TAMARA ĆAPETA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. április 20.[1]

C-116/22. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Németországi Szövetségi Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – A 4. cikk (4) bekezdése – Különleges természetmegőrzési területek – A védelemmel kapcsolatos célkitűzések meghatározására vonatkozó kötelezettség”

I. Bevezetés

1. „Amit 2020 és 2030 között teszünk, […] az lesz a döntő évtized az emberiség földi jövője szempontjából. A jövő nem meghatározott, a jövő a mi kezünkben van”.[2]

2. Az Európai Unió részben az élőhelyvédelmi irányelv[3] révén vesz részt a jövő irányításában.

3. Ez az ügy azon ügyek sorába tartozik, amelyeken keresztül az Európai Bizottság érvényt szerez az említett eszköznek. Az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegési eljárást indított a Németországi Szövetségi Köztársaság ellen, mivel az nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

4. Valójában ez már a negyedik, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset ezen a területen, amely a Bíróság elé kerül a 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália (A különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme) ítéletet[4] és a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéletet[5] követően, valamint a folyamatban lévő C-444/21. sz. Bizottság

1 Eredeti nyelv: angol.

2 Clay, J. (szerk.), Breaking Boundaries: The Science of Our Planet, Netflix Original Documentary (narrátor: D. Attenborough és J. Rockström), 2021.

3 A legutóbb a 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. o.) módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

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

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

kontra Írország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ügy mellett, amelyben a közelmúltban ismertettem indítványomat.[6] Ezenkívül egy másik hasonló jellegű kereset is folyamatban van a Bíróság előtt,[7] és több más tagállam ellen is kötelezettségszegési eljárás indult.[8]

5. Miután röviden ismertetem a Németország ellen indított kötelezettségszegési eljárás menetét (II), először az élőhelyvédelmi irányelvet, valamint az irányelv 4. cikkének (4) bekezdését és 6. cikkének (1) bekezdését vizsgálom (III). Ezt követően a Bíróság kérésének megfelelően a Bizottság által a jelen ügyben az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének a természetvédelmi célkitűzésekre vonatkozó követelmények tekintetében való megsértésére vonatkozóan felhozott második kifogást fogom elemezni (IV).

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

6. Ez az ügy a Németországra az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredően háruló kötelezettségeknek az alpesi, atlanti és kontinentális bioföldrajzi régiókon belüli teljesítésére vonatkozik.[9]

7. A Bizottság 2003-ban és 2004-ben hozott határozataival e régiók mindegyike tekintetében elfogadta a Németország területén található közösségi jelentőségű természeti területek (a továbbiakban: KJT) jegyzékét.[10] A Bizottság ezt követően különösen a 2007-ben és 2008-ban hozott határozatokkal frissítette e jegyzékeket.[11] A jelen ügy tehát az említett bizottsági határozatban felsorolt összesen 4606 területre vonatkozik.

8. Az EU pilot eljárás keretében folytatott vizsgálatokat követően a Bizottság 2015. február 27-én az EUMSZ 258. cikkel összhangban felszólító levelet küldött Németországnak, amelyben úgy ítélte meg, hogy e tagállam számos KJT vonatkozásában elmulasztotta azok különleges természetmegőrzési területté (a továbbiakban: KTT) nyilvánítását és a szükséges természetvédelmi intézkedések elfogadását, megsértve ezzel az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 Lásd: a folyamatban lévő C-85/22. sz., Bizottság kontra Bulgária ügy.

8 A Bizottság a jelen ügyben benyújtott keresetében jelezte, hogy Belgium, Spanyolország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia és Szlovákia ellen ugyanilyen típusú kötelezettségszegési eljárások vannak folyamatban.

9 Az említett régiók a Natura 2000 hálózat részét képezik. Lásd a jelen indítvány 21–23. pontját.

10 Az [élőhelyvédelmi irányelv] értelmében az alpesi biogeográfiai régióra vonatkozó közösségi jelentőségű területek jegyzékének elfogadásáról szóló, 2003. december 22-i 2004/69/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 14., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 10. o.); az [élőhelyvédelmi irányelv] értelmében a mediterrán bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzék elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/813/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 387., 1. o.); a közösségi jelentőségű területek listájának az [élőhelyvédelmi irányelv] szerinti, a kontinentális biogeográfiai régió céljára történő elfogadásáról szóló, 2004. december 7-i 2004/798/EK bizottsági határozat (HL 2004. L 382., 1. o.). Az e területeknek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerinti, különleges természetmegőrzési területté való nyilvánítására vonatkozó hatéves határidő az alpesi bioföldrajzi régió esetében 2009. december 22-én, az atlanti és a kontinentális bioföldrajzi régió esetében pedig 2010. december 7-én járt le.

11 Az [élőhelyvédelmi irányelv] értelmében az alpesi bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. január 25-i 2008/218/EK bizottsági határozat (HL 2008. L 77., 106. o.); az [élőhelyvédelmi irányelv] értelmében az atlanti bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2007. november 12-i 2008/23/EK bizottsági határozat (HL 2008. L 12., 1. o.); az élőhelyvédelmi irányelv értelmében a kontinentális bioföldrajzi régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, első alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2007. november 13-i 2008/25/EK határozat (HL 2008. L 12., 383. o.). Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerinti hatéves határidő e további területek tekintetében az alpesi bioföldrajzi régió esetében 2014. január 25., az atlanti bioföldrajzi régió esetében 2013. november 12., a kontinentális bioföldrajzi régió esetében pedig 2013. november 13. volt. Ennélfogva e határozatok közül az első határozatot figyelembe véve az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerinti hatéves határidő a további területek vonatkozásában legkésőbb 2014. január 25-én járt le.

9. Németország 2015. június 24-én válaszolt a felszólító levélre, közölve, hogy milyen előrelépéseket tett a KTT-k kijelölése és a természetvédelmi intézkedések elfogadása terén. Ezt követően Németország 2016. január 14-én, 2016. április 7-én, 2016. július 25-én, 2016. december 23-án, 2017. július 27-én, 2017. december 22-én és 2018. augusztus 3-án hét alkalommal küldött a Bizottságnak frissített tájékoztatást a KKT-k kijelöléséről és a természetvédelmi intézkedések elfogadásáról.

10. A jelen indítvány szempontjából fontos, hogy a Bizottság 2019. január 26-án kiegészítő felszólító levelet küldött Németországnak, amelyben azt állította, hogy mivel a tagállam általánosan és folyamatosan elmulasztja az érintett területekre vonatkozóan a kellően részletes és konkrét természetvédelmi célkitűzések és intézkedések meghatározását, megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése és 6. cikke szerinti kötelezettségeit.

11. Németország 2019. április 26-án és 2019. június 11-én válaszolt a kiegészítő felszólító levélre, közölve, hogy milyen előrelépéseket tett a KTT-k kijelölése és a természetvédelmi célkitűzések meghatározása terén. Vitatta a Bizottságnak az élőhelyvédelmi irányelvben a természetvédelmi célkitűzésekkel és a természetvédelmi intézkedésekkel kapcsolatban előírt kötelezettségekre vonatkozó álláspontját.

12. 2020. február 13-án a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött Németországnak, közölve, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének állítólagos megsértése továbbra is fennáll. Az említett tagállam kérésére a Bizottság 2020. március 12-én kelt levelében 2020. június 13-ig meghosszabbította az indokolással ellátott véleményre való válaszadás határidejét.

13. Németország 2020. június 12-én válaszolt az indokolással ellátott véleményre. Különösen a KTT-k kijelölésének lezárása és a természetvédelmi intézkedések elfogadásának terén elért eredményeket ismertette. Fenntartotta, hogy nem ért egyet a Bizottságnak az élőhelyvédelmi irányelv természetvédelmi célkitűzésekre és intézkedésekre vonatkozó követelményeivel kapcsolatos álláspontjával.

14. Tekintettel arra, hogy Németország 2020. június 13-ig még mindig nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, a Bizottság 2022. február 18-án benyújtott keresetlevelével megindította a Bíróság előtt az EUMSZ 258. cikk szerinti jelen eljárást.

15. Az első kifogásával a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Németország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését, mivel a területén elhelyezkedő több terület (4606 KJT-ből 88 terület) vonatkozásában elmulasztotta azok KTT-vé nyilvánítását.

16. A Bizottság a második kifogásában annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Németország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését, egyrészt mivel a 4606 KJT-ből 88 terület esetében egyáltalán nem állapított meg természetvédelmi célkitűzéseket, másrészt mivel a kijelölt KTT-k esetében általánosan és folyamatosan nem határozott meg eléggé konkrét természetvédelmi célkitűzéseket.

17. Harmadik kifogásával a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Németország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését egyrészt azzal, hogy a 4606 KJT-ből 737 esetében nem hozott semmilyen természetvédelmi intézkedést, másrészt azzal, hogy általánosan és folyamatosan olyan természetvédelmi intézkedéseket hozott, amelyek nem felelnek meg az említett rendelkezés követelményeinek.

18. A 2022. május 23-án benyújtott ellenkérelmében Németország azt kéri, hogy a Bíróság teljes egészében mint megalapozatlant utasítsa el a jelen keresetet.

19. A Bizottság 2022. július 4-én választ, Németország pedig 2022. augusztus 16-án viszonválaszt is benyújtott.

20. A Bíróság eljárási szabályzata 76. cikkének (2) bekezdése értelmében nem került sor tárgyalásra.

III. Az élőhelyvédelmi irányelv, valamint ezen irányelv 4. cikkének (4) bekezdése és 6. cikkének (1) bekezdése

A. A Natura 2000 hálózat és a szóban forgó három bioföldrajzi régió

21. Emlékeztetni kell arra,[12] hogy az élőhelyvédelmi irányelv alapján létrehozott KTT-k[13] – a madárvédelmi irányelv[14] által meghatározott különleges védelmi területekkel (a továbbiakban: KVT) együtt – a Natura 2000 hálózat részét képezik,[15] amely egy olyan egységes európai ökológiai hálózat, amelynek célja az Európai Unió legértékesebb és leginkább veszélyeztetett élőhelyeinek és fajainak hosszú távú túlélése.

22. A jelen ügyben érintett alpesi, atlanti és kontinentális régiók a Natura 2000 hálózat részét képezik, amely öt tengeri és kilenc szárazföldi bioföldrajzi régióra oszlik.[16]

23. Az alpesi bioföldrajzi régió, amelyet „Európa tetejeként” emlegetnek, a leghosszabb és legmagasabb hegyvonulatok közül ötöt foglal magában, és igen gazdag biológiai sokféleséggel rendelkezik, az európai kontinens növényeinek csaknem kétharmada itt található.[17] Az „Európa nyugati peremének” nevezett atlanti bioföldrajzi régió a világ két legtermékenyebb tengerét (az Északi-tengert és az Atlanti-óceánt), valamint az Európai Unió partvonalának több mint felét

[12] Lásd: Bizottság kontra Írország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ügyre vonatkozó indítványom (C-444/21, EU:C:2023:90, 25–28. pont).

[13] Lásd az élőhelyvédelmi irányelv 3. cikkének (1) bekezdését, valamint hatodik és hetedik preambulumbekezdését.

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

[15] Érdekességként a döntéshozatali folyamat során a Parlament módosító indítványt nyújtott be a „Natura Semper” elnevezésre, amely azonban nem kapott támogatást. Lásd e tekintetben az Európai Parlamentnek a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatra vonatkozóan első olvasatban elfogadott véleményét, 13. módosítás (HL 1990. C 324., 26. o.).

[16] Lásd például a Bizottságnak „Az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv által védett élőhelyek és fajok helyzetéről és trendjeiről a 2013–2018 közötti időszakban” című, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak szóló jelentését, COM(2020) 635 final, Brüsszel, 2020. október 15. (a továbbiakban: bizottsági jelentés), 1. o.

[17] Lásd például: Bizottság, „Natura 2000 az alpesi régióban”, *Az Európai Közösségek Kiadóhivatala*, Luxemburg, 2005; Európai Környezetvédelmi Ügynökség, „Bioföldrajzi régiók Európában: Az alpesi régió – Európa hegyei”, 2008, elérhető itt: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

foglalja magában, amely élőhelyekben és fajokban is gazdag.[18] Az „Európa szívének” nevezett kontinentális bioföldrajzi régió az Európai Unió több mint egynegyedét foglalja magában, és nagyfokú biológiai sokféleséggel rendelkezik, különösen arról ismert, hogy számos ritka állat- és növényfajnak ad otthont.[19]

B. Az élőhelyvédelmi irányelv rendszerének felülvizsgálata

24. Amint azt a Bizottság kontra Írország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ügyre vonatkozó indítványomban[20] részletesebben kifejtettem, a tagállamok azon hányadnak megfelelően járuljanak hozzá a Natura 2000 hálózathoz, amelyet az élőhelyvédelmi irányelv mellékleteiben felsorolt élőhelytípusok és fajok képviselnek a területükön belül, amelyet KTT-ként jelöltek ki.

25. Dióhéjban az élőhelyvédelmi irányelv úgy rendelkezik, hogy a KTT-k megállapítása több szakaszban történik, kezdve a tagállamok kezdeményezésével, amelynek alapján a Bizottság kötelező erejű jogi aktussal állapítja meg a KJT-k jegyzékét. A kötelező erejű jogi aktus hatályba lépését követően a tagállamoknak hat évük van arra, hogy ezeket a KJT-ket hivatalosan KTT-vé nyilvánítsák, és megállapítsák a szükséges természetvédelmi intézkedéseket.

26. Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése előírja a tagállamoknak, hogy jelöljék ki a KTT-ket. Ennek értelmében:

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

27. A KTT kijelölésével egyidejűleg a tagállamnak a szükséges természetvédelmi intézkedéseket is meg kell hoznia. Erről az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése rendelkezik, amely a következőképpen szól:

„A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kidolgozott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi, közigazgatási, vagy szerződéses aktusokat is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.”

[18] Lásd például: Bizottság, „Natura 2000 az atlanti régióban”, *Az Európai Közösségek Kiadóhivatala*, Luxemburg, 2009.

[19] Lásd például: Bizottság, „Natura 2000 a kontinentális régióban”, *Az Európai Közösségek Kiadóhivatala*, Luxemburg, 2005.

[20] Lásd: C-444/21, EU:C:2023:90, 29–53. pont.

28. Bár az élőhelyvédelmi irányelv két különálló rendelkezésben határozza meg a tagállamok kötelezettségeit, a KTT-k kijelölése és a szükséges természetvédelmi intézkedések meghozatala elválaszthatatlan egységet képez, ha a Natura 2000 céljainak eléréséről van szó. Emlékeztetőül, az élőhelyvédelmi irányelv célja, hogy a természet kijelölt részein valós eredményeket érjen el. [21]

29. Az ebben az ügyben érintett német területen található területek tekintetében az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése és 6. cikkének (1) bekezdése szerinti kötelezettségek teljesítésének határideje legkésőbb 2014-ben lejárt (lásd a jelen indítvány 11. lábjegyzetét).

30. Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése és 6. cikkének (1) bekezdése sem említi kifejezetten a természetvédelmi célkitűzések meghatározását. A természetvédelmi célkitűzések meghatározásának követelményét azonban a Bíróság kötelező és szükséges lépésnek ítélte a KTT-knek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt kijelölése és az irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt természetvédelmi intézkedések végrehajtása között. [22]

31. Valójában azok a természetvédelmi célkitűzések, amelyek miatt egy adott területet KTT-ként való védelemre választottak ki, már a hivatalos kijelölés előtt is léteznek, legalábbis bizonyos mértékig. Úgy tűnik, hogy ezt elismeri az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat. [23] Ez a rendelkezés, amely az egyetlen olyan rendelkezés, amely kifejezetten említi a természetvédelmi célkitűzéseket, [24] arra irányul, hogy attól a pillanattól kezdve biztosítsa a jövőbeni KTT céljai megvalósításának lehetőségét, hogy azt a KJT-k jegyzékére felveszik, azáltal, hogy előzetes engedélyt írnak elő minden olyan projekt esetében, amely veszélyeztetheti e célokat. Ezért, amint arra Kokott főtanácsnok rámutatott „jóllehet a közösségi jegyzékbe való felvétel időpontjában még nem kerül sor kifejezetten meghatározott megőrzési célkitűzések rögzítésére, e célkitűzések azonban következnek azon élőhelyek és fajok összességéből, amelyek tekintetében […] a területet védetté nyilvánították”. [25]

32. Mivel a természetvédelmi célkitűzések tükrözik azokat az okokat, amelyek miatt az adott területet KTT-ként kell kijelölni, a Bíróság ítélkezési gyakorlata logikusan csak azt követeli meg, hogy ezeket a természetvédelmi célkitűzéseket a KTT hivatalos kijelölésének időpontjában fejtsék ki. A természetvédelmi célkitűzések kifejezése így a KTT formális kijelölésének része. A természetvédelmi célokat tehát az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében meghatározott hatéves határidőn belül kell meghatározni. [26]

33. Ennek fényében vizsgálom most a Bizottság által a jelen ügyben előterjesztett második kifogását.

[21] Lásd: Bizottság kontra Írország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ügyre vonatkozó indítványom (C-444/21, EU:C:2023:90, 9. pont).

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

[23] Lásd: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 54. pont).

[24] A természetvédelmi célkitűzéseket az élőhelyvédelmi irányelv nyolcadik és tizedik preambulumbekezdése is említi.

[25] Kokott főtanácsnok CFE és Terre Wallonee ügyre vonatkozó indítványa (C-43/18 és C-321/18, EU:C:2019:56, 76. pont).

[26] Lásd: 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 53. pont).

IV. Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének megsértésére alapított második kifogás

34. Második kifogásával a Bizottság azt állítja, hogy Németország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését, mivel a szóban forgó 4606 terület közül számos terület vonatkozásában elmulasztotta a természetvédelmi célkitűzések meghatározását.

35. A Bizottság lényegében kétféle állítást fogalmazott meg. Először is, néhány helyszín (a 4606 terület közül 88 terület) egyáltalán nem rendelkezik természetvédelmi célkitűzésekkel. Másodszor számos terület esetében a természetvédelmi célkitűzéseket nem számszerűsítették és nem határozták meg mérhető módon, nem tettek különbséget az egyes területek releváns védendő értékeinek fenntartása és helyreállítása között, és nem bírnak kötő erővel harmadik felekkel szemben. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy a második típusú jogsértés általános és folyamatos jellegű.

36. Az alábbiakban mindkét állítással külön foglalkozom.

A. Az az állítás, hogy Németország bizonyos területek tekintetében nem határozott meg semmilyen természetvédelmi célkitűzést

37. A Bizottság azt állítja, hogy a Németország által a pert megelőző eljárással összefüggésben szolgáltatott információk alapján 88 olyan terület van, amelyek vonatkozásában egyáltalán nincsenek természetvédelmi célkitűzések. A Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely előírja, hogy minden egyes KTT tekintetében természetvédelmi célkitűzéseket kell meghatározni.

38. Erre az állításra válaszul Németország azt állítja, hogy az indokolással ellátott vélemény megküldése és 2022. március 31. között konkrét természetvédelmi célkitűzéseket határozott meg az említett területek tekintetében, kivéve néhány területet, amelyeket a következő frissítés során várhatóan törölni fognak a területek jegyzékéről.

39. Amint azt fentebb említettük (lásd a jelen indítvány 30. és 32. pontját), a természetvédelmi célkitűzések meghatározása az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése értelmében kötelező. A tagállamoknak az ebben a cikkben előírt hatéves időszakon belül meg kell határozniuk azokat a KTT-ként kijelölt területek tekintetében.

40. Amint azt a Bizottság jelezte, Németország nem vitatja, hogy az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártáig, azaz 2020. június 13-ig (lásd a jelen indítvány 12. pontját) nem határozott meg természetvédelmi célkitűzéseket legalább néhány szóban forgó területre vonatkozóan.[27]

41. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy helyt kell adni a Bizottság azon állításának, hogy számos terület tekintetében hiányzik a természetvédelmi célkitűzés.

[27] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kötelezettségszegés fennállását mindenképpen azon helyzet alapján kell megítélni, amelyben a szóban forgó tagállam az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártakor volt, és a Bíróság nem veheti figyelembe az azóta bekövetkezett változásokat. Lásd például: 2001. szeptember 11-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-71/99, EU:C:2001:433, 29. pont); 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, 56. pont).

B. Az az állítás, hogy a Németország által meghatározott természetvédelmi célkitűzések nem eléggé konkrétak, és hogy az említett tagállam általános és folyamatos jogsértést követett el

42. A Bizottság azt állítja, hogy a Németország által a pert megelőző eljárás keretében szolgáltatott információk alapján az említett tagállam általánosságban és folyamatosan megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, amikor rendszeresen olyan természetvédelmi célkitűzéseket határozott meg, amelyek nem feleltek meg az e rendelkezésben foglalt követelményeknek. Először is, nem határozták meg azokat számszerűsítve és mérhető módon. Másodszor, nem tettek különbséget az egyes területek releváns védendő értékeinek fenntartása és helyreállítása között. Harmadszor, nem bírnak kötelező erővel harmadik felekkel szemben.

43. Emellett a Bizottság nemcsak azt állítja, hogy egyes természetmegőrzési célkitűzések nem kellően konkrétak, hanem azt is, hogy azok egy olyan mintát mutatnak, amely Németország által elkövetett általános és folyamatos jogsértést eredményez.

44. Németország azt állítja, hogy nem követte el az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének általános és folyamatos megsértését. Nem vitatja, hogy a tagállamok kötelesek az adott területre jellemző természetvédelmi célkitűzéseket meghatározni. Németország azonban vitatja, hogy az élőhelyvédelmi irányelv megköveteli, hogy a természetvédelmi célkitűzések mindig számszerűsíthetőek legyenek, és hogy különbséget kell tenni a védett értékek fenntartása és helyreállítása között. Végezetül Németország azzal érvel, hogy a jogi szabályozási keretében meghatározott természetvédelmi célkitűzések kötelező érvényűek. Németország úgy véli, hogy a Bizottság értelmezésének nincs alapja sem az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezéseiben, sem a Bíróság ítélkezési gyakorlatában, és hogy ez az értelmezés ellentétes lehet az irányelv célkitűzéseivel.

45. Ennélfogva a felek között az e fejezetben szereplő állítással kapcsolatban fennálló vita jog-, nem pedig tényvita. Németország nem vitatja a Bizottság által előadott tényeket. Ehelyett azt állítja, hogy ezek a tények nem jelentik a kellően világos természetvédelmi célkitűzések meghatározására vonatkozó kötelezettség megsértését. Más szóval Németország nem ért egyet a Bizottság azzal kapcsolatos álláspontjával, hogy mi szükséges ahhoz, hogy a természetvédelmi cél kellően konkrét legyen.

46. Véleményem szerint a Bizottság azon értelmezése, amely szerint a tagállamoknak mindig számszerűsített, valamint a fenntartási és helyreállítási célokat megkülönböztető természetvédelmi célkitűzéseket kell megfogalmazniuk, nem következik az élőhelyvédelmi irányelvből. Ezen túlmenően a Bizottság azzal kapcsolatos álláspontja, hogy a KTT-ként való kijelölés kötelező ereje milyen következményekkel jár, nem állja meg a helyét. Amennyiben a Bíróság elfogadja az általam javasolt értelmezést, el kell utasítania a Bizottság azon állítását, hogy Németország általában és folyamatosan elmulasztotta az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelő, kellően konkrét természetvédelmi célkitűzések meghatározását.

1. Az az állítás, hogy a megőrzési célokat számszerűsíteni kell

47. A Bizottság állítása szerint számos olyan terület van, amely nem tartalmaz számszerűsített és mérhető elemeket.[28] A Bizottság azt állítja, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a természetvédelmi célkitűzéseknek olyan elemeket kell tartalmazniuk, amelyek számokban kifejezve jelzik, hogy a védett területnek milyen konkrét hozzájárulást kell nyújtania az élőhely vagy faj szempontjából nemzeti szinten kedvező védettségi helyzet eléréséhez (például bizonyos fajok populációjának pontos számú új egyeddel történő növekedése).

48. A Bizottság úgy értelmezi a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, amely szerint a természetvédelmi célkitűzéseknek kellően konkrétnak kell lenniük, hogy azokat számszerűsíteni kell (a) A Bizottság az élőhelyvédelmi irányelv célkitűzéseire (b) és megfogalmazására (c) is hivatkozik, és más tagállamok példáira utal, amelyek számszerűsített természetvédelmi célkitűzéseket vezettek be (d).

49. Németország vitatja a Bizottság állításait. E tagállam különösen azzal érvel, hogy a – számszerűsített vagy nem számszerűsített – konkrét természetvédelmi céloknak ellenőrizhetőnek kell lenniük. Bár bizonyos élőhelytípusok és fajok esetében lehetséges a tisztán mennyiségi megközelítés, általános kritériumként nem megfelelő. Először is, az előre meghatározott számérték elérése vagy el nem érése nem tükrözi a természetvédelmi terület helyzetét. Másodszor, egy ilyen megközelítés nem alkalmas komplex vagy dinamikus természetvédelmi területek esetében. Harmadszor nem veszi figyelembe a Natura 2000 hálózat összefüggő jellegét és az e hálózaton belüli ökológiai kapcsolatok meglétét (e).

50. A Bizottság érveivel ellentétben nem vagyok meggyőződve arról, hogy a természetmegőrzési célkitűzések pusztán azért nem felelnek meg az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének, mert nem számszerűsítettek. A továbbiakban sorra veszem a Bizottság és Németország érveit.

a) A Bizottságnak a Bíróság ítélkezési gyakorlatára alapított érvelése

51. A Bizottság által hivatkozott ítélkezési gyakorlatban, nevezetesen a Bizottság kontra Görögország ítéletben[29] a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a természetvédelmi célkitűzések elégtelenek voltak, mivel túl általánosak és pontatlanok voltak, és nem kapcsolódtak a területen jelen lévő főbb élőhelytípusokhoz és fajokhoz. Ebből az ítéletből nem következik, hogy a kellően konkrét azt jelenti, hogy számszerűsített.

[28] A Bírósághoz benyújtott írásbeli beadványaiban a Bizottság két példára utal: 1) Bajorország azon területek tekintetében, ahol a sík- és dombvidéki kaszálórétek *(Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis)* (6510) élőhelytípus található, a következő természetvédelmi célkitűzést határozta meg: „Kedvező védettségi helyzet biztosítása a megfelelő tápanyag-egyensúly fenntartásával, vagy szükség esetén helyreállításával a meglévő területnek megfelelő ilyen jellegű élőhelykezeléshez"; és 2) a tompa folyamkagyló *(Unio crassus)* tekintetében Baden-Württemberg tartomány egy adott területen a következő természetvédelmi célkitűzést határozta meg: „Szerkezetekben gazdag, közepestől erősig terjedő tartós áramlású, homokos-kavicsos aljzatú, oxigénnel jól ellátott patakok és töltések fenntartása – A vizek nagyon jó állapotának, illetve kémiai és ökológiai potenciáljának fenntartása a finom üledékek vagy tápanyagok káros szennyezése nélkül – Folyamatos patakok fenntartása kellően nagy gazdahalpopulációkkal – A fajok fenntartása a vízfolyások megfelelő fenntartása érdekében is".

[29] Lásd: 2020. december 17-i ítélet (C-849/19, nem tették közzé, EU:C:2020:1047, különösen 57–59. pont).

52. Ennélfogva az ítélkezési gyakorlat még nem válaszolt arra a kérdésre, hogy a természetvédelmi célkitűzések kellően konkrét jellegének követelménye azt jelenti-e, hogy azokat mindig számszerűsíteni kell. Azt javaslom, hogy a Bíróság azt az értelmezést fogadja el, hogy a kellően pontos természetvédelmi célkitűzéseknek nem kell mindig számszerűsítettnek lenniük.

53. Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a természetvédelmi célkitűzések nem lehetnek homályosak. Lehetővé kell tenniük annak ellenőrzését, hogy az e célkitűzéseken alapuló intézkedésekkel elérhető-e a terület kívánt védettségi helyzete. Egyetértek azonban Németországgal abban, hogy nem lehet általánosan előírni, hogy a kellő konkrétság szükségessé teszi a számszerűsítést, hanem az inkább az adott terület körülményeitől függ. Néha a természetvédelmi célkitűzést számokban kell kifejezni, de hogy ez áll-e fenn, azt csak eseti alapon lehet eldönteni. [30]

54. A Bizottság feladata, hogy a konkrét esetben bizonyítsa, hogy az adott terület élőhelytípusainak és fajainak védelme számszerűsített természetvédelmi célkitűzések meghatározását teszi szükségessé.

55. A javasolt álláspontot, miszerint a természetvédelmi célkitűzéseket nem feltétlenül kell számszerűsíteni, a tudományos szakirodalom is alátámasztja. Rámutattak arra, hogy a természetvédelmi célkitűzések egyik fő eleme a területek ökológiai jelentősége, amelyet az élőhelyvédelmi irányelv III. mellékletének minőségi és mennyiségi kritériumai alapján mérnek. [31]

b) A Bizottságnak az élőhelyvédelmi irányelv célkitűzéseire alapított érvelése

56. A Bizottság az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkére hivatkozva védi azt az álláspontját, hogy a természetvédelmi célokat számszerűsíteni kell, amely rendelkezés az élőhelytípusok és fajok elérendő „kedvező védettségi helyzetét” határozza meg.

57. Ez az érvelés azonban nem meggyőző, mivel a kedvező védettségi helyzet megítélésének elemei minőségi és mennyiségi jellegűek is. [32]

58. A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy a tagállamok az élőhelyvédelmi irányelv 20. cikkében említett bizottság keretében megállapodtak abban, hogy az irányelv 17. cikke szerinti jelentéstételi kötelezettségük teljesítése céljából számszerűsített referenciaértékeket állapítanak meg, amelyek megadják azt a küszöbértéket, amelytől kezdve az élőhelytípus vagy faj kedvező természetvédelmi helyzetét elérték. A Bizottság ennek alapján arra a következtetésre jut, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése alapján is számszerűsíteni kell.

[30] A Natura 2000 területek természetvédelmi célkitűzéseinek meghatározásáról szóló, 2012. évi feljegyzésében (elérhető itt: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, 6. o.) a Bizottság kimondja: „A Natura 2000 területekre vonatkozó természetvédelmi célkitűzéseknek a lehető legegyértelműbbnek és legegyszerűbbnek kell lenniük, és lehetővé kell tenniük a gyakorlati természetvédelmi intézkedések bevezetését. Ezeket konkrétan meg kell határozni, és azoknak, *ahol csak lehetséges*, számokban és/vagy méretben számszerűsíthetőnek kell lenniük.” (kiemelés tőlem) Úgy tűnik tehát, hogy a Bizottság maga sem gondolja úgy, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket mindig számokban kell kifejezni.

[31] Lásd ebben az értelemben: Stahl, L., The concept of „conservation objectives” in the Habitats Directive: a need for a better definition?, in Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. és Van Hoorick, G. (szerk.), The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?, Routledge, London, 2015, 56. o., 63. o.

[32] Lásd az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének e) és i) pontját.

59. A Bizottság emellett az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikke szerinti német jelentésben a 2013–2018-as időszakra vonatkozóan szereplő empirikus bizonyítékokra támaszkodik, amelyek azt mutatják, hogy a Németországban védett élőhelytípusok és fajok mintegy 80%-a még mindig kedvezőtlen védettségi helyzetben van. Azzal érvel, hogy Németország a számszerűsített természetvédelmi célkitűzések hiánya miatt nem érte el a kedvező védettségi helyzetet.

60. Németország először is elutasítja a Bizottság által a referenciaértékek és az élőhelyvédelmi célkitűzések által az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerint teljesítendő követelmények között felállított kapcsolatot. Ezek a referenciaértékek csupán a 17. cikkben előírt jelentéstételi kötelezettség teljesítésének eszközei, és nem kifejezetten a különböző KTT-k helyzetéhez, hanem az érintett tagállam egész területéhez kapcsolódnak. Továbbá, ha egy jelentés arra a következtetésre jut, hogy bizonyos élőhelyek vagy fajok kedvező védettségi helyzetét még nem sikerült elérni, ebből nem lehet arra következtetni, hogy az egyes KTT-k tekintetében meghatározott természetvédelmi célkitűzések elégtelenek. Csak az a következtetés vonható le, hogy ezek a természetvédelmi célkitűzések összességében nem valósultak meg. Németország cáfolja, hogy a jelentésben szereplő akár kedvezőtlen tendenciák a számszerűsített természetvédelmi célkitűzések hiányából adódnának.

61. Egyetértek Németországgal. Nem látom a jelentéstétel céljából elfogadott mennyiségi küszöbértékek teljesítésének elmaradása és azon érvelés közötti összefüggést, miszerint a természetvédelmi célkitűzéseket számszerűsíteni kell.

c) A Bizottságnak az élőhelyvédelmi irányelv szövegére alapított érvelése

62. A Bizottság emellett az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkére támaszkodik.

63. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésén alapuló érvekkel kapcsolatban nem látom, hogy a számszerűsített természetvédelmi célkitűzések hiánya hogyan kerülhetne ellentétbe a szükséges természetvédelmi intézkedések megállapítására vonatkozó követelményekkel. Amint ugyanis arra a Bizottság kontra Írország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ügyre vonatkozó indítványomban[33] rámutattam, a természetvédelmi intézkedéseknek meg kell felelniük a természetvédelmi célkitűzéseknek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeket a célkitűzéseket mindig számszerűsíteni kell.

64. A Bizottság érvelését az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésére is alapozza, azt állítva, hogy csak mennyiségileg meghatározott természetvédelmi célkitűzések szolgálhatnak kritériumként ahhoz, hogy valamely terv vagy projekt területre gyakorolt hatásait értékeljék. A természetvédelmi célokra gyakorolt negatív hatások csak akkor zárhatók ki teljes bizonyossággal, ha azokat mennyiségi elemekkel kellően meghatározzák. Ennek alátámasztására a Bizottság egy példát hoz fel. Kifejti, hogy a tervezett vízerőműnek a védett területen élő védett halfajokra esetlegesen gyakorolt hatásainak értékelése csak akkor adhatja meg az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében megkövetelt bizonyosságot, ha a terület természetvédelmi célkitűzései számadatokat tartalmaznak az említett halfajok egyedszámáról és korszerkezetéről, amelyek a kedvező védettségi helyzet meghatározásához szükségesek.

65. Egy ilyen forgatókönyvhöz hasonló esetben azonban a Bíróság az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének való megfelelésre vonatkozó megállapítását ilyen számszerűsített természetvédelmi célkitűzések nélkül tette meg.

[33] Lásd: C-444/21, EU:C:2023:90, 87. pont.

66. A Bizottság kontra Németország ügyre gondolok.[34] Az említett ügyben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Németország ellen többek között azzal az indokkal, hogy tévesen értékelt bizonyos intézkedéseket az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján. Az említett intézkedések egy hallétra telepítésére irányultak a moorburgi erőmű közelében, amelynek célja a halpéldányok tekintetében az említett erőmű működése során bekövetkező veszteség kiegyensúlyozása volt, mely működés jelentős vízmennyiségek kiemelését feltételezte. E folyónak számos halfaj vándorlási útvonalaként fontos szerepe volt számos feljebbi folyószakaszon elhelyezkedő Natura 2000 terület tekintetében, amelyek természetvédelmi célkitűzései e fajokra vonatkoztak.

67. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy e hallétra a vándorló halak állományainak az erősítésére szolgált, mivel e fajok számára lehetőséget biztosított arra, hogy gyorsabban elérjenek a szaporodási területükre, ezért várható volt, hogy az állományok erősítése ellensúlyozza a moorburgi erőmű melletti veszteségeket, és emiatt az ezen erőműhöz képest feljebbi folyószakaszon elhelyezkedő Natura 2000 területek megőrzési céljai nem sérülnek jelentős mértékben. A Bíróság az értékelést anélkül végezte el, hogy számszerűsített természetvédelmi célkitűzésekre támaszkodott volna.[35]

68. Az ítélkezési gyakorlat emellett más példákat is tartalmaz annak bemutatására, hogy a Bíróság számszerűsített természetvédelmi célkitűzések hiányában is képes volt értékelni az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében foglalt kötelezettségek teljesülését.[36]

69. Ezért úgy vélem, hogy a Bizottságnak az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésére alapított érvelése nem támasztja alá azt az állítást, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket mindig számszerűsíteni kell.

[34] Lásd: 2017. április 26-i ítélet (C-142/16, EU:C:2019:301, különösen 6–9. és 14. pont).

[35] Mindazonáltal a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a német hatóságok által lefolytatott hatásvizsgálat nem tartalmazott végleges megállapításokat a hallétra hatékonyságára vonatkozóan, hanem annak a megállapítására szorítkozott, hogy e hatékonyságot csak többéves felügyelet erősítheti meg. Az engedély kiadásakor tehát a hallétra nem tudta biztosítani az egyéb intézkedésekkel együtt, hogy kizárt legyen mindenfajta észszerű kétség azt illetően, hogy az említett erőmű nem befolyásolja hátrányosan a természeti terület épségét. Ebből következően Németország az említett erőmű építésének engedélyezésével nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Lásd: 2017. április 26-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-142/16, EU:C:2017:301, különösen 36–38. és 45. cikk).

[36] Lásd többek között: 2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet (C-258/11, EU:C:2013:220, 45. pont), amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „a megőrzési cél tehát az említett természeti terület alapvető tulajdonságainak, vagyis a karrmező jelenlétének kedvező védettségi állapota fenntartására irányul”. Lásd még például: 2007. december 13-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-418/04, EU:C:2007:780, 259. pont); 2011. november 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-404/09, EU:C:2011:768, 101. pont); 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330, 22. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 157. pont).

d) A más tagállamok példáira alapított bizottsági érvek

70. Végül a Bizottság azzal érvel, hogy a számszerűsítéshez való ragaszkodása nem észszerűtlen, mivel vannak olyan tagállamok, amelyek számszerűsített természetvédelmi célkitűzéseket határoznak meg, és erre Belgium, Bulgária, Litvánia és Románia példáit hozza fel.[37]

71. Németország erre az érvelésre azzal válaszol, hogy a választott példák elmondásokon alapulnak, és nem jelentenek általános megközelítést a természetvédelmi célkitűzések meghatározása tekintetében. Emlékeztet továbbá arra, hogy az érintett tagállamok azok közé tartoznak, amelyek ellen a Bizottság kötelezettségszegési eljárást folytat az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének állítólagos megsértése miatt.

72. Véleményem szerint a tagállamok gyakorlatából nem lehet az élőhelyvédelmi irányelv által előírt követelményekre következtetni. Ennélfogva a Bizottság érvelése nem releváns.

e) Németország érvei arra vonatkozóan, hogy a mennyiségi megközelítés nem alkalmazható általánosan

73. Németország szerint, bár bizonyos élőhelytípusok és fajok esetében lehetséges a természetvédelmi célkitűzések mennyiségi meghatározása, ez a meghatározás általános kritériumként nem megfelelő. E tagállam három okot hoz fel.

74. Először is, az élőhelytípusok területére alapozott, tisztán mennyiségi megközelítés nem képes tükrözni e területek helyzetét. Németország például kifejti, hogy a Bizottság által hivatkozott, sík- és dombvidéki kaszálórétek élőhelytípus (6510) által lefedett terület 10%-os növekedése a védettségi helyzet javulását mutathatja, ugyanakkor a meglévő területek állapota romolhat. Ennélfogva a számszerűsített természetvédelmi célkitűzés önmagában nem mutatná meg, hogy a terület kedvező helyzetét elérték-e.

75. Másodszor, a mennyiségi megközelítés nem alkalmas komplex élőhelytípusok vagy dinamikus jellegű természetvédelmi területek esetében (ahol a komplex élőhelyek egyes elemei vagy a természetvédelmi területen belüli különböző élőhelytípusok természetükben folyamatosan változnak és kölcsönhatásban vannak egymással). A mennyiségi természetvédelmi célkitűzések nem tudják megfelelően tükrözni ezt a kívánt fejlődést, és nem egyeztethetők össze a területek egészének védettségi helyzetével, mivel e fejlődés és a védettségi helyzetre gyakorolt hatásuk nem számíthatóak ki, hanem minőségileg kell őket figyelembe venni.

[37] A Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételeiben a Bizottság a következő példákat hozza fel: 1) Belgiumban a flamand régió a kedvező védettségi helyzet elérése érdekében további 2150 hektár referenciaértéket állapított meg a folyók tölcsértorkolatai élőhelytípus (1130) tekintetében, amelyet számszerűsített természetvédelmi célkitűzésekre fordítottak le, és egy területen, az Atlanti mészkerülő bükkösök, cserjeszintben Ilex- és néha Taxus-fajokkal is *(Quercion robori-petraeae vagy Ilici-Fagenion)* élőhelytípus (9120) tekintetében a meglévő 4 hektáron felül 13 hektárnyi területet határoz meg; 2) Bulgária egy területre vonatkozóan előírja, hogy a Pannon szikes sztyeppek és mocsarak (kiemelt jelentőségű) élőhelytípus (1530) legalább 29,51 hektárnyi területen tartósan jelen kell, hogy legyen a területen; 3) Litvánia egy területre vonatkozóan azt a számszerűsített természetvédelmi célkitűzést határozta meg, hogy az északi boreális mocsárrétek élőhelytípus (6450) tekintetében legalább 17,1 hektárnyi területet kell kedvező védettségi helyzetbe visszaállítani, a remetebogár *(Osmoderma eremita)* (veszélyeztetett) faj tekintetében pedig azt a természetvédelmi célkitűzést, hogy a területen legalább 0,9 hektáron megfelelő élőhelyet kell biztosítani számára; és 4) Románia egy területre vonatkozóan a magashegységi folyók és partjaik lágyszárú növényzete élőhelytípus (3220) tekintetében legalább 10 hektáros természetvédelmi célkitűzést határozott meg a jelenlegi 1–2 hektáros állapot alapján, a gyászcincér *(Morimus Funereus)* bogárfaj tekintetében pedig a jelenlegi 5000–10 000 egyedből kiindulva 10 000–50 000 egyedet tűzött ki célértékként, és úgy becsüli, hogy 68 800 hektárnyi élőhelyterületre van szükség (a jelenlegi mindössze 13 765 hektárral szemben), hogy elérje ezt a populációméretet.

76. Harmadszor, az egyes KTT-kre vonatkozó mennyiségi természetvédelmi célkitűzések nem feltétlenül felelnek meg a Natura 2000 hálózat koherens jellegének, és nem feltétlenül veszik figyelembe a hálózaton belüli ökológiai kapcsolatok meglétét.

77. E tekintetben Németország egy példát is felhoz. Az *Oenanthe conioides*, az Elba torkolatának – amely egy rendkívül dinamikus, komplex élőhely – őshonos növényfaja pionírnövény, amely az ár–apálytól függően telepszik meg a nyílt területeken. Ez a faj természetes fejlődése során jelentős populációs ingadozásokat mutat, anélkül, hogy veszélyeztetné a faj védettségi helyzetét, így a területekre vonatkozó referenciaértékek elérésének elmaradása nem feltétlenül jelenti azt, hogy a faj érdekében intézkedéseket kell hozni. Ezen túlmenően e faj elterjedési területét több, egymással kapcsolatban és kölcsönhatásban álló KTT foglalja magában. A faj fejlődése nemcsak egy adott KTT-n belül dinamikus, hanem a különböző KTT-k között is, amelyek tekintetében ez a faj értékkel bír. Az egyes KTT-knek a faj egészének megőrzéséhez való mennyiségi hozzájárulása szintén jelentős eltéréseket mutat, anélkül, hogy a védettségi helyzet összességében változna. Az egyes KTT-knek a fajok megőrzéséhez való hozzájárulása hosszú távon tehát csak minőségi módon határozható meg.

78. Németország érveit meggyőzőnek találom. Az élőhelyvédelmi irányelv által védett élőhelyek és fajok közötti különbségek rugalmas megközelítést és az adott terület igényeinek megfelelő, eseti jelleggel kiválasztott megfelelő természetvédelmi célkitűzéseket tesznek szükségessé. A természetvédelmi célkitűzéseket néha számszerűsíteni kell, de néha csak minőségi szempontból lehet meghatározni. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Bizottság azon álláspontját, miszerint minden egyes élőhelytípus és faj esetében számszerűsíteni kell a természetvédelmi célkitűzéseket.

79. Végezetül úgy vélem, hogy a Bizottság azon állítása, hogy Németország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését azzal, hogy nem számszerűsített természetvédelmi célkitűzéseket határozott meg, megalapozatlan, mivel az élőhelyvédelmi irányelv nem írja elő, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket mindig számszerűsíteni kell.

2. Az az állítás, hogy a természetvédelmi célkitűzéseknek különbséget kell tenniük a védett értékek fenntartása és helyreállítása között

80. A Bizottság azt állítja, hogy számos olyan terület van, ahol a természetvédelmi célkitűzések nem tesznek különbséget a területek releváns védendő értékeinek fenntartása és helyreállítása között.[38]

81. A Bizottság véleménye szerint az élőhelyvédelmi irányelvnek való megfelelés érdekében a természetvédelmi célkitűzéseknek különbséget kell tenniük aszerint, hogy a KTT által érintett élőhelyek és fajok kedvező védettségi helyzetének fenntartására vagy helyreállítására irányulnak-e.

[38] A Bírósághoz benyújtott írásbeli beadványaiban a Bizottság három példát hoz fel: 1) a meszes alapkőzetű féltermészetes száraz gyepek és cserjésedett változataik *(Festuco-Brometalia)* élőhelytípus (6210) tekintetében a bajor hatóságok a következő természetvédelmi célkitűzést határozzák meg: „természeteshez közeli és fás szárú növényektől nagyrészt mentes meszes száraz gyepek fenntartása és szükség esetén helyreállítása”; 2) Brandenburgban a szubpannon sztyeppek élőhelytípus (6240) természetvédelmi célkitűzése az egyik területen a következő: „szerkezetileg és fajokban gazdag félszáraz és füves sztyepp fenntartása és helyreállítása”; valamint 3) Alsó-Szászországban egy területen a láperdők élőhelytípus (91D0) természetvédelmi célkitűzései a „kedvező védettségi helyzet fenntartása és helyreállítása”.

82. A Bizottság a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely szerint a természetvédelmi céloknak kellően konkrétnak kell lenniük, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy a konkrétság szükségessé teszi a fenntartás és a helyreállítás megkülönböztetését. Emellett az élőhelyvédelmi irányelv szövegére hivatkozik. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozza, hogy ez a megkülönböztetés az egész élőhelyvédelmi irányelvben ismétlődik, és alapvető fontosságú az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése szerinti, e célkitűzések alapján végrehajtandó szükséges természetvédelmi intézkedések meghatározásához, valamint annak értékeléséhez, hogy valamely terv vagy projekt várhatóan jelentős hatással lesz-e a területre az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerint. Végül a Bizottság egy másik tagállamból származó példára hivatkozik. [39]

83. A Bizottság azon értelmezéséből kiindulva, hogy a természetvédelmi célkitűzéseknek egyértelműen különbséget kell tenniük a fenntartás és a helyreállítás között, arra a következtetésre jut, hogy azok a természetvédelmi célkitűzések, amelyek nem tesznek ilyen különbséget, ami Németország esetében rendszeresen előfordul, nincsenek összhangban az élőhelyvédelmi irányelvvel.

84. Németország vitatja a Bizottság álláspontját. Bár e tagállam egyetért azzal, hogy minden egyes KTT esetében világos és egyértelmű természetvédelmi célkitűzéseket kell meghatározni, azt állítja, hogy az, hogy e célok a védett értékek fenntartása vagy helyreállítása révén érhetőek-e el, a KTT tényleges helyzetétől függ. A fenntartási vagy helyreállítási intézkedéseket attól függően kell végrehajtani, hogy az adott élőhelytípus vagy faj tényleges helyzete hogyan alakul az adott esetben.

85. Németország úgy véli, hogy a természetvédelmi célkitűzések megfogalmazásakor nem indokolt különbséget tenni a fenntartás és a helyreállítás között, hanem inkább egy minőségi vagy mennyiségi célt kell meghatározni, így a természetvédelmi célkitűzés a helyreállításra irányul, amíg ez a cél még nem teljesül, és a célállapot fenntartására, amint azt elérik.

86. E tagállam továbbá azzal érvel, hogy ha a Bizottság álláspontja szerint a természetvédelmi célkitűzéseket aszerint kell megkülönböztetni, hogy azokat a védett értékek fenntartása vagy helyreállítása révén kell-e elérni, akkor a KTT védettségi fokának minden egyes változásakor módosítani kellene az egyes élőhelytípusok és fajok esetében a megfelelő természetvédelmi célkitűzést. Különösen a dinamikus élőhelyeken, mint például az Elba torkolatvidékén, ahol a Bizottság által említett *Oenanthe conioides* növényfaj van jelen, a természetvédelmi célkitűzéseket többször is a változó környezeti feltételekhez kellene igazítani. Ez azt eredményezheti, hogy időközben nem állapíthatóak meg a fenntartásra irányuló természetvédelmi célkitűzések, hanem csak a helyreállításra irányuló természetvédelmi célkitűzések, vagy fordítva. A Bizottság álláspontja tehát a védelem szintjében hiányosságokhoz vezethet.

87. Németország elutasítja a Bizottságnak az élőhelyvédelmi irányelv szövegére alapozott érvelését is. Különösen a fenntartási és a helyreállítási cél kettőssége, amely az említett irányelv teljes szövegét áthatja, nem szól a német gyakorlat ellen, mivel a kötelező célállapotot mindenkor vagy fenn kell tartani, vagy helyre kell állítani. Az sem nyilvánvaló, hogy a fenntartást és a helyreállítást meg kellene különböztetni egymástól; az élőhelyvédelmi irányelv nyolcadik preambulumbekezdésének és 3. cikke (1) bekezdésének együttes olvasata azt mutatja, hogy

[39] A Bírósághoz benyújtott írásbeli beadványaiban a Bizottság a belgiumi Vallon régióból vett példára hivatkozik, amely a sziklás lejtők állandósult xero-termofil formációi puszpánggal *(Buxus sempervirens)* (részben *Berberidion p.p.*) élőhelytípus (5110) tekintetében természetvédelmi célkitűzésként határozta meg, hogy azt csak „fenntartani" kell, mert sem a kiterjedése, sem a környezet minősége nem növelhető, míg a meszes alapkőzetű féltermészetes száraz gyepek és cserjésedett változataik *(Festuco-Brometalia)* élőhelytípus (6210) tekintetében 150 hektár területet és az ökológiai minőséget kell „helyreállítani".

egyetlen változó kritériumról van szó: a cél általában a kedvező védettségi helyzet, a fenntartási vagy helyreállítási intézkedések pedig minden egyes konkrét esetben a dinamikusan változó körülményeken alapulnak.

88. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatban Németország egyetért azzal, hogy a védett érték állapotának fenntartására irányuló természetvédelmi intézkedések különböznek azoktól, amelyek a védett érdek helyreállítására irányulnak. Ebből azonban nem vonható le következtetés arra vonatkozóan, hogy a természetvédelmi célkitűzéseknek milyen követelményeknek kell megfelelniük. Ami az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésén alapuló érveket illeti, az a kérdés, hogy a javasolt terv vagy projekt várhatóan jelentős hatással lesz-e a területre, a területen az értékelés időpontjában fennálló konkrét feltételektől függ, és nem a múltban tett formai választástól, amely a terület természetvédelmi célkitűzéseihez rendeli a fenntartás vagy helyreállítás célját. Németország ugyanis ebben az összefüggésben arra is hivatkozik, hogy a Bíróság nem talált semmi kivetnivalót az ilyen megkülönböztetés nélkül megfogalmazott természetvédelmi célkitűzésben. [40]

89. Megköveteli-e az élőhelyvédelmi irányelv a tagállamoktól, hogy különbséget tegyenek a fenntartás és a helyreállítás szükségessége között, amikor a KTT-k természetvédelmi célkitűzéseit megfogalmazzák?

90. Először is, hasonlóan ahhoz, amit azzal kapcsolatban mondtam, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket számszerűsíteni kell-e (lásd a jelen indítvány 51. és 52. pontját), a Bíróság azon ítélkezési gyakorlata, amely szerint a természetvédelmi célkitűzéseknek kellően konkrétnak kell lenniük, nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy ez azt jelenti-e, hogy az ilyen céloknak különbséget kell tenniük a fenntartás és a helyreállítás között. A Bizottság ezért nem hivatkozhat erre az ítélkezési gyakorlatra az ilyen megkülönböztetés szükségességére vonatkozó álláspontjának alátámasztására. Továbbá, a valamely tagállam gyakorlatán alapuló érvek, amint azt a jelen indítvány 72. pontjában már kifejtettem, irrelevánsak.

91. Mindezek után szeretnék rámutatni arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében foglaltak szerint annak általános célja a biológiai sokféleség fenntartása. Ez a preambulumában is kifejezésre jut:

„mivel ezen irányelv fő célja, a biológiai sokféleség *fenntartásának* előmozdítása a gazdasági, társadalmi, kulturális és regionális igények figyelembevételével hozzájárul a fenntartható fejlődés közös céljának megvalósításához; mivel a biológiai sokféleség *fenntartása egyes esetekben megkívánja* bizonyos emberi tevékenységek *fenntartását* és *ösztönzését* is”. [41]

92. A biológiai sokféleség megőrzése tehát különböző intézkedéseket igényel attól függően, hogy bizonyos élőhelyek vagy fajok védettségi helyzete kedvező vagy kedvezőtlen. Dióhéjban összefoglalva, egy élőhely vagy egy faj helyzete akkor kedvező, ha a belátható jövőben nem szorul emberi beavatkozásra a fennmaradása érdekében. [42] A tagállamoknak a KTT-k meghatározásakor világosan meg kell állapítaniuk a biológiai sokféleség megőrzésére irányuló általánosabb

[40] Németország e tekintetben a 2018. július 25-i Grace és Sweetman ítéletre (C-164/17, EU:C:2018:593, 36. pont) hivatkozik, amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „a KVT megőrzésének célja a kékes rétihéja számára kedvező védettségi állapot fenntartása vagy helyreállítása. Pontosabban a KVT e cél elérését úgy teszi lehetővé, hogy a védett faj számára táplálékszerző területet magában foglaló élőhelyet biztosít”. A Bíróság végül úgy határozott, hogy az abban az ügyben szóban forgó tervezett projekt nem felelt meg az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében foglalt követelményeknek (lásd az említett ítélet a 42–57. pontját).

[41] Kiemelés tőlem.

[42] E tekintetben az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének e) pontja kifejti, hogy mit kell érteni egy élőhely kedvező védettségi helyzetén, 1. cikkének i) pontja pedig meghatározza, hogy mikor tekinthető úgy, hogy egy faj kedvező védettségi helyzete fennáll.

törekvésük célját, és azon élőhelyek és fajok (kedvező vagy kedvezőtlen) helyzetét, amelyek miatt az adott területet a Natura 2000 hálózatban való részvételre kiválasztották. Egyetértek tehát Németországgal abban, hogy a KTT-re vonatkozó természetvédelmi célkitűzéseknek olyan (minőségi vagy mennyiségi) célokat kell kifejezniük, amelyek az általuk lefedett élőhelyek és fajok kedvező védettségi helyzetét fejezik ki.

93. Ha a védettségi helyzet kedvező, akkor e célok elérése gyakran nem igényel emberi beavatkozást (kivéve a pozitív tendencia folytatását biztosító nyomon követést). Úgy tűnik azonban, hogy sok KTT nem éri el az általuk lefedett élőhelyek és fajok kedvező védettségi helyzetét.[43] Ugyanakkor a kedvező védettségi helyzet megváltozhat olyan (természetes vagy ember által előidézett) esemény miatt, amely annak romlását okozza (például hosszabb ideig tartó súlyos aszály vagy egy folyóban bekövetkező olajszennyezés). A célok elérése ilyen esetben aktív emberi intézkedéseket igényel. Az ugyanazon cél eléréséhez szükséges természetvédelmi intézkedések tehát egyszer a fenntartásra, máskor pedig a helyreállításra irányulhatnak. Az olyan célok meghatározása, amelyek elérése esetén a védettségi helyzet kedvezőnek bizonyul, lehetővé teszi az e célok eléréséhez szükséges intézkedések elfogadását.

94. Míg a célok változatlanok maradnak (vagy idővel esetleg némileg módosításra szorulnak), addig az intézkedéseknek folyamatosan alkalmazkodniuk kell, és vagy a fenntartásra, vagy a helyreállításra kell irányulniuk. Véleményem szerint a természetvédelmi célkitűzések kifejezés a KTT-n belül elérendő célokat fejezi ki. A természetvédelmi célkitűzéseket tehát nem a fenntartás vagy helyreállítás szempontjából kell meghatározni.

95. A KTT-k kezeléséért felelős hatóságoknak mindig tisztában kell lenniük azzal, hogy a természetvédelmi célkitűzések elérése fenntartási vagy aktívabb helyreállítási intézkedéseket igényel-e, és a természetvédelmi intézkedéseket ennek megfelelően kell kiigazítaniuk. Véleményem szerint a fenntartás és a helyreállítás között a természetvédelmi intézkedések szintjén kell különbséget tenni, nem pedig a természetvédelmi célkitűzések szintjén. Ez az értelmezés lehetővé teszi, hogy különbséget tegyünk a természetvédelmi célkitűzések és a természetvédelmi intézkedések fogalma között. A természetvédelmi célkitűzések ilyen szempontból a KTT élőhelyei és fajai tekintetében meghatározott stabil célokat, a természetvédelmi intézkedések pedig dinamikus kategóriát jelentenek, amelyeket folyamatosan ki kell igazítani a KTT tényleges védettségi helyzetének függvényében. Ellenkező esetben a természetvédelmi célkitűzések és a természetvédelmi intézkedések közötti különbség csak fokozattá válik, ami szükségtelenné teszi a két fogalom használatát.

96. A német gyakorlat, amely előírja valamely élőhely vagy faj célállapotát, és a hatóságokat arra kötelezi, hogy ezt az állapotot eseti jelleggel fenntartási vagy helyreállítási intézkedésekkel érjék el, megfelel az élőhelyvédelmi irányelvnek és különösen az ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott, az élőhelyek és fajok kedvező védettségi helyzetének fenntartására vagy helyreállítására irányuló célkitűzésnek.

97. Összefoglalva, megalapozatlannak tartom a Bizottság azon állítását, hogy Németország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését azáltal, hogy olyan természetvédelmi célkitűzéseket határozott meg, amelyek nem tesznek különbséget a területek

[43] Lásd például: bizottsági szolgálati munkadokumentum – A természetvédelmi irányelvek (a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv) célravezetőségi vizsgálata, SWD(2016) 472 final, Brüsszel, 2016. december 16., különösen 5.5., 6.1.1. és 7. pont; a jelen indítvány 16. lábjegyzetében hivatkozott bizottsági jelentés, különösen 2., 3. és 6. pont.

védendő értékeinek fenntartása és helyreállítása között, mivel az élőhelyvédelmi irányelv nem írja elő, hogy a tagállamok a természetvédelmi célkitűzések szintjén ilyen megkülönböztetést tegyenek.

3. Az az állítás, hogy a megőrzési céloknak harmadik felekkel szemben kötelező erejűeknek kell lenniük

98. A Bizottság azt állítja, hogy vannak olyan területek, ahol a kezelési tervek szintjén meghatározott természetvédelmi célkitűzések harmadik felekkel szemben nem kötelező erejűek. [44]

99. A Bizottság úgy véli, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a természetvédelmi célokat olyan jogi aktusokban kell meghatározni, amelyek nemcsak az illetékes nemzeti hatóságokra nézve kötelező erejűek, hanem harmadik felekre nézve is.

100. Németország vitatja ezt az álláspontot. Véleménye szerint a természetvédelmi célkitűzések – természetükből adódóan, hogy „célkitűzések" – nem arra szolgálnak, hogy harmadik felekkel szemben írják elő, hanem arra, hogy az illetékes hatóságok hajtsák végre azokat.

101. Mindazonáltal e tagállam kifejti, hogy első lépésként az adott területre jellemző természetvédelmi célkitűzéseket a KTT-k kijelölésére vonatkozó törvények vagy rendeletek határozzák meg, és így azok kétségtelenül kötelező erővel bírnak harmadik felekkel szemben. Ezt követően, második lépésként, a természetvédelmi intézkedéseket és szükség esetén a konkrétabb természetvédelmi célkitűzéseket a kezelési és fejlesztési tervek keretében határozzák meg részletesebben, amelyek közvetve szintén kötelező erővel bírnak harmadik felekkel szemben.

102. A Bizottság nem cáfolja Németország azon érvelését, miszerint a területi szintű természetvédelmi célokat olyan jogi aktusok határozzák meg, amelyek harmadik felekkel szemben általánosan kötelező erővel bírnak. A Bizottság azonban úgy véli, hogy a kezelési tervekben meghatározott részletesebb természetvédelmi célkitűzések jogilag nem kötelező erejűek, pedig annak kellene, hogy legyenek.

103. Németország szerint az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével összhangban kidolgozott, a természetvédelmi célkitűzések eléréséhez szükséges fenntartási vagy helyreállítási intézkedéseket harmadik feleknek kell végrehajtaniuk. Ebben az esetben a kezelési és fejlesztési tervek nem önmagukban tartalmazzák a szükséges intézkedéseket, hanem más eszközöket igényelnek, például szerződéskötést vagy további szabályozási intézkedések elfogadását. Csak ezek a szerződések vagy további intézkedések teremtik meg a harmadik szerződő feleknek az ezen intézkedések végrehajtására irányuló kötelezettségét.

[44] A Bírósághoz benyújtott írásbeli beadványaiban a Bizottság három példát hoz fel: 1) a bajor Natura 2000 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerint a kezelési tervek nem írnak elő kötelezettségeket a földtulajdonosok és a magánlegeltetési engedélyek birtokosai számára, az Elba torkolatának integrált kezelési terve pedig kimondja, hogy nem ró közvetlen kötelezettségeket az egyénekre; 2) a szász tartomány releváns honlapja azt jelzi, hogy a kezelési tervek előírásai nem kötelezőek az egyénekre nézve, és a kezelési tervek csak a természetvédelmi hatóságok számára kötelezőek, míg a többi hatóságnak egyszerűen át kell tekintenie vagy meg kell fontolnia azokat; és 3) Brandenburg tartomány kezelési és tervezési kézikönyve előírja, hogy a kezelési tervek a természetvédelmi hatóságokra nézve kötelezőek.

104. Mindazonáltal, amint Németország érvel, a kezelési és fejlesztési tervekben részletesebben meghatározott természetvédelmi célok közvetve kötelező erővel bírnak harmadik felekkel szemben, mivel egyrészt e személyek nem hajthatnak végre olyan terveket, projekteket vagy egyéb intézkedéseket, amelyek veszélyeztethetik a természetvédelmi célokat,[45] másrészt a KTT-k területén lévő földek tulajdonosainak tűrniük kell a fenntartási és helyreállítási intézkedéseket.[46]

105. Véleményem szerint a természetvédelmi célkitűzéseket – természetüknél fogva, hogy „célkitűzések" – úgy alakították ki, hogy azokat végre kell hajtani, amit az illetékes hatóságoknak kell biztosítaniuk. A Bíróság azon ítélkezési gyakorlata, amely szerint a területek kijelölésének kötelező erejűnek kell lennie,[47] nem értelmezhető úgy, hogy az ilyen kijelölési aktusnak konkrét aktív kötelezettségeket kell előírnia harmadik felekkel szemben. A természetvédelmi célkitűzések azonban, amint azt Németország kifejtette, harmadik feleknek korlátozzák az e célokkal ellentétes magánintézkedések megtételére vonatkozó szabadságát, és megkövetelik, hogy harmadik felek eltűrjék az e célok megvalósítása érdekében tett aktív intézkedéseket. Miután a természetvédelmi célkitűzéseket intézkedések révén végrehajtják, ezek az intézkedések konkrét kötelezettségeket róhatnak harmadik felekre (például tilalom az erdő bizonyos részeire való belépésre), ha ez szükséges a kedvező védettségi helyzetet tükröző cél eléréséhez.

106. Összefoglalva úgy vélem, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy Németország megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését azáltal, hogy a természetvédelmi célkitűzéseket nem határozta meg harmadik felekkel szemben kötelező erejű jogi aktusokban.

107. A fenti indokok alapján nem lehet helyt adni a Bizottság második kifogásának, amely szerint Németország általánosságban és folyamatosan megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését azáltal, hogy olyan természetvédelmi célkitűzéseket állapított meg, amelyek nem felelnek meg e rendelkezés jogi követelményeinek.[48]

V. Végkövetkeztetés

108. A fenti megfontolások fényében és a jelen ügyben megfogalmazott egyéb kifogások vizsgálatának sérelme nélkül azt javaslom, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy Németország nem teljesítette a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel a szóban forgó 4606 terület közül 88 esetében elmulasztott megállapítani természetvédelmi célkitűzéseket;

– utasítsa el a Bizottság által felhozott második kifogást az ezt meghaladó részében.

[45] Ezt a 2009. július 29-i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (a természet védelméről és a tájvédelemről szóló törvény, a természetvédelemről szóló szövetségi törvény) (BGB1. 2009 I, 2542. o.) 34. §-a biztosítja a jelen eljárásban alkalmazandó változatában (a továbbiakban: BNatSchG), amely az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdését ülteti át a nemzeti jogba.

[46] Ezt a BNatSchG 65. §-a biztosítja.

[47] Lásd ebben a tekintetben: 2003. február 27-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-415/01, EU:C:2003:118, 22. pont); 2010. október 14-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-535/07, EU:C:2010:602, 64. és 65. pont).

[48] Nem szükséges megvizsgálni, hogy a jogsértés általános és folyamatos jellegű-e, mivel a jelen ügyben nem állapították meg a jogsértés egyedi eseteit. Az általános és folyamatos jogsértés fogalma tekintetében lásd: a Bizottság kontra Írország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ügyre vonatkozó indítványom (C-444/21, EU:C:2023:90, 103–107. pont).