E. SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2007. május 3. [1]

1. A jelen eljárásban a Bizottság az EK 226. cikk alapján annak megállapítását kéri, hogy Olaszország – mivel nem tette meg a szükséges intézkedéseket a „Valloni e steppe pedegarganiche" különleges védelmi területen (a továbbiakban: KVT) található természetes élőhelyek és fajok élőhelyei károsodásának megakadályozására – nem teljesítette a 79/409 irányelv [2] (a továbbiakban: a madarakról szóló irányelv) 4. cikkének (4) bekezdéséből, a 92/43 irányelv [3] (a továbbiakban: az élőhelyekről szóló irányelv) 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdéséből, valamint 7. cikkéből eredő kötelezettségeit. E tekintetben felmerül a két irányelv rendelkezései közötti viszony kérdése.

A releváns közösségi jog

A madarakról szóló irányelv

2. A madarakról szóló irányelv 1. cikke kimondja, hogy az irányelv „[...] természetesen előforduló összes vadon élő madárfaj védelmére vonatkozik. Magába foglalja e fajok védelmét, kezelését és ellenőrzését [...]". A 2. cikk előírja, hogy a tagállamok „megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy az 1. cikkben meghatározott fajok állományait megfelelő szinten fenntartsák, vagy megfelelő szintre hozzák, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális igényeknek, mialatt figyelembe veszi a gazdasági és rekreációs igényeket is".

3. A 3. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] 2. cikkben foglalt követelmények figyelembevételével a tagállamok valamennyi, az 1. cikkben meghatározott madárfaj esetében megteszik a megfelelő intézkedéseket,

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (HL 1979. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.).

3 – 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).

amelyek az élőhelyek megfelelő sokféleségének és nagyságának megőrzéséhez, fenntartásához vagy helyreállításához szükségesek". A 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja egyike a biotópok és élőhelyek „megőrzésére, fenntartására és helyreállítására" vonatkozó négy elsődleges intézkedésnek, amelyek előírják a „védett területek kialakítását".

4. A madarakról szóló irányelv 4. cikke továbbá a következőképpen rendelkezik:

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

[...]

A tagállamok a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területeket e fajok védelme érdekében különleges védelmi területekké minősítik, figyelembe véve a fajok védelmi szükségleteit azokon a földrajzilag meghatározott tengeri és szárazföldi területeken, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell.

(2) A tagállamok hasonló intézkedéseket tesznek az I. mellékletben fel nem sorolt, rendszeresen előforduló vonuló fajok esetében is [...].

[...]

(4) Az (1) és (2) bekezdésekben meghatározott védett területek vonatkozásában a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle zavarásának elkerülése érdekében, amennyiben azok e cikk céljai szempontjából jelentőséggel bírnak. [...]"

5. A 9. cikk megengedi, hogy a tagállamok eltérjenek az irányelv bizonyos rendelkezéseitől, [4] nem írja elő azonban a 4. cikktől való eltérés lehetőségét.

6. A 13. cikk úgy rendelkezik, hogy „[a]z irányelv alapján hozott intézkedések alkalmazása nem vezethet az 1. cikkben meghatározott madárfajok védelme tekintetében a jelenlegi helyzet romlásához".

7. A 18. cikk szerint a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a madarakról szóló irányelvnek az értesítéstől számított két éven belül megfeleljenek, vagyis 1981. április 7-éig.

4 – Vagyis az 5., 6., 7. és 8. cikkek.

Az élőhelyekről szóló irányelv

8. Az élőhelyekről szóló irányelv következő preambulumbekezdései relevánsak:

„[1] [...] a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, beleértve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmét – miként a szerződés 130r. cikke megállapítja – a Közösség általános érdekében álló, alapvetően fontos célkitűzés; [5]

[...]

[6] [...] ahhoz, hogy gondoskodni lehessen a közösségi érdekeltségű természetes élőhelyek és fajok kedvező védettségi állapotának helyreállításáról, illetve fenntartásáról, különleges természetvédelmi területeket kell kijelölni egy egységes európai ökológiai hálózat előre meghatározott ütemtervnek megfelelő létrehozása érdekében;

[7] [...] valamennyi kijelölt területet be kell vonni az egységes európai ökológiai hálózatba, beleértve azokat is, amelyek a [...] madarakról szóló irányelv [...] értelmében már jelenleg is, illetve a jövőben különleges természetvédelmi területnek minősülnek;

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

9. Az élőhelyekről szóló irányelv 1. cikkének j) pontja úgy határozza meg a „terület" fogalmát, mint „világosan körülhatárolt kiterjedésű, földrajzi tényezők által meghatározott terület".

10. Az 1. cikk k) pontja a „közösségi jelentőségű természeti terület" fogalmát úgy határozza meg, mint:

„[...] olyan természeti terület, amely az azt magában foglaló bioföldrajzi régión vagy régiókon belül jelentős mértékben hozzájárul az I. mellékletben felsorolt természetes élőhely vagy a II. mellékletben felsorolt faj kedvező védettségi állapotának fenntartásához, illetve helyreállításához, csakúgy, mint a 3. cikkben említett Natura 2000 egységességéhez, és/vagy a biológiai sokféleség fenntartásához az érintett bioföldrajzi régión vagy régiókon belül."

11. Az 1. cikk l) pontja a „különleges természet-megőrzési terület" fogalmát a következőképpen határozza meg:

5 – Jelenleg, a módosítást követően, EK 174. cikk.

„[...] olyan, közösségi jelentőségű és a tagállamok által törvényi, közigazgatási és/vagy szerződéses aktus útján kijelölt természeti terület, amelyben meghozták a szükséges intézkedéseket azon természetes élőhelyek és/vagy fajok populációinak kedvező védettségi helyzetének helyreállítására illetve fenntartására, amelyek céljára a természeti területet kijelölték".

12. A 2. cikk a következőket írja elő:

„(1) Az irányelv célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához [...].

(2) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések célja a közösségi érdekeltségű természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi helyzetének fenntartása, illetve helyreállítása.

(3) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat is."

13. A 3., 4. és 5. cikk rendelkezik „a különleges természet-megőrzési területek egységes ökológiai hálózatának" létrehozásáról „Natura 2000" elnevezéssel. A 3. cikk (1) bekezdésének második albekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] Natura 2000 hálózat a tagállamok által a [madarakról szóló irányelvnek] megfelelően minősített különleges természetvédelmi területeket is magában foglalja".

14. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikk (2), (3) és (4) bekezdése szerint:

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

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

(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."

15. Az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikke a következőket írja elő:

„A 4. cikk (1) bekezdése alapján besorolt[6] vagy a 4. cikk (2) bekezdése értelmében annak megfelelően elismert területek tekintetében ezen irányelv alkalmazásának napjától, illetve – amennyiben az későbbi időpontra esik – azon időponttól számítva, amikor a tagállam a [madarakról szóló irányelv] irányelv értelmében végrehajtja, illetve elismeri a besorolást, a [madarakról szóló irányelv] irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondatából eredő kötelezettségek helyébe ezen irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdéséből eredő kötelezettségek lépnek."

16. A 23. cikk előírja, hogy a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az élőhelyekről szóló irányelvnek az értesítéstől számított két éven belül megfeleljenek, vagyis 1994 júniusáig.[7]

A tényállás és az eljárás

17. A „Valloni e steppe pedegarganiche", amely a Puglia régióban található, Olaszország legjelentősebb sztyeppés területeinek egyike, amely menedéket nyújt több ritka és

6 – Vagyis a KVT-k.

7 – A pontos időpont meghatározása nem annyira egyértelmű, mint ahogyan azt feltételeznénk: a C-166/97. sz., Bizottság kontra Franciaország (Szajna-torkolat) ügyben 1999. március 18-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-1719. o.) 5. pontjában kizárólag 1994 júniusáról van szó. A C-329/96. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-3749. o.) 2. pontjában, és a C-83/97. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1997. december 11-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-7191. o.) 2. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a határidő 1994. június 5-én lejárt. A SCADPlus ugyanakkor hivatkozik 1992. június 10-ére mint a hatályba lépés napjára, valamint az átültetés határidejére a tagállamokban. Lásd továbbá Kokott főtanácsnok a C-418/04. sz., Bizottság kontra Írország folyamatban lévő ügyben 2007. december 13-án ismertetett indítványának az 55. lábjegyzetét. Az Eur-Lex-en olvasható információk szerint az értesítés időpontja 1992. június 10., az átültetés határideje pedig 1994. június 10.

védett, vadon élő madárfaj számára. A geológiai altalaj e területen a kréta és a jura időszakokból származó mészből áll. A terület jelentős biológiai sokféleséget mutat, és számos erózió útján kialakult kanyont foglal magában, amely a sziklás környezetben ritka endémikus növényfajoknak biztosít élőhelyet.[8] Ez az egyetlen tájegység az olasz félszigeten, amelyen a *Tetrax tetrax* (reznek) letelepedett, és élőhely a *Falco biarmicus* (Feldegg-sólyom), a *Neophron percnopterus* (dögkeselyű), a Burhinus oedicnemus (ugartyúk), a Melanocorypha calandra (kalandrapacsirta), a Calandrella brachydactyla (székipacsirta[9]), és a Falco peregrinus (vándorsólyom) számára is. Ezek a madárfajok szerepelnek a madarakról szóló irányelv I. mellékletében.

18. A „Valloni e steppe pedegarganiche" („Promontorio del Gargano" elnevezéssel) az 1989-es európai jelentőségű madárélőhelyek ornitológiai jegyzékében, melynek elnevezése „Important Bird Areas in Europe" (fontos madárvédelmi területek; a továbbiakban: IBA 89-es jegyzék) „Important Bird Area"-ként, azaz fontos madárvédelmi területként szerepelt.

19. Kilenc évvel később, 1998. december 28-án Olaszország a területet a madarakról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének utolsó bekezdése alapján KVT-nek nyilvánította.

8 – Lásd http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/9110008.htm.

9 – [A magyar változat szempontjából irreleváns lábjegyzet].

20. 2001 februárjában a Lega Italiana Protezione Uccelli (olasz madárvédő szövetség) tájékoztatta a Bizottságot arról, hogy a KVT-n számos, az ökológiai egyensúlyt károsító ipari és ingatlanépítési munkálatot végeztek, valamint arról, hogy Manfredonia régió ipari fejlesztése céljából Manfredonia település regionális megállapodást kötött, amely magában foglalja – többek között – egy turisztikai épületegyüttes létrehozását „Magic Land" elnevezéssel. Nyilvánvalóan nem vitatott, hogy a munkálatok legalább néhány projekt esetében már 1998. december 28-át megelőzően megkezdődtek, és folyamatban vannak.

21. Az újraiparosítás alatt álló terület, összesen 400 hektár, a 89-es nemzeti út mentén a Posta Spiriticchio és Posta Predella falvak között, Siponto agglomerációjától délnyugatra, Manfredonia közigazgatási területén fekszik.

22. 2003. december 19-én a Bizottság felszólító levelet küldött Olaszországnak, és felhívta, hogy terjesszen elő észrevételeket. A válasz elmaradt. Ezért a Bizottság 2004. július 9-én az EK 226. cikk szerinti indokolással ellátott véleményt intézett Olaszországhoz, és felszólította, hogy két hónapon belül tegyen eleget kötelezettségeinek.

23. A 2004. november 9-én kelt levélben Olaszország tájékoztatta a Bizottságot, hogy hamarosan választ fog adni a Bizottság kifogásaira. További válasz azonban nem érkezett.

24. Ennek megfelelően a Bizottság 2005. október 24-én benyújtotta a jelen keresetet. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

a) állapítsa meg, hogy

– 1998. december 28., vagyis a „Valloni e steppe pedegarganiche" különleges védelmi terület kijelölését megelőzően Olaszország megsértette a madarakról szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdését, mivel nem tette meg a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle zavarásának elkerülése érdekében, amelyek jelentős kihatással bírtak tekintettel a „patto d'area"-nak nevezett tervre és az abban foglalt projektekre, amelyek (az IBA 89-listán szereplő) „Promontorio del Gargano" elnevezéssel, vagy (az IBA 98-as listán szereplő) „Promontorio del Gargano" elnevezéssel az IBA-n belül az élőhelyekre és fajokra nézve hatással járhattak, és amelyek ténylegesen az élőhelyek károsodását és a madarak zavarását okozták ezen IBA-kon belül;

– 1998. december 28-át követő időszak tekintetében Olaszország nem teljesítette az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdéséből, illetve 7. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel:

– a 6. cikk (2) bekezdésével ellentétes módon a regionális megállapodásban előírt projektek tekintetében, és amelyek az említett területen a természetes élőhelyeknek, valamint a fajok élőhelyének az elpusztítását, és a fajok zavarásáért felelősek, Olaszország nem tette meg a szükséges intézkedéseket a „Valloni e steppe pedegarganiche" különleges védelmi területen [10] az olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára a területet kijelölték;

10 – A Bizottság a keresetlevelében végig a „Valloni e steppe pedegarganiche" „különleges védelmi területet"-re utal, míg az élőhelyekről szóló irányelv a 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdésében a „különleges természetvédelmi terület" kifejezést alkalmazza. Ahogy azt már kifejtettem, az élőhelyekről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a Natura 2000 hálózatnak magában „kell" foglalnia a tagállamok által a madarakról szóló irányelv alapján különleges védelmi területté nyilvánított területeket; az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikkével összefüggésben értelmezett 4. cikkéből pedig az következik, hogy a madarakról szóló irányelv által védelmi területté nyilvánított valamennyi területet az élőhelyekről szóló irányelv értelmében különleges természetvédelmi területnek kell minősíteni, illetve ennek hiányában azokat automatikusan különleges természetvédelmi területként kell kezelni.

– a 6. cikk (3) bekezdésével ellentétes módon a regionális megállapodásban előírt projektek tekintetében, és amelyeknek jelentős hatása lehet a KVT-re, Olaszország nem végezte el az előzetes értékelést;

– a 6. cikk (4) bekezdésével ellentétes módon a regionális megállapodásban előírt projektek tekintetében, melyeket (a KVT-re gyakorolt hatásaik ellenére) a Manfredonia régiót sújtó társadalmi-gazdasági válság, valamint a munkanélküliség elleni küzdelem keretében hagytak jóvá, Olaszország nem folytatta le azt az eljárást, amely lehetővé teszi, hogy egy projektet (a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye ellenére) valamely fontos közérdeken alapuló ok miatt, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű, az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá a Bizottság véleménye szerint a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat, alternatív megoldás hiányában, mégis végrehajtsanak a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében;

b) kötelezze Olaszországot a költségek viselésére.

25. Az ügyben egyik fél sem kérte tárgyalás megtartását, erre nem került sor.

Értékelés

Előzetes megjegyzés

26. Olaszország kérte, hogy a Bizottság vonja vissza a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetét azon intézkedésekre tekintettel, amelyeket Puglia régió és más illetékes hatóságok különösen esetleges kompenzációs intézkedéseket érintően bevezettek, illetve be kívántak vezetni.

27. A Bizottság álláspontja szerint az Olaszország által előadott információk hipotetikusak. Nem alkalmasak arra, hogy orvosolják a Bizottság által előterjesztett kifogásokat, hanem legfeljebb e jogsértések jövőbeni hatásait enyhíthetik. Ennek megfelelően a Bizottság fenntartotta a keresetét.

28. A Bíróság megállapításai szerint a Bizottság jogosult fenntartani a keresetét az olyan helyzetekre vonatkozóan, amelyek tekinteté-

ben az alperes tagállam a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek a Bíróság előtti megindításakor a kifogásolt jogsértést már (teljesen vagy legalábbis részben) orvosolta. [11]

29. Álláspontom szerint a Bizottság jelen ügyben indokoltan tartotta fenn a keresetét. A Bíróság előtti iratanyagból egyértelműen kitűnik, hogy a „Valloni e steppe pedegarganiche" különleges védelmi terület jó állapotban volt az ipari és ingatlanépítési munkálatok megkezdését megelőzően. A különleges védelmi területen éppen befejezett munkálatok a sztyeppés élőhelyeket a területen (legalábbis részlegesen) elpusztították. A Bizottság „missziós jelentése" arra az eredményre jutott, hogy a meglévő épületek tekintetében kárenyhítési intézkedés nem lehetséges, és azok az intézkedések, amelyeket a Bizottságnak a helyszínen tett látogatása során említettek – mint például az épületek zöldre festése – pusztán esztétikai jellegűek.

30. Az Olaszország által elsőként az ellenkérelmében meghatározott, valamint a Bírósághoz Olaszország formális viszonválaszának a mellékleteként továbbított [12] intézkedések nem keltenek valódi bizalmat aziránt, hogy a helyzetet időközben rendezték, vagy a jövőben mindenképpen rendezik. [13]

31. Ebből következően a következetes ítélkezési gyakorlat szerint az EK 226. cikk alapján indított eljárásokban azt, hogy a kötelezettségszegés megtörtént-e, az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni; a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe. [14] A megállapodás tervezete, amelyre Olaszország viszonválaszában hivatkozik, ezért nem vehető figyelembe.

11 – Lásd, többek között, a 154/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1987., 2717. o.) 6. pontját; a C-299/01. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2002. június 20-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5899. o.) 11. pontját; és a C-168/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8227. o.) 24. pontját.

12 – A határidő meghosszabbítása után benyújtott viszonválasz dátuma 2006. május 30-a volt. E viszonválasz kizárólag annak eszköze, hogy a Bizottság és a Bíróság megkapja a „A Puglia régió – ökológiai terület – és a Manfredonia település közötti kapcsolatokról szóló megállapodás" (tervezet) egy példányát. A viszonválasz szerint a települési tanácsnak 2006. május 31-én jóvá kellett hagynia a megállapodást. Ezért nincs adat arra nézve, hogy a megállapodás tervezetét valóban jóváhagyták-e, és hatályba lépett-e.

13 – A megállapodás tervezete egyértelművé teszi, hogy az éppen befejezett projektek a „Valloni e steppe Pedegarganiche" KVT-re kedvezőtlen hatással voltak, és, kisebb mértékben, a két szomszédos védett területre hatással voltak (a tervezett KVT „Zone umide della Capitanata" és a KVT „Palude di Frattarolo". Viszonválaszában Olaszország nem fejti ki részletesen, hogy a megállapodás (amely csak nagyon általános szabályokat tartalmaz) pontosan milyen módon lenne megfelelő arra, hogy a már megtörtént károkozást enyhítse, vagy a jövőbeni károkozást megakadályozza.

14 – Lásd, többek között, a C-183/05. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-137. o.) 17. pontját; és a C-104/06. sz., Bizottság kontra Svédország ügyben 2007. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-671. o.) 28. pontját.

32. A következőkben a Bizottság konkrét kifogásait és a Bizottság által kérelmezett megállapításokat vizsgálom.

Az 1998. december 28-át megelőző időszak: a madarakról szóló irányelv 4. cikke (4) bekezdésének állítólagos megsértése

33. A madarakról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a tagállamok számára előírja, hogy KVT-ket hozzanak létre az irányelv I. mellékletében felsorolt madárfajok védelmére. Ugyanezen irányelv 4. cikkének (4) bekezdése kötelezi a tagállamokat arra, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle zavarásának elkerülése érdekében.

34. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, bár igaz az, hogy a tagállamok rendelkeznek bizonyos mérlegelési mozgástérrel a KVT-k kiválasztását illetően, az is igaz azonban, hogy az e területek közé sorolás kizárólag a madarakról szóló irányelv által meghatározott ornitológiai szempontoknak van alávetve, mint ahogy az irányelv I. mellékletében felsorolt madarak előfordulása.[15] A Bíróság továbbá megállapította, hogy a 89-es IBA jegyzék „bár jogilag nem kötelező az érintett tagállamokra, elismert tudományos értéke miatt a jelen esetben hivatkozási alapként szolgálhat annak megítélése érdekében, hogy valamely [tagállam] mennyiben tartotta be a KVT-k kijelölésére vonatkozó kötelezettségét".[16]

35. A fenti tények alapján egyértelmű, hogy 1998. december 28-át megelőzően Olaszország köteles volt a kérdéses területet KVT-vé minősíteni, és ezért megtenni a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle olyan zavarásának elkerülése érdekében, amely a szóban forgó területre jelentős hatással járhat.

36. A madarakról szóló irányelv nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kifejezetten előírná a fejlesztési programok terveinek előzetes vizsgálatát. Hasonlóképpen nem tartalmaz olyan kifejezett rendelkezést, amely a tagállamoknak megengedi, hogy egy projekt esetében, amely kedvezőtlen hatással lehet egy KVT-re, közérdekből figyelmen kívül hagyják az ilyen terv vizsgálatának kedvezőtlen eredményét, amennyiben a projektből kellő mértékű „társadalmi előny" származik. E tekintetben a madarakról szóló irányelv a környezetvédelem tekintetében kevésbé fejlett mechanizmust foglal magában, mint az utódja, az élőhelyekről szóló irányelv.

15 – A C-355/90. sz., Bizottság kontra Spanyolország (Santoña Marches) ügyben 1993. augusztus 2-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4221. o.) 26. pontja, és a C-44/95. sz., Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) 1996. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3805. o.) 26. pontja.

16 – A C-3/96. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1998. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3031. o.) 70. pontja.

37. Mindazonáltal a tagállamoknak szükségszerűen késznek kell lenniük arra, hogy egy területen, amelyet KVT-nek nyilvánítottak, vagy annak kellett volna nyilvánítani, *bizonyos mértékben* vizsgálatokat végezzenek. A madarakról szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a tagállamok „megteszik a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle zavarásának elkerülése érdekében, amennyiben azok e cikk céljai szempontjából jelentőséggel bírnak". Tekintettel a tervezett fejlesztésre a tagállamnak meg kell vizsgálnia, hogy az képes-e az élőhelyek szennyezésére vagy elpusztítására, illetve a védett madárfajok zavarására. Amennyiben bármelyik kérdésre igenlő a válasz, a tagállam köteles megtenni a szükséges intézkedéseket annak elkerülése érdekében.

38. A jelen ügyben mindazonáltal nem vitatott, hogy a meglévő ipari és ingatlanépítési munkálatok a területen, amelyet (késedelmesen) „Valloni e steppe pedegarganiche" KVT-nek nyilvánítottak, az élőhelyek szennyezését és/vagy elpusztítását, illetve a felsorolt madárfajok zavarását okozták.

39. Következésképpen Olaszország 1998. december 28-áig (a kijelölés időpontja) nem teljesítette a madarakról szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Az 1998. december 28-át követő időszak: az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (2), (3) és (4) bekezdésének állítólagos megsértése

40. Az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikke olyan rendelkezés, amely összekapcsolja az élőhelyekről szóló irányelvet és a madarakról szóló irányelvet. Előírja, hogy a madarakról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján besorolt, vagy a 4. cikk (2) bekezdése értelmében annak megfelelően elismert KVT-nek elismert területek tekintetében a madarakról szóló irányelv 4. cikke (4) bekezdéséből eredő kötelezettségek helyébe az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdéséből eredő kötelezettségek lépnek. A kötelezettségek helyettesítése az élőhelyekről szóló irányelv alkalmazásának napjától, illetve – amennyiben az későbbi időpontra esik – azon időponttól számít, amikor a tagállam a madarakról szóló irányelv értelmében végrehajtja, illetve elismeri egy bizonyos terület KVT-vé történő besorolását.

41. 1998. december 28-án Olaszország a „Valloni e steppe pedegarganiche" területet a madarakról szóló irányelv 4. cikke alapján KVT-nek nyilvánította. Ez vitathatatlanul az élőhelyekről szóló irányelv átültetésére előírt határidő lejártát követően történt. [17]

17 – A fenti 9. lábjegyzetben már ismertettem azokat az akadályokat, amelyek az élőhelyekről szóló irányelv alkalmazása pontos kezdőnapjának meghatározásával összefüggésben adódnak.

42. A Bíróság a Basses Corbières ügyben hozott ítéletében [18] megállapította, hogy „az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikke [releváns] fordulatának szó szerinti értelmezése esetén kizárólag a KVT-nek nyilvánított területek tartoznak az irányelv 6. cikke (2)–(4) bekezdésének hatálya alá". A Bíróság szintén megállapította, hogy „azon területek, amelyeket nem minősítenek KVT-vé, noha fennállt ilyen irányú kötelezettség, továbbra is a madarakról szóló irányelv 4. cikke (4) bekezdése első mondatának rendszere alá tartoznak".

43. Ebből következően 1998. december 28-áig a releváns kötelezettségeket a madarakról szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdése határozta meg. Ezt az időpontot követően az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdései alkalmazandóak.

44. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke szerint a tagállamok kötelesek a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedéseket megállapítani (6. cikk (1) bekezdése), a különleges természetvédelmi területeken található természetes élőhelytípusok és fajok élőhelyei károsodását és megzavarását megakadályozni (6. cikk (2) bekezdése), valamint minden terv vagy projekt, a különleges természetvédelmi területek végrehajtási terveinek kivételével, különleges védelmi területre gyakorolt hatásainak előzetes értékelését elvégezni (6. cikk (3) bekezdése).

18 – A C-374/98. sz., Bizottság kontra Franciaország (Basses Corbières) ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10799. o.) 44–47. pontja.

45. A 6. cikk (4) bekezdése a tagállamok számára (korlátozott) lehetőséget biztosít a kedvezőtlen előzetes vizsgálat figyelmen kívül hagyására, és a kérdéses terv vagy program engedélyezésére valamely elsődlegesen fontos, társadalmi vagy gazdasági jellegű, nyomós közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján. A tagállam ugyanakkor megteszi a szükséges kiegyenlítő intézkedéseket a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében. A tagállam az elfogadott kiegyenlítő intézkedésekről értesíti a Bizottságot.

Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdése

46. A regionális megállapodásban foglalt azon projektek, amelyeket már végrehajtottak, a természetes élőhelyeknek és a fajok élőhelyeinek a pusztulásához, valamint a fajok megzavarásához vezettek, és e következmények már megtörténtek. E projektek ezenfelül továbbra is kedvezőtlen hatással vannak a különleges természetvédelmi területre.

47. Az Olasz Köztársaság ezért nem teljesítette az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

A madarakról szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdése és az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése közötti kapcsolat [19]

48. Az élőhelyekről szóló irányelv 7. cikke alapján attól az időponttól kezdődően, amikor az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (2), (3) és (4) bekezdéseiből eredő kötelezettségek a madarakról szóló irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségek helyébe lépnek, kötelezettség keletkezik a 6. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálat elvégzésére, továbbá lehetőség nyílik a 6. cikk (4) bekezdése alapján a vizsgálat eredményének a közérdekből történő figyelmen kívül hagyására.

49. A Bíróságnak a Basses Corbières ügyben hozott ítéletéből [20] következik, hogy az előzetes vizsgálat elvégzésének kötelezettsége csak 1998. december 28-án jött létre, azon a napon, amelyen Olaszország a „Valloni e steppe pedegarganiche" területet különleges természetvédelmi területté nyilvánította a madarakról szóló irányelv 4. cikke alapján.

50. Ebben az időpontban Olaszországban már megkezdődtek a munkálatok a különböző projekteken – munkálatok, amelyek azonban még tartanak.

51. Ebből következően az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése abban az időpontban, amikor az előzetes vizsgálatnak lett volna helye, nem volt alkalmazható. Álláspontom szerint a rendelkezések értelemszerűen nem alkalmazhatóak visszaható hatállyal. [21] A már megtervezett és végrehajtott projektek tekintetében ezért nem állapítható meg, hogy Olaszország megsértette az említett rendelkezéseket.

52. Amennyiben azonban vannak további projektek, vagy valamely globális projektnek vannak olyan további szakaszai, amelyek természetes jelleggel megkülönböztethetőek a korábbi szakaszoktól, az ilyen projektek vagy szakaszok a 6. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettség hatálya alá tartoznak. Az ilyen projektekre vagy szakaszokra – legalábbis esetlegesen – a 6. cikk (4) bekezdésében előírt, a vizsgálati eredmények figyelmen kívül hagyására vonatkozó lehetőség is alkalmazható. A Bizottság keresetében ugyanakkor nem érvel ilyen különbségtétel mellett. A Bizottság továbbá nem alkalmazott a projektek meghatározására olyan módszert, amely lehetővé tenné a Bíróság számára azt, hogy e megkülönböztető elemzést megbízhatóan elvégezhesse.

19 – 2007. február 6-i levelével a Bíróság alkalmat adott az eljárásban részt vevő feleknek arra, hogy 2007. március 2-áig álláspontjukat előadják az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdése alkalmazhatóságának vonatkozásában. 2007. február 14-i levelével a Bizottság a Bíróság kérdéseire adott választ elutasította, és közölte, felülvizsgálja, hogy elálljon-e keresetének a 6. cikk (3) és (4) bekezdésére alapított részeitől, és rövidesen értesíteni fogja a Bíróságot végleges határozatáról. Olaszország 2007. február 20-i levelében válaszolt. 2007. április 30-áig, amikor jelen indítványt véglegesítették, a Bizottság nem terjesztett elő további közleményt a Bírósághoz.

20 – A 19. lábjegyzetben hivatkozott 44–47. pontok; lásd a fenti 41. pontot.

21 – Lásd analógiaként a C-209/04. sz. Bizottság kontra Ausztria ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2755. o.) 53–62. pontját.

53. Az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése tekintetében a Bizottság megállapításra irányuló kérelmeit következésképpen el kell utasítani.

A költségekről

54. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Kérelmében a Bizottság kérelmezte költségei megtérítését. Ugyanakkor azon az álláspontom vagyok, hogy bár az élőhelyekről szóló irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdése tekintetében a Bizottság megállapításra irányuló kérelmeit el kell utasítani, a jogsértés lényegében megállapítható. Nem látok okot a Bíróság általános gyakorlatától való eltérésre. Az Olasz Köztársaságot a költségek viselésére kell kötelezni.

Végkövetkeztetések

55. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság a „Valloni e steppe pedegarganiche" különleges védelmi terület kijelölésének időpontját, azaz 1998. december 28-át megelőzően nem teljesítette a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv (a madarakról szóló irányelv) 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel e területek tekintetében nem tette meg a szükséges intézkedéseket az élőhelyek károsodásának vagy elpusztításának, illetve a madarak olyan megzavarásának a megakadályozása érdekében, amelyek e kijelölt területekre nézve jelentős hatást gyakorolhatnak;

– állapítsa meg, hogy 1998. december 28-án és az azt követő időszak tekintetében az Olasz Köztársaság nem teljesítette a 92/43/EGK irányelv (az élőhelyekről szóló irányelv) 6. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel nem tette meg a szükséges intézkedéseket a „Valloni e steppe pedegarganiche" különleges védelmi területen a természetes élőhelyek és az azon fajok élőhelyei károsodásának, illetve azon fajok megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára a területet kijelölték;

– kötelezze Olaszországot a költségek viselésére.