésének megsértését. Ezért ez a lehetőség nem került vitatásra az eljárás során, és így nem alapozhatja meg az Egyesült Királyság elmarasztalását.

56. A keresetet ezért e tekintetben el kell utasítani.

3. Az élőhelyekről szóló irányelv 11. cikke, 12. cikkének (4) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése – a felügyeleti kötelezettségekről

57. A vonatkozó rendelkezések szövege a következő:

„11. cikk

A tagállamok felügyelik a 2. cikkben említett természetes élőhelyek és fajok védettségi állapotát, különös tekintettel az elsődleges fontosságú természetes élőhelytípusokra és a veszélyeztetett fajokra.

12. cikk

[...]

(4) A tagállamok folyamatos figyelőrendszert hoznak létre a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok véletlen befogásának és megölésének ellenőrzése céljából. Az összegyűlt adatok ismeretében a tagállamok további kutatási és védőintézkedéseket hoznak annak biztosítására, hogy az állatok véletlen befogása és megölése ne legyen jelentős negatív hatással az érintett fajokra.

13. cikk

[...]

14. cikk

[...]

(2) Amennyiben ilyen intézkedések válnak szükségessé, azoknak ki kell terjedniük a 11. cikkben elrendelt felügyeleti tevékenység folytatására is. [...]"

27 — Lásd a Waddenzee-ügyben előterjesztett indítványom (hivatkozás a 13. lábjegyzetben) 58. pontját.

58. A Bizottság kifogásolja, hogy az e rendelkezéssel megállapított felügyeleti kötelezettségeket az Egyesült Királyság jogába egyáltalán nem ültették át. A Bizottság úgy véli, hogy amíg e kötelezettségeket nem teszik egyértelmű módon az illetékes hatóságok feladatává, a Bizottságnak nem lesz módja megállapítani, hogy az előírt felügyelet ténylegesen biztosított-e.

59. A brit kormány arra hivatkozik, hogy az 1990. évi Environmental Protection Act 132. és 133. cikke, valamint a megfelelő rendelkezések Skócia és Észak-Írország tekintetében egyes törvényen alapuló természetvédelmi ügynökségeket – English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage és Department for the Environment in Northern Ireland – olyan feladatokkal bíztak meg, amelyek a fent említett általános rendelkezésekkel összefüggésben értelmezve biztosítják az irányelv által előírt felügyelet ellátását. E feladatok közé tartozik különösen a nemzeti védett területek igazgatása, a politikák kidolgozásakor és végrehajtásakor a kormánynak nyújtott tanácsadás, a közös felügyeleti standardok megállapítása, valamint a kutatás. Ezenfelül ezen ügynökségeknek tevékenységük során a tényleges vagy lehetséges ökológiai változásokat figyelembe kell venniük.

60. Az élőhelyekről szóló irányelv 11. cikke, 12. cikkének (4) bekezdése, valamint 14. cikkének (2) bekezdése általános kötelezettségeket tartalmaz egyes helyzetek és fejlemények folyamatos felügyeletére vonatkozóan, ideértve különösen a 2. cikkben meghatározott természetes élőhelyek és fajok védettségi állapotát, különös tekintettel az elsődleges fontosságú természetes élőhelytípusokra és a veszélyeztetett fajokra. Ez a kötelezettség sem közvetlenül, sem közvetve nem jelentős az egyének jogai és kötelezettségei tekintetében. Alapvető jelentőségű azonban az irányelv gyakorlati hatékonysága szempontjából, mivel az irányelv által előírt szinte valamennyi intézkedés csak az e felügyelet alapján megszerzett ismeretek alapján hajtható végre megfelelően. Valamely faj konkrét előfordulásának jelentősége így csak a faj egyéb előfordulásaira vonatkozó információ birtokában értékelhető. Ezen értékelések a területek védelmét, a területek kezelését és a területeket károsító hatásokat érintő döntéseknek, és a fajok védelmét szolgáló rendelkezések alkalmazásának előfeltételei. Az átültetésnek ezért biztosítania kell a felügyeleti kötelezettségek rendszeres és folyamatos teljesítését.

61. Az egyes ügynökségeknek a brit kormány által meghatározott feladatait még a fent említett általános rendelkezésekkel összefüggésben értelmezve sem lehet úgy tekinteni, mint az irányelv által megkívánt felügyeletre vonatkozó előírásokat. Ellenkezőleg, az a tény, hogy az említett szerveknek meg kell állapítaniuk a közös felügyeleti standardokat, arra enged következtetni, hogy a tényleges felügyeletet más szervek végzik. E szervek azonban nem kerülnek megállapításra.

62. Az 1981. évi Wildlife and Countryside Act egyes mellékleteinek a brit kormány által példaként megnevezett, az e törvény 24. cikke alapján történő felülvizsgálata szintén nem írja elő a felügyeletet, hanem csupán javaslatok megtételét állatoknak és növényeknek a mellékletekbe történő felvételére vagy a mellékletekből való törlésére. Feltételezhető ugyan, hogy a javaslatok a kérdéses populációk felügyeletének eredményein alapulnak, de semmilyen módon nem kerül jelzésre, hogy mely szerv végzi e felügyeletet. Amennyiben pedig semmilyen brit hatóságot nem bíztak meg a felügyelet feladatával, az élőhelyekről szóló irányelv kötelezővé tételét célzó, fent említett általános rendelkezések hiábavalóak.

63. E jogi helyzet mellett tartani lehet attól, hogy a végrehajtott felügyeleti intézkedések nem az élőhelyekről szóló irányelvre irányulnak, hanem más célkitűzéseket követnek, és csupán véletlenszerűen felelnek meg e rendelkezéseknek. Az előírt rendszeres és folyamatos felügyelet így nem biztosítható.

64. A Gibraltár tekintetében felvázolt helyzet még kevésbé alkalmas arra, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 11. cikkének, 12. cikke (4) bekezdésének, valamint 14. cikke (2) bekezdésének átültetését képezze. Gibraltárban a felügyeletet állítólagosan az biztosítja, hogy azok a tevékenységek, amelyek a védett területeken a növényeket és az állatokat valószínűleg veszélyeztetik, csupán hatásvizsgálat elvégzése után gyakorolhatók. Az élőhelyekről szóló irányelv 11. cikkével és 14. cikkének (2) bekezdésével előírt felügyelet azonban nem korlátozódik az egyes programok esetében végzett, bizonyos pontokat érintő tanulmányokra, hanem a fajok és élőhelytípusok védettségi állapotát általánosságban kell dokumentálni, hogy többek között a konkrét tanulmányok eredményeit az egyedi esetekben értékelni lehessen.

65. Következésképpen meg kell állapítani, hogy az Egyesült Királyság az élőhelyekről szóló irányelv 11. cikkét, 12. cikkének (4) bekezdését, valamint 14. cikkének (2) bekezdését nem ültette át helyesen.

4. Az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja – a párzási és költő- vagy pihenőhelyek védelméről

66. Az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok természetes elterjedési

területükön való szigorú védelmének érdekében, megtiltva az alábbiakat:

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

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

c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;

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

67. A Bizottság két szempontból kifogásolja az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának átültetését. Először is, álláspontja szerint e rendelkezés angol nyelvű változata eltér az átültető szabályozás szövegétől. Ahol az irányelv a „deterioration" kifejezést alkalmazza, az angol szabályozás a „to damage" igét használja. Másodszor Gibraltárban a párzási és költő- vagy pihenőhelyeknek csupán a szándékos károsítása vagy elpusztítása tiltott.

a) A „deterioration" fogalmának átültetéséről

68. A Bizottság érvelése szerint az irányelv a „deterioration" fogalmat használja, míg az Egyesült Királyság a „to damage" igét alkalmazza. Az eljárás során a Bizottság e különbségre vonatkozóan három kifogást emelt.

69. Az első kifogást az indokolással ellátott vélemény tartalmazza. Ebben a Bizottság hangsúlyozta, hogy a „to damage" használata a „deterioration" helyett ahhoz vezet, hogy a gondatlanság („neglect") következményeire nem terjed ki a szabályozás. Másrészről a Bizottság kifejezetten úgy nyilatkozott válaszában, hogy a 12. cikk (1) bekezdésének d) pontja álláspontja szerint nem írja elő a párzási és pihenő- vagy költőhelyek gondatlanságból vagy mulasztásból származó károsítással szembeni védelmét. Ezért a Bizottság kifogásolta a gondatlanság kezelését a pert megelőző eljárásban, de válaszában visszavonta ezt a kifogást. Következésképpen a Bíróságnak már nem szükséges e kérdésről határozni.

70. A második kifogásra a Bizottság elsőként keresetlevelében hivatkozik, majd ezt követően válaszában részletezi azt. A Bizottság azt kifogásolja, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának átültetése az Egyesült Királyságban teljessé-

gében a szándékos és előre megfontolt cselekményekre korlátozódik. A keresetlevél e ponton azonban csak akkor elfogadható, ha ez a kifogás a pert megelőző eljárásnak már tárgyát képezte. A Bíróság nem vizsgálhat olyan kifogást, amely nem szerepelt az indokolással ellátott véleményben. [28]

71. A pert megelőző eljárás egyetlen olyan eleme, amely a kifogást tartalmazhatta, az arra vonatkozó nyilatkozat, hogy a „deterioration" magában foglalja a „neglect"-et is, de a „to damage" nem. A „neglect" utalhat a gondatlanságra is, és a gondosság kötelezettségének megsértésére is. Az utóbbi a vétkesség mértéke. Gibraltár vonatkozásában a Bizottság ezért a „neglect" fogalmát is alkalmazza a „deliberately" – azaz szándékosan – fogalommal szembeállítva. [29] Amennyiben azonban a Bizottság már az indokolással ellátott véleményében azt a kifogást kívánta támasztani, hogy a „to damage" kifejezés olyan vétkességi mértéket alkalmaz, amely túl szigorú, ezt világosabban ki kellett volna fejeznie, amint az Gibraltár esetében is tette. A „deterioration" és a „to damage" fogalmak ugyanis szó szerinti értelmüket tekintve nem a vétkességi mérték tekintetében térnek el. Azt, hogy ezt a kifogást az indokolással ellátott véleményben, és valószínűleg a keresetlevélben is hiányosan terjesztették elő, az is mutatja továbbá, hogy a brit kormány e tekintetben először csupán viszonválaszában terjesztett elő védekezést. Ezért az arra vonatkozó kifogás, hogy csupán a szándékos és előre megfontolt magatartás tartozik a szabályozás hatálya alá, a teljes Egyesült Királyság tekintetében nem képezte a pert megelőző eljárás tárgyát. A vétkességi szintre vonatkozó kifogást ezért mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

72. Amennyiben azonban a Bíróság e kifogást elfogadhatónak minősíti, a kifogás mindenképpen megalapozatlan. Igaz ugyan, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja előírja, hogy szándéktól vagy előre megfontoltságtól függetlenül tiltani kell minden olyan cselekményt, amely a párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsításához vagy elpusztításához vezet. A Bizottság azonban nem bizonyította, hogy az Egyesült Királyságban a bűncselekmények meghatározás szerint a szándékos vagy előre megfontolt cselekményekre korlátozódnak. Míg a Bizottság azt állítja, hogy a büntethetőség feltételezi az előre megfontoltságot, a brit kormány azt állítja, hogy a bűncselekmény úgynevezett „strict liability offence", amely így sem szándékosságot, sem gondatlanságot nem feltételez. [30] Ezenfelül a brit kormány által előterjesztett álláspontól füg-

28 — A Bíróság C-350/02. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2004. június 24-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-6213. o.) 20. pontja és a további hivatkozások. A kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek ezen elfogadhatósági feltételét a Bíróság hivatalból vizsgálhatja: a C-439/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2002. január 15-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-305. o.) 8. pontja és a C-362/90. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-2353. o.) 8. pontja.

29 — Lásd e kifogásra vonatkozóan az alábbi 77. pontot.

30 — Ezt az értelmezést megerősíti a skót környezetvédelmi minisztérium „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" című útmutatója (2001 október), http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, 2. o. 12. pont, látogatás 2005. május 27-én. Ugyanakkor az a kérdés, hogy „strict liability offence"-ről van-e szó, kifejezetten nyitva marad az R kontra Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd ügyben (1999. november 5., *Common Market Law Reports* 2000 [Nr. 1279] 94. o. (122). Lásd e tekintetben még: Environmental Audit – Sixth Report, 2004. május 5., http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12604.htm, 9. pont, látogatás 2005. május 27-én, mely szerint a legtöbb környezet elleni bűncselekmény „strict liability" alapú.

getlenül is jelentős tényezők mutatnak arra, hogy a büntethetőség semmiképp sem korlátozódik a szándékos cselekményekre [31]. A bizonytalanság e terhét a Bizottság viseli, hiszen a Bizottságnak kell bizonyítania a kötelezettségszegést. [32] A jelen ügyben ezért a Bizottságnak legalább meggyőző bizonyítékokat kellett volna szolgáltatnia az Egyesült Királyság jogának ily módon történő értelmezésére.

73. Végezetül válaszában a Bizottság harmadik kifogásként azt a különbséget határozza meg, amely álláspontja szerint a „deterioration" és a „to damage" között fennáll, azt állítva, hogy az Egyesült Királyság szabályozásában a „to damage" fogalma csupán közvetlen károsítást foglal magában. Az élőhelyekről szóló irányelvben alkalmazott „deterioration" fogalma ezzel szemben a közvetett károsítást is magában foglalja. Ezt a kifogást a pert megelőző eljárás kiindulópontjához képest fejlődésnek lehet tekinteni, mivel a két fogalom közötti állítólagos különbségre vonatkozik, és a Bizottság által képviselt álláspont nem ellentétes – legalábbis nem nyilvánvalóan – a kifejezések szó szerinti értelmével. E kifogás tekintetében a kereset tehát elfogadható.

74. Egyet kell érteni a Bizottsággal abban, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja nemcsak a közvetlen károsítást tiltja, hanem azokat a cselekményeket is, amelyek csupán közvetetten vezetnek a párzási-, költő- vagy pihenőhelyek károsításához. A 12. cikk (1) bekezdésének d) pontja értelmében ugyanis – a közvetett és közvetlen károsítás közötti különbségtétel nélkül – a párzási- és költő- vagy pihenőhelyek mindenfajta károsítása vagy elpusztítása tilos.

75. A Bizottság azonban a brit kormány ellenkezése ellenére nem szolgáltatott bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a „to damage" fogalmának értelmezése az Egyesült Királyságban ténylegesen eltér a „deterioration" fogalmának értelmezésétől, ahogyan azt a Bizottság állítja. Ezért a Bizottság e tekintetben sem bizonyította a kötelezettségszegést.

76. Az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának a teljes Egyesült Királyság tekintetében történő átültetésére vonatkozóan a kereset ezért részben elfogadhatatlan, fennmaradó részében pedig megalapozatlan.

b) Gibraltár tekintetében a szándékos cselekményekre korlátozásról

77. Gibraltár vonatkozásában a Bizottság általánosságban kifogásolta, hogy az

31 — Lásd a következő két konzultációs dokumentumot: a walesi kormányra vonatkozó „Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime", 2002. június, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, Section 1, Nr. 4, látogatás 2005. május 27-én, és a skót kormányra vonatkozó „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations", 2003. március, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf, Nr. 20, látogatás 2005. május 27-én, valamint a High Court Newsum és társai kontra Welsh Assembly Government ügyben 2004. február 4-én hozott ítéletének (2004 EWHC 50 Admin) 17. és 101. pontját.

32 — A C-434/01. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13239. o.) 21. pontja és a további hivatkozások.

1991. évi rendelet 17t. cikke (1) bekezdésének d) pontja csupán a párzási- és költő- vagy pihenőhelyek szándékos károsítását vagy elpusztítását tiltja.[33] Amint azt a brit kormány is elismerte, ez az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjához képest hiányosságot jelent. Ez a rendelkezés következésképpen Gibraltár tekintetében nem került helyesen átültetésre.

5. Az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikkének (2) bekezdéséről és 13. cikkének (1) bekezdéséről

78. Az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a IV. melléklet a) pontjában szereplő állatfajok esetében a tagállamok megtiltják a vadonból befogott példányok tartását, szállítását, kereskedelmét, illetve cseréjét, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálását. Kivételt jelentenek azok a példányok, amelyek befogása az irányelv alkalmazása előtt, jogszerűen történt.

79. Az élőhelyekről szóló irányelv 13. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

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

b) az említett növényfajok vadonból begyűjtött példányainak tartása, szállítása, kereskedelme vagy cseréje, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálása, kivéve azon példányokat, amelyek begyűjtése ezen irányelv alkalmazása előtt, jogszerűen történt."

80. A Bizottság kifogásolja, hogy az Egyesült Királyságnak az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (2) bekezdése átültetését célzó rendelkezései mentességet tartalmaznak a jogszerűen befogott, elpusztított vagy eladott példányokra vonatkozóan. A kérdéses rendelkezések az 1994. évi rendelet 39. cikkének (4) bekezdése, és az 1995. évi rendelet 34. cikkének (4) bekezdése, valamint az 1991. évi rendelet 17t. cikkének (4) bekezdése. Az élőhelyekről szóló irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében védett növényekre is mentesség vonatkozik, amennyiben az érintett példányok eladása jogszerűen történt. E tekintetben a kérdéses rendelkezések az 1994. évi rendelet 43. cikkének (5) bekezdése, az 1995. évi rendelet 38. cikkének (5) bekezdése, valamint az 1991. évi rendelet 17X. cikkének (5) bekezdése.

33 — A rendelkezés szövege: „It is an offence [...] – (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal."

81. A brit kormány elfogadja, hogy a mentességek az élőhelyekről szóló irányelvvel ellentétesek. Fennáll azonban egy olyan engedélyezési rendszer, amely biztosítja a 12. cikk (2) bekezdése és a 13. cikk (1) bekezdése céljainak betartását.

82. Egyet kell érteni a Bizottsággal abban, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikkének (2) bekezdése és 13. cikkének (1) bekezdése nem engedélyez mentességet a jogszerűen szerzett példányokra vonatkozóan. Ez megfelel a rendelkezések szövegének, és megakadályozza, hogy a jogszerű károsítás lehetőségével a szigorúan védett állat- és növényfajok tekintetében kereskedelmi célokból visszaéljenek.

83. Amennyiben a brit kormány az engedélyezési rendszerre hivatkozik, ez a védekezés először is késedelmes, mivel elsőként a viszonválaszban került előterjesztésre, másrészt pedig nem kellőképpen részletezett a nem megfelelő átültetés kifogásával szembeni védekezéshez.

84. Következésképpen az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikkének (2) bekezdése és 13. cikkének (1) bekezdése az Egyesült Királyságban nem került helyesen átültetésre.

6. Az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikke – a befogás és a megölés nem szelektív módszereiről

85. Az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikkének szövege a következő:

„Az V. melléklet a) pontjában felsorolt vadon élő állatfajok befogása és megölése, továbbá – a 16. cikkel összhangban – a IV. melléklet a) pontjában felsorolt fajok befogására, fogva tartására vagy megölésére vonatkozó eltérések tekintetében a tagállamok megtiltják minden olyan nem szelektív módszer használatát, amely az érintett fajok populációinak helyi eltűnéséhez vagy komoly megzavarásához vezethet, különös tekintettel az alábbiakra:

a) az állatok befogásának és megölésének a VI. melléklet a) pontjában felsorolt módszerei;

b) állatok befogása és megölése a VI. melléklet b) pontjában említett közlekedési eszközök alkalmazásával."

86. A Bizottság e tekintetben kezdetben két kifogást emelt. Először is, bár az Egyesült Királyság megtiltotta a VI. melléklet a) és b) pontjában kifejezetten felsorolt módszereket[34], nem vezetett be általános tilalmat a nem szelektív módszerek alkalmazására vonatkozóan. Másrészt a Conservation of Seals Act 1970 (A fókák védelméről szóló 1970. évi törvény) csak két megölési módszert tilt, és lehetővé teszi engedélyek megszerzését az élőhelyekről szóló irányelvben foglalt eltéréseket meghaladó feltételek mellett.

a) A valamennyi nem szelektív módszerre vonatkozó tilalomról

87. Az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikke *különösen* a VI. melléklet a) és b) pontjában kifejezetten felsorolt módszerek tilalmát írja elő, emellett azonban minden olyan nem szelektív módszer általános tilalmát is, amely a védett állatfajok populációinak helyi eltűnéséhez vagy komoly megzavarásához vezethet. Ezért nem elegendő az átültetést a kifejezetten felsorolt módszerekre korlátozni. Ellenkezőleg, általános tilalmat kell bevezetni.

88. A brit kormánynak azonban az az álláspontja, hogy a tiltott módszerek általa megadott felsorolása minden módszert magában foglal, amely az Egyesült Királyság tekintetében az általános tilalom alapján ugyanígy tiltott lenne. Amennyiben új módszereket fedeznek fel, azokat felveszik a listára. Erre az illetékes hatóságokat a fent említett általános rendelkezések is kötelezik. Ez az eljárási mód a gyakorlatban biztosítja az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikkének átültetését, míg az általános tilalom ellentétes lenne a jogbiztonság elvével.

89. Ezek az érvek nem meggyőzőek. A tiltott módszerek listája frissítésének lehetősége kevésbé hatékony, mint az általános tilalom. A késedelem e listák naprakésszé tétele során szükségszerűen a védelem hiányosságához vezet, aminek elkerülése éppen az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikkében foglalt általános tilalom célja.

90. A brit kormány által hivatkozott jogbiztonság elve többek között megköveteli, hogy a jogi aktusok egyértelműek és alkalmazásuk tekintetében az érintettek által előreláthatóak legyenek, különösen ha hátrányos jogkövetkezményeket írnak elő.[35] A védett fajok nem szelektív, esetlegesen a védett populációk helyi eltűnéséhez vagy komoly megzavarásához vezető módszerekkel történő befogásának vagy megölésének általános tilalma azonban megfelel e követelményeknek. A „nem szelektív módszerek" fogalma egyértelmű, és alkalmazása előre látható. Az a

34 — Az 1994. évi rendelet 41. cikke, az 1995. évi rendelet 36. cikkének (2) bekezdése, és az 1991. évi rendelet 17v. cikkének (2) bekezdése.

35 — A 326/85. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 1987. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1987, 5091. o.) 24. pontja és a C-301/97. sz. ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet (EBHT 2001, I-8853. o.) 43. pontja, valamint a C-17/01. sz. Sudholz-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4243. o.) 34. pontja.

további feltétel, mely szerint e módszerek alkalmazása a védett állatok populációinak helyi eltűnéséhez vagy komoly megzavarásához vezethet, tovább korlátozza e fogalmat. Igaz ugyan, hogy valamennyi tiltott módszer kifejezett felsorolása még egyértelműbb lenne, de az egyértelműség e mértéke nem feltétele a tilalom jogszerűségének. A brit hatóságokat nem akadályozza semmi abban, hogy az egyértelműséget azáltal biztosítsák, hogy az általános tilalom mellett fenntartsanak egy, a tiltott módszereket tartalmazó nem kimerítő jellegű listát, amelyet a változásokra figyelemmel folyamatosan naprakésszé tesznek.

91. Következésképpen az Egyesült Királyság az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikkét a nem szelektív módszerekre vonatkozó tilalom tekintetében nem ültette át helyesen.

b) A Conservation of Seals Act 1970

92. Mivel a Bizottság válaszában visszavonta a Conservation of Seals Act-re vonatkozó kifogását, majd a szóbeli szakasza során úgy nyilatkozott, hogy e kifogást mégis fenn kívánja tartani, először is e kifogás elfogadhatóságát kell megvizsgálni.

93. A Bizottság magatartását azzal lehet magyarázni, hogy a brit kormány ellenkérelmében azt állította, hogy a Conservation of Seals Act Bizottság álláspontjának megfelelő módosítását tervezi. A jogalap visszavonását követően ugyanakkor viszonválaszában az Egyesült Királyság egyértelművé tette, hogy jelen ügy kimenetelét várja e módosítás végrehajtásához, és csak annyiban módosítja szabályozását, amennyiben ez a Bíróság határozata alapján szükséges. A Bizottság ilyen körülmények között a tárgyaláson közölte, hogy kifogását mégis fenn kívánja tartani, mivel a visszavonás tévedésen alapult. Az Egyesült Királyság e nyilatkozatra nem tett észrevételt.

94. Eljárásjogi szempontból a Bizottság cselekményeit a következőképpen kell minősíteni. Az a nyilatkozat, mely szerint a kifogást nem kívánja fenntartani, egyértelmű és feltétlen. Ez következésképpen a kereset részleges visszavonását jelenti. Ezen eljárásjogi cselekmény későbbi visszavonására vagy tévedés miatt történő megtámadására nincs jogalap. Ezért a Bizottságnak a tárgyaláson tett nyilatkozata, mely szerint fenn kívánja tartani a kifogást, a válaszhoz képest új jogalapnak minősül.

95. A Bíróság előtti eljárás tekintetében az eljárási szabályzat 42. cikkének 2. §-a szabályozza azokat a feltételeket, amelyek alapján az eljárás tárgyát új jogalappal módosítani

lehet. Ennek értelmében „az eljárás további részében semmilyen új jogalapot nem lehet felhozni, kivéve, ha az olyan jogi vagy ténybeli helyzetből származik, amely az eljárás során merült fel."

96. A jelen ügyben fennáll ilyen ténybeli helyzet. A jogalap visszavonása ugyanis az Egyesült Királyság nyilatkozatán alapult, amelyet később visszavontak. Igaz ugyan, hogy ez a nyilatkozat tartalmát tekintve nem volt jogilag kötelező, de a Bizottság a jóhiszemű együttműködés elvének megfelelően bízhatott abban, hogy az Egyesült Királyság kormánya legalábbis törekedni fog annak megvalósítására. A Bizottság csak a viszonválasz elolvasása után szerezhetett tudomást arról, hogy az Egyesült Királyság ennek az elvárásnak nem tesz eleget. Következésképpen olyan ténybeli helyzetről van szó, amely csupán az eljárás során merült fel.

97. Természetesen további korlátozások is vonatkoznak új jogalapoknak a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás során történő előterjesztésére. A Bizottság ugyanis a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás során az eljárás tárgyát nem terjesztheti ki. A Bíróság ezt különösen arra az esetre állapította meg, amikor valamely kifogás a hivatalos felszólító levélben szerepel, az indokolással ellátott véleményben azonban nem [36]. Ez annak biztosítását célozza, hogy az eljárás tárgyát egyértelműen meghatározzák, és az érintett tagállam hatékonyan tudjon védekezni.

36 — A C-350/02. sz. ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 28. lábjegyzetben) 18. és azt követő pontjai.

98. Mivel a Bíróság eljárása tekintetében az eljárás tárgyának határozottságát az eljárási szabályzat 42. cikkének 2. §-a szabályozza, amellyel a Bizottság nyilatkozata nem ellentétes, már csak azt kell megvizsgálni, hogy az Egyesült Királyság védekezéshez való jogát nem sérti-e, ha a Conservation of Seals Act 1970-re vonatkozó kifogás megengedhető. Mivel ugyanez a kifogás időközben történt visszavonását megelőzően már a pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás tárgyát képezte, az Egyesült Királyság kormánya a Bizottság valamennyi kifogásával szemben hatékonyan védekezhetett. Ezenfelül az Egyesült Királyság kormánya nyilvánvalóan nem ellenezte e kifogás vizsgálatát. Az eljárás szóbeli szakasza során a kifogás újonnan történő felvetésére vonatkozó hallgatása, valamint a viszonválaszban adott nyilatkozatai arra utalnak, hogy hallgatólagosan beleegyezett a kifogás újbóli felvetésébe, hogy a Conservation Seals Act-re vonatkozó vitában határozat szülessen.

99. Következésképpen kivételesen igazolt a Conservation of Seals Act-re vonatkozó kifogás időközben történt visszavonása ellenére való elfogadása.

100. A jelen ügyben ezt követően meg kell állapítani, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikke alkalmazandó a IV. mellékletben szereplő fókafajok - nevezetesen a mediterrán barátfóka, a *monachus monachus*, valamint a saimaai gyűrűsfóka, a *phoca hispida*

saimensis - vadászatára, és az V. melléklet értelmében minden egyéb valódifóka-faj (*Phocidae*-család [37]) vadászatára. Az Egyesült Királyságban például előfordul a borjúfóka (*Phoca vitulina*) és a kúpos fóka (*Halichoerus grypus*).

101. A Conservation of Seals Act 1970 valamennyi fókafajra vonatkozik. Kifejezetten megtiltja a fókák mérgezését és bizonyos lőfegyverekkel történő vadászatát. Ezenfelül az illetékes hatóságok jogkörrel rendelkeznek arra, hogy bizonyos körülmények között méreg használatát engedélyezzék a fókák megölése céljából.

102. A Bizottság kifogásolja, hogy e követelmények nem elégségesek az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikkéhez képest. A Conservation of Seals Act 1970 a fókák megölésének csupán két módszerét tiltja, és lehetővé teszi engedélyek megszerzését az élőhelyekről szóló irányelvben foglalt eltéréseket meghaladó feltételek mellett.

103. A brit kormány azzal érvel, hogy e törvény követelményei kiegészítik az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikkét átültető általános szabályokat. Az 1994. évi rendelet 41. cikke biztosítja az irányelv által előírt védelmet. A Conservation of Seals Act 1970 szerinti esetleges engedélyeknek a fent említett általános rendelkezések értelmében meg kell felelniük az élőhelyekről szóló irányelvnek.

104. Ez az érvelés a megengedett megölési módszerek tekintetében nem meggyőző. A Conservation of Seals Act 1970 az elfogulatlan olvasóban azt a benyomást kelti, hogy a fókák megölésének csupán a két kifejezetten említett módszere tiltott. Lehet ugyan, hogy ezenfelül az 1994. évi rendelet 41. cikkében foglalt tilalmak is alkalmazandóak, de jelentős annak a kockázata, hogy ez utóbbi tilalmakat figyelmen kívül hagyják, tekintve a Conservation of Seals Act 1970 nyilvánvaló relevanciáját. Következésképpen a Conservation of Seals Act 1970 megölési módszerekre vonatkozó szabályozása az élőhelyekről szóló irányelv 15. cikkével ellentétes.

105. Ezzel szemben feltételezni kell, hogy a Conservation of Seals Act 1970 szerinti engedélyekre vonatkozó döntések meghozatalakor az Egyesült Királyság hatóságai tudatában vannak annak, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 15. és 16. cikkét átültető releváns rendelkezésekből származó kötelezettségeknek is meg kell felelniük. Bár e tekintetben a kifejezett törvényi hivatkozás kívánatos lenne, nem tűnik feltétlenül szükségesnek annak érdekében, hogy a szakhatóságok számára jogi kötelezettségeik egyértel-

37 — A valódi fókák mellett ismert még a „fülesfókák" családja (*Otariidae*).

műek legyenek. Ezért e tekintetben az élőhelyekről szóló irányelv megsértése nem állapítható meg.

7. Az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdése – A fajok védelme tekintetében az eltérésekről

106. Az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

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

b) termést, állatállományt, erdőt, halastavat, vizeket és más típusú, tulajdont érintő súlyos károk megelőzése;

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

d) az érintett fajok újbóli elszaporításával és visszahonosításával kapcsolatos kutatás és oktatás, továbbá az e célok érdekében végzett tenyésztés és nemesítés, növények esetében a mesterséges szaporítást is beleértve;

e) a IV. mellékletben felsorolt fajok korlátozott és az illetékes tagállami hatóságok által meghatározott számú példányai szigorúan ellenőrzött feltételek mellett, szelektív módon és korlátozott mértékben végzett befogásának, begyűjtésének vagy tartásának engedélyezése."

107. A Bizottság e rendelkezés átültetéséhez kapcsolódóan két kifogást emel. Először is az 1994. évi rendelet 40. cikkében és az 1995. évi rendelet 35. cikkében, valamint az 1991. évi rendelet 17u. cikkében foglalt eltérések nem tartalmaznak hivatkozást arra, hogy az eltérések csak abban az esetben megengedettek, ha *egyrészt* nincs más megfelelő megoldás, és *másrészt* az eltérő szabályozás nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását az elterjedési területükön. Másodszor fennállnak a 16. cikkel

ellentétes eltérések arra vonatkozóan, amikor a 12. cikk által tiltott cselekményeket jogszerű tevékenységhez kapcsolódóan követik el.

a) Az alternatívák és a védettségi állapot figyelembevételének elmulasztásáról

108. A brit kormány elismeri, hogy a fajok védelmétől való eltérés csak abban az esetben megengedett, ha először is nincs más megfelelő megoldás, másrészt az eltérő szabályozás nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását az elterjedési területükön. Arra hivatkozik azonban, hogy az illetékes hatóságok a fent említett általános rendelkezések értelmében mindkét feltételt alkalmazzák. Ezenfelül mindkét feltétel hallgatólagosan előfeltétele mindkét konkrét eltérésnek, a sérült állatok gyógyítás céljából történő befogásának, valamint a gyógyíthatatlan állatok megölésének. Mindkét esetre igaz, hogy nincs más megfelelő megoldás, és a populáció védettségi állapotát nem éri hátrányos hatás.

109. Az itt kifogásolt szabályok vonatkozásában a brit kormány által hivatkozott általános rendelkezéseknek legfeljebb annyiban van jelentőségük, hogy esetlegesen kizárják, hogy az állami hatóságok élhessenek az eltérésekkel, amennyiben a két feltétel közül valamelyik nem teljesül. A magánszemélyek ezzel szemben hivatkozhatnak a brit jog által előírt eltérésekre e feltételek figyelembevétele nélkül. Ezért az általános rendelkezések alkalmatlanok arra, hogy a Bizottság kifogását megcáfolják.

110. A beteg vagy sérült állatok gyógyítására vagy megölésére vonatkozó konkrét eltérések vonatkozásában a brit kormány érvelésével ellentétben nem szükségszerű, hogy azok csupán más megfelelő megoldás hiányában kerülhetnek alkalmazásra. A gyógyítás a brit jog értelmében attól függetlenül igazolt, hogy más megfelelő alternatívát jelentene-e, ha az állatnak meghagynák a szabadságát annak érdekében, hogy saját erejéből meggyógyuljon. Ami a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő állatok megölését illeti, felmerül a Bizottság által fel nem vetett kérdés, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkének (1) cikke tartalmaz-e egyáltalán erre vonatkozó igazolást. Legalábbis az esetek egy részében azonban más megfelelő megoldás jelentene a dolgok természetes rendjének elfogadása ahelyett, hogy irányító módon beavatkoznának végső soron az állatok szenvedésének kezelésére vonatkozó emberi elképzelések megvalósítása érdekében.

111. Ezért a más megfelelő megoldás hiányát és az érintett populáció védettségi állapotának fenntartását megkívánó feltételeknek a Bizottság által hivatkozott brit rendelkezésekbe történő belefoglalása elmulasztása ellentétes az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével.

b) A jogszerű tevékenységekhez kapcsolódó károsításról

112. Az 1994. évi rendelet 40. cikke (3) bekezdésének c) pontja és 43. cikkének (4) bekezdése, az 1995. évi rendelet 35. cikke (3) bekezdésének c) pontja és 38. cikkének (4) bekezdése, valamint az 1991. évi rendelet 17u. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 17x. cikkének (4) bekezdése értelmében az élőhelyekről szóló irányelv 12., 13. és 16. cikkének átültetése érdekében elrendelt tilalmak nem alkalmazandóak, ha az érintett módszer jogszerű tevékenységgel összefüggésben történt, és ésszerűen nem volt elkerülhető. [38]

113. Az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdése nem engedélyez a IV. mellékletben felsorolt állatok és növények védelmére vonatkozó rendelkezésektől való eltérést arra az esetre, ha e rendelkezéseket jogszerű tevékenységhez kapcsolódóan sértik meg. A brit kormány azonban hangsúlyozza, hogy ezek az eltérések nem a 16. cikk (1) bekezdését ültetik át, hanem a 12. cikket az állatokra vonatkozóan, valamint a 13. cikket a növényekre vonatkozóan. Ezt az álláspontot az is alátámasztja, hogy a fajok védelmére vonatkozó rendelkezések mindenfajta korlátozása egyaránt tekinthető a hatály korlátozásának, amely a 12. cikk (1) bekezdésének és a 13. cikk (1) bekezdésének átültetését jelenti, vagy eltérésnek, amelyet a 16. cikk (1) bekezdése alapján kell értékelni. Ez azonban azt mutatja, hogy a 12. cikk, a 13. cikk és a 16. cikk együttesen zárt védelmi rendszert hoz létre annak érdekében, hogy a fajok védelmére vonatkozó rendelkezésektől való valamennyi eltérés, amely az irányelvvel ellentétes, mind a 12. és 13. cikk tilalmait, mind a 16. cikk eltérési rendelkezését megsértse. Következésképpen a Bizottság a jelen ügy tárgyát képező eltérési rendelkezéseket kifogásolhatja a 16. cikk megsértéseként.

114. A brit kormány továbbá arra a körülményre hivatkozik, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 12. és 13. cikke bűncselekmények formájában átültetésre került. Ezért szükséges volt azok alkalmazásának korlátozása azokban az esetekben, amikor a személyek védett fajok veszélyeztetésének tudta nélkül cselekednek. Amennyiben azonban ez a veszélyeztetés tudatában történik, nem lehet az említett eltérésekre hivatkozni, mivel ez esetben a károsítás ésszerűen elkerülhető lett volna.

115. Az itt értékelendő eltérési rendelkezéseknek a brit kormány általi megközelítése azonban ellentétes a korábbi angol ítélkezési gyakorlattal. A Newsum és társai kontra Welsh Assembly Government ügyben hozott két ítélet jelzi, hogy az 1994. évi rendelet 40. cikke (3) bekezdésének c) pontjába foglalt eltérési rendelkezés túllépi az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében engedélyezett kereteket. A High Court kifejezetten azt az álláspontot képviseli, hogy a

38 — Az 1994. évi rendelet 40. cikke (3) bekezdésének c) pontja, valamint 43. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „[...] (A) person shall not be guilty of an offence by reason of – [...] any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided." A többi rendelkezés szövegezése nagymértékben hasonló.

40. cikk (3) bekezdésének c) pontja kizárja a 12. cikk átültetéseképpen bevezetett tilalom alkalmazását, amennyiben a károsítás valamely önmagában jogszerű tevékenységgel összefüggésben történik, és a tevékenység ésszerűen más formában nem gyakorolható.[39] Ezen ügyben az volt a kérdés, hogy egy engedélyezett kőbánya megépíthető-e annak ellenére, hogy e tevékenység elpusztítja a tarajos gőték (*Triturus Cristatus*) egy populációját, valamint egy tavat, amely e populáció párzási- és pihenőhelye. A Court of Appeal, bár hatályon kívül helyezte az ítéletet, *obiter dictum*-ban közölte, hogy hajlik arra az álláspontra, mely szerint az eltérés lehetővé tesz ilyen károsítást valamely jogszerű tevékenység keretében.[40] Ezen ítélkezési gyakorlatra tekintettel, amely közelebb áll az 1994. évi rendelet 40. cikke (3) bekezdése c) pontjának szövegéhez, mint az Egyesült Királyság értelmezése, feltételezni kell, hogy a jogszerű tevékenységekhez kapcsolódó eltérés megenged olyan cselekményeket, amelyek a cselekményt elkövető személy tudtával, vagy anélkül, a védett fajok példányainak megöléséhez, vagy párzási- és költő- vagy pihenőhelyeik károsításához vagy elpusztításához vezetnek, amennyiben e cselekmények önmagukban jogszerűek.

116. Ilyen eltérést az élőhelyekről szóló irányelv kifejezetten nem engedélyez. Ez az eltérés összeegyeztethető lenne azonban az élőhelyekről szóló irányelvvel, amennyiben helyesen átültetné akár a 12. cikk (1) bekezdésében vagy a 13. cikkben foglalt tilalmakat a korlátozás értelmében, akár a 16. cikkben foglalt eltéréseket.

117. Először is a 12. cikk (1) bekezdésének d) pontja tekintetében meg kell állapítani, hogy a párzási- és költő- vagy pihenőhelyek károsítására vagy elpusztítására vonatkozó tilalom nem enged meg ilyen eltérést. E tilalom nem követeli meg a szándékosságot, és a cselekményt elkövető személy tudomásától függetlenül alkalmazandó.

118. A 12. cikk (1) bekezdésének a) és c) pontja, valamint a 13. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti többi tilalom azonban szintén nem korlátozott a jogszerű tevékenységek javára. Határozatlan maradhat, hogy pontosan hogyan kell értelmezni az egyes esetekben a „szándékos" kifejezést, amelyet a 12. cikk (1) bekezdésének d) pontjával ellentétben e rendelkezések magukban foglalnak. Úgy tűnik, hogy az álcserepes teknősre (*caretta caretta*) vonatkozó ítélet e fogalmat a következmények tudatos elfogadásaként értelmezi[41]. Még a szándékos kifejezés megszorító értelmezése esetén sem lehet azonban e kifejezést a jogszerű tevékenységeknek kedvező eltéréssel átültetni, mivel a jogszerű tevékenységek

39 — Az ítélet (hivatkozás a 31. lábjegyzetben) 101. pontja.

40 — A 2004. november 22-i ítélet ([2004] EWCA [Civ] 1565) 8., 15. és azt követő pontjai.

41 — A Bíróság C-103/00. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. január 30-án hozott ítéletének (EBHT 2002., I-1147. o.) 32. és azt követő pontjai.

nem feltétlenül zárják ki a károsításra irányuló szándékot.[42]

119. Az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdése sem igazolhatja az ilyen eltéréseket. Az e rendelkezés értelmében megengedett eltérések nem alapulhatnak az adott tevékenység jogszerűségén, hanem csak külön meghatározott indokokon, például közérdeken alapuló kényszerítő indokokon. Ezenfelül ezen eltérések alkalmazásának előfeltétele, hogy ne álljon rendelkezésre más megfelelő megoldás, és az érintett fajok populációinak kedvező védettségi állapota fennmaradjon.[43]

120. A brit kormány egyebekben arra sem hivatkozhat, hogy a jelen ügyben vitatott büntetőjogi rendelkezéseket a jogszerű tevékenységek javára szóló eltéréssel kellett korlátozni. E bűncselekmények közül szinte valamennyi a szándékos cselekményekre korlátozódik. Angliában, Walesben, Skóciában és Észak-Írországban csupán a párzási, költő- és pihenőhelyek védelme nem kötött szándékos károsításhoz, hanem – az Egyesült Királyság által nyújtott tájékoztatás szerint[44] – vétkességre tekintet nélkül biztosított. Nem szükséges arról határozni a jelen ügyben, hogy az élőhelyekről szóló irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja eredmény-bűncselekményt ír-e elő. Semmilyen körülmények között nem helyes azonban az átültetés, ha valamely olyan bűncselekmény, amely esetlegesen túl tág, túlságosan tág eltérés útján kerül korlátozásra.

121. Következésképpen a jogszerű tevékenységek során okozott károkra vonatkozó eltérések ellentétesek az élőhelyekről szóló irányelv 16. cikkével.

8. Az irányelvnek az Egyesült Királyság felségvizein túli alkalmazásáról

122. Ez az utolsó jogalap azokra a tengeri területekre vonatkozik, amelyeken az Egyesült Királyság teljes szuverenitást ugyan nem gyakorol, legalábbis bizonyos jogkörökkel azonban rendelkezik. Az Egyesült Nemzetek 1982. december 10-én Montego Bay-ben aláírt tengerjogi egyezménye[45] (a továbbiakban: tengerjogi egyezmény) értelmében, amelyhez a Közösség 1998-ban csatlakozott[46], a parti állam teljes szuverenitása a felségvizeire terjed ki. Az egyezmény ezt parti tengernek nevezi. A tengerjogi egyez-

42 — Lásd a 412/85. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1987. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1987., 3503. o.) 14. és azt követő pontját. A föld használatának szándéka például a mezőgazdasági célokra nem zárja ki a vadon élő madarakról szóló irányelv 5. cikke értelmében a madarak egyidejű szándékos megölését vagy befogását, vagy fészkeik és tojásaik szándékos elpusztítását vagy károsítását, illetve a madarak szándékos megzavarását.

43 — Lásd a fenti 108. és azt követő pontokat.

44 — Lád a fenti 72. pontot.

45 — Az Egyesült Nemzetek Szervezetének harmadik tengerjogi konferenciája, Official Documents, Bd. XVII, 1984, Doc. A/Conf. 62/122, 157-231. o.

46 — Az Egyesült Nemzetek Szervezete 1982. december 10-i tengerjogi egyezményének és az egyezmény XI. részének végrehajtásáról szóló, 1994. július 28-i megállapodásnak az Európai Közösség általi megkötéséről, szóló 1998. március 23-i 98/392/EK tanácsi határozat (HL L 179., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 3. kötet, 260. o.).

mény 3. cikke értelmében a parti államnak joga van parti tengerének szélességét megállapítani az ezen Egyezménnyel összhangban meghatározott alapvonalaktól mért, 12 tengeri mérföldet meg nem haladó határig.

123. Ezenfelül a parti állam kizárólagos gazdasági övezettel rendelkezik, amely az alapvonalaktól számított legfeljebb 200 tengeri mérföldig terjedhet. A tengerjogi egyezmény 56. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint a parti államnak szuverén jogai vannak különösen a tengerfenék feletti vízréteg, a tengerfenék és az altalaj akár élő, akár élettelen természeti erőforrásainak felkutatása, kiaknázása, megóvása és kezelése céljából. Emellett az 56. cikk (1) bekezdése b) pontjának iii) alpontja értelmében a parti állam joghatósággal rendelkezik a tengeri környezet védelme és megóvása vonatkozásában, amint azt a tengerjogi egyezmény erre vonatkozó rendelkezései előírják.

124. Végezetül, a kontinentális talapzat az alapvonalaktól számított legfeljebb 350 tengeri mérföldig terjedhet. A tengerjogi egyezmény 117. cikke értelmében a parti állam a kontinentális talapzat felett, annak felkutatása és természeti erőforrásainak kiaknázása céljából, szuverén jogokat gyakorol. Ez csupán a mozdulatlan természeti erőforrásra vonatkozik.

125. A Bizottság kifogásolja, hogy az Egyesült Királyság az élőhelyekről szóló irányelv átültetését célzó rendelkezéseinek alkalmazását a felségvizeire korlátozta. Álláspontja szerint mindenhol figyelembe kell venni az irányelvet, ahol a tagállamok szuverén jogköröket gyakorolnak, különösen a kizárólagos gazdasági övezetben. A Bizottság érvelésének alátámasztására kifejezetten az ENSZ-tengerjogi egyezmény 56. cikke (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozik. A Bizottság úgy véli, hogy az Egyesült Királyság a kizárólagos gazdasági övezetben különösen nem teljesítette az irányelv 4. cikke értelmében a közösségi jelentőségű természeti területekre vonatkozó javaslattételi, és a 12. cikk értelmében a fajok védelmére vonatkozó kötelezettségét.

126. Az Egyesült Királyság kormánya elvben elismeri e kifogás megalapozottságát, és arról számol be, hogy az olajiparra vonatkozó megfelelő szabályokat már 2001-ben elfogadták [47], az egyéb szabályok pedig az előkészítés szakaszában vannak.

127. Ezenfelül a High Court of England and Wales az irányelv alkalmazandóságát a felségvizeken túli területek tekintetében már 1999-ben megállapította. [48] E döntését különösen az alábbi megfontolásokra alapozta. Először is míg igaz ugyan, hogy az irányelv nagymértékben a földfelszínre összpontosít, védelmi célkitűzései egyes fajokra és élőhelytípusokra vonatkozóan – ideértve különösen

47 — Az Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001. május 31-én lépett hatályba.

48 — Hivatkozás a 29. lábjegyzetben, 102. és azt követő pontok (114.).

a tengeri emlősöket és a hidegvízi korallzátonyokat [49] – csak abban az esetben érhetők el, ha az irányelv nem korlátozódik a felségvizekre. Másodszor ez a következtetés vonható le különösen a Bíróságnak a közösségi halászati jog területi hatályára vonatkozó ítélkezési gyakorlatából, a 85/337 irányelvnek az Egyesült Királyság által történő értelmezéséből az irányelv területi hatálya viszonylatában a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozóan, valamint kormánytagoknak az élőhelyekről szóló irányelv hatályára vonatkozó nyilvánosságra hozott nyilatkozataiból.

128. Bár az Egyesült Királyság nem vitatja az élőhelyekről szóló irányelvnek a felségvizeken túli területekre való alkalmazandóságát, az e pontban elmarasztaló döntés meghozatala előtt meg kell vizsgálni, hogy az irányelv valóban alkalmazandó-e a jelen ügyben.

129. A Kramer-ítéletben a Bíróság a halászatnak a halállományok védelmének biztosítása és a tenger biológiai forrásainak megőrzése érdekében történő szabályozására vonatkozó jogalapból [50], valamint az ügy jellegéből levezette, hogy a Közösségi *ratione materiae* jogalkotási hatásköre kiterjed – annyiban, amennyiben a tagállamok a nemzetközi közjog értelmében analóg jogkörrel rendelkeznek – a nyílt vizeken történő halászatra is. A Bíróság megállapította, hogy a tengerek biológiai forrásainak mind hatékonyan, mind méltányosan történő megőrzését kizárólag valamely olyan szabályozás útján lehet biztosítani, amely valamennyi érintett államra nézve – beleértve a harmadik országokat is – kötelező. [51] Egy további ítéletében a Bíróság egy rendelet hatálya alá tartozó földrajzi terület meghatározása során a rendeletet azon jogi keret alapján értelmezte, amelyben azt elfogadták, valamint célkitűzése és tárgya alapján. A Bíróság ennek során arra a következtetésre jutott, hogy a rendelet területi hatálya egyezik a teljes közösségi jog adott időpontban fennálló hatályával. Ezért a tagállamok tengeri területeinek mindenfajta kiterjesztése automatikusan maga után vonja a rendelet területi hatályának azonos kiterjesztését. [52]

130. Következésképpen az élőhelyekről szóló irányelv az Egyesült Királyság felségvizein túli területre is alkalmazandó, amennyiben teljesül két feltétel. Először is, az Egyesült Királyság szuverén jogainak ki kell terjednie a felségvizein túli területre, és másodszor, az élőhelyekről szóló irányelvnek alkalmasnak kell lennie olyan értelmezésre, mely szerint annak hatálya kiterjed e területre.

131. A felek között nem vitatott, hogy az Egyesült Királyság szuverén jogokat gyakorol a kizárólagos gazdasági övezetében, valamint a kontinentális talapzatán. Ebből következően a vonatkozó közösségi jog hatálya e területekre szintén kiterjed.

49 — A High Court álláspontja szerint ez a korallfaj a „zátonyok" védett élőhelytípusba sorolható (Natura 2000, Code 1170).

50 — Az 1972. január 22-i csatlakozási okmány 102. cikke.

51 — A 3/76., 4/76. és 6/76. sz. egyesített ügyekben 1976. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1976., 1279. o.) 30–33. pontja.

52 — A 61/77. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1978. február 16-án hozott ítélet (EBHT 1978. 417. o.) 45–51. pontja.

132. Bár az élőhelyekről szóló irányelv nem tartalmaz kifejezett szabályozást a területi hatályára vonatkozóan, célkitűzéseinek megfelel a parti vizeken túli alkalmazása. A 2. cikk (1) bekezdése értelmében az irányelvnek a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzá kell járulnia a biológiai sokféleség biztosításához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül. Ez a célkitűzés amellett szól, hogy az irányelv területi hatálya a Szerződés területi hatályával egybeesik. A Szerződés területi hatálya a fent említett ítélkezési gyakorlat értelmében nem korlátozódik a felségvizekre. Az irányelv ezenfelül védi az olyan élőhelyeket, mint a zátonyok, valamint a tengeri emlősök fajait, melyek gyakran, illetve részben túlnyomóan a felségvizeken túl találhatók.

133. Ezért tesz időközben a közösségi jogalkotás is erőfeszítéseket az élőhelyekről szóló irányelv hatályának a parti tengereken túlra történő kiterjesztése érdekében. A cetfélék halászat során történő véletlenszerű kifogásával kapcsolatos intézkedések megállapításáról és a 88/98/EK rendelet módosításáról szóló, 2004. április 26-i 812/2004/EK tanácsi irányelv [53] átülteti a halászat területére az élőhelyekről szóló irányelv 12. és 16. cikke, valamint IV. mellékletének a) pontja szerinti, a cetfélék védelmére vonatkozó követelményeket. A felségvizeken túli területek ebben különösen érintettek.

134. Arra sincs semmilyen nyilvánvaló indok, hogy a tagállamok mentesüljenek az élőhelyekről szóló irányelv alapján fennálló kötelezettségeik alól szuverén jogaiknak a felségvizeiken túli területeken történő gyakorlása során. A tengerjogi egyezmény ugyan korlátozza jogköreik gyakorlását, de elvben előírja számukra azt a kötelezettséget, hogy védjék a tengeri környezetet, beleértve a kizárólagos gazdasági övezetet és a kontinentális talapzatot. A biológiai sokféleségről szóló egyezmény (a riói egyezmény), amelynek a Közösség és annak tagállamai részesei [54], megerősíti ezt a kötelezettséget. Ezen egyezmény 4. cikkének b) pontja értelmében az egyezmény előírásai alkalmazandók valamennyi szerződő fél esetében a fennhatóságuk vagy ellenőrzésük alatt, felségterületükön vagy annak határain túl végrehajtott eljárásokra és tevékenységekre, függetlenül attól, hogy ezek hatása hol jelentkezik. Ez különösen a kizárólagos gazdasági övezetben és a kontinentális talapzaton folytatott tevékenységekre vonatkozik.

135. Az élőhelyekről szóló irányelvet tehát a felségvizeken túli területek tekintetében is át kell ültetni, amennyiben a tagállamok e területeken szuverén jogokat gyakorolnak.

53 — HL L 150., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 7. kötet, 91. o.

54 — HL L 309. 1993. december 13., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 19. kötet, 121. o.

136. Meg kell azonban jegyezni, hogy az olajiparra vonatkozó rendelkezések az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előtt léptek hatályba, és ezért az Egyesült Királyság, legalábbis ebben a mértékben, idejében teljesítette az átültetés kötelezettségét a felségvizeken túli területek tekintetében. Mivel azonban e rendelkezések hatálya az olajiparra korlátozódik, az Egyesült Királyság nem ültette át teljes mértékben az irányelvet a felségvizeken túli területekre vonatkozóan.

III — A költségekről

137. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság a jelen ügyben nagyrészt pernyertes lett, a költségek tekintetében figyelmen kívül kell hagyni azt a tényt, hogy néhány másodlagos jogalapot visszavont, és más kérdések tekintetében pervesztes lett. Következésképpen az Egyesült Királyságot kell kötelezni a költségek viselésére.

IV — Végkövetkeztetések

138. Azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1. Nagy Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, mivel nem ültette át helyesen az irányelv következő rendelkezéseit:

   — a 6. cikk (2) bekezdése Gibraltár vonatkozásában,

   — a 6. cikk (3) és (4) bekezdése a vízkivételi tervek és programok, valamint a területhasznosítási tervek vonatkozásában,

— a 11. cikk,

— a 12. cikk (1) bekezdésének d) pontja Gibraltár vonatkozásában,

— a 12. cikk (2) bekezdése,

— a 12. cikk (4) bekezdése,

— a 13. cikk (1) bekezdése,

— a 14. cikk (2) bekezdése,

— a 15. cikk,

— a 16. cikk (1) bekezdése, valamint

— az irányelv teljes egésze azon felségvizeken túli tengeri területek vonatkozásában, amelyeken az Egyesült Királyság szuverén jogokat gyakorol, az olajipar kivételével,

nem teljesítette a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelv 23. cikkéből, valamint a Szerződés 10. és 249. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2. A keresetet ezt meghaladó részében utasítsa el.

3. Nagy Britannia és Észak Írország Egyesült Királyságát kötelezze a költségek viselésére.