JULIAN KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. január 20.[1]

I – Bevezetés

1. A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/42/EGK tanácsi irányelv[2] (a továbbiakban: élőhelyirányelv) fajok védelmét szolgáló rendelkezései 1994 óta hatályosak. Ugyanakkor e fajok közül sok nincs kedvező védettségi állapotban.[3]

2. A mezei hörcsög (*Cricetus cricetus*) franciaországi, Strasbourg környéki előfordulása tekintetében ráadásul jelentősen romlott a védettségi helyzet.[4] E folyamat miatt egy nem kormányzati szervezet az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló berni egyezmény[5] titkárságára panaszt nyújtott be, amelyet jelenleg vizsgálnak.[6]

3. A Bizottság is megragadja az alkalmat e romlás miatt, és kifogást emel az élőhelyirányelv mezei hörcsögre vonatkozó francia átültetésével szemben. Álláspontja szerint a francia intézkedések nem elegendőek ahhoz, hogy biztosítsák ezen előfordulás jövőbeni fennállását. A jelen ügy nehézsége abban áll, hogy az élőhelyirányelv irányadó 12. cikke nem tartalmaz általános kötelezettséget arra nézve, hogy biztosítsák a védett fajok kedvező védettségi állapotát, csupán bizonyos tilalmak bevezetését írja elő.

4. Igaz, hogy a mezei hörcsög különös szükségletei alapján vizsgálandó, hogy ezen az alapon milyen követelményeket kell felállítani

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; az élőhelyirányelvnek a környezetvédelem területén elfogadott 73/239/EGK, 74/557/EGK és 2002/83/EK irányelveknek Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról szóló, 2006. november 20-i 2006/105/EK tanácsi irányelvvel (HL L 363., 368. o.) módosított változata az irányadó.

3 – Lásd a Bizottságnak az élőhelyirányelv 17. cikke alapján készített összefoglaló jelentését (COM (2009) 358 végleges), valamint a kapcsolódó honlapot http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17.

4 – A faj védettségi helyzete mindazonáltal Németországban is kedvezőtlen, lásd Baden-Württemberg tartomány parlamentje 14/6976. sz. irományának 3. és azt követő oldalait.

5 – 1979. szeptember 19-én írták alá Bernben, ETS 104. sz.; HL L 38., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 280. o.

6 – Lásd még az Állandó Bizottság 2010. december 6-9-i, 30. üléséhez kapcsolódó munkadokumentumot, *Summary of case files and complaints*, T-PVS(2010)02revE, 2010. október 15., 6. o.

a mezei hörcsög védelme érdekében, lényegében azonban hasonló kérdések több más olyan fajnál is felmerülnek, amelyek tekintetében az élőhelyirányelv szigorú védelmi rendszert ír elő: például meghatározott denevérfajok vagy a vadmacska (*Felis silvestris*) esetében.

II – Jogi háttér

A – *A berni egyezmény*

5. Az Unió szerződő fél az Európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló, 1979. szeptember 19-én Bernben aláírt egyezményben (a továbbiakban: berni egyezmény)[7].

6. Az egyezmény 4. cikkének (1) bekezdése az élőhelyek védelme érdekében a következőket írja elő:

„(1) Minden egyes Szerződő Fél megteszi a megfelelő és szükséges jogi és közigazgatási intézkedéseket a vadon élő növény- és állatfajok élőhelyei védelmének biztosítására, különösen az I. és a II. mellékletben felsorolt fajok tekintetében, továbbá a veszélyeztetett természetes élőhelyek védelme érdekében.

(2) A Szerződő Felek saját tervezési és fejlesztési politikájukban tekintettel lesznek a megelőző bekezdés szerint védett területek természetvédelmi követelményeire, annak érdekében, hogy elkerüljék vagy a lehető legnagyobb mértékben csökkentsék e területek bárminemű károsodását.

(3) A Szerződő Felek vállalják, hogy kiemelt figyelmet szentelnek azon területek védelmének, amelyek a II. és a III. mellékletben felsorolt vonuló fajok tekintetében jelentőséggel bírnak, és amelyek a vonulási útvonalak, azaz a telelő, állomásozó, etető, szaporodó és vedlőhelyek összefüggésében megfelelőképpen helyezkednek el.

(4) A Szerződő Felek vállalják, hogy célszerűen összehangolják erőfeszítéseiket az e cikkben meghatározott természetes élőhelyek védelme érdekében, amennyiben ezek határterületeken helyezkednek el.”

7 – Az Európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény megkötéséről szóló 1981. december 3-i tanácsi határozat (HL L 38., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 280. o.). Az Egyezményt a HL 1982. L 38., 3. o. (magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 282. o.) tartalmazza.

7. Az egyezmény 6. cikke emellett a fajok védelmére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz:

„Minden egyes Szerződő Fél megteszi a megfelelő és szükséges jogi és közigazgatási intézkedéseket az [helyesen : a] II. mellékletben felsorolt vadon élő állatfajok speciális védelmének biztosítása érdekében. E fajok tekintetében különösképpen tiltott

a) a szándékos befogás és tartás és a szándékos elpusztítás összes formája;

b) a szaporodó és pihenőhelyek szándékos rongálása vagy elpusztítása;

c) a vadon élő állatok szándékos megzavarása, különösen a szaporodási, ivadéknevelő és téliálom-időszakokban, amennyiben a megzavarás ezen Egyezmény célkitűzéseinek szempontjából jelentős;

d) a tojások szándékos elpusztítása vagy kiszedése, illetve birtoklása még kifújt állapotban is;

e) ezen állatok akár élő, akár holt állapotban történő birtoklása és belső kereskedelme, beleértve a kitömött állatokat és azok minden egyes azonnal felismerhető részét vagy származékát, mindenütt, amennyiben ez az e cikkben foglalt rendelkezések hatékonyságához hozzájárulhat.”

8. Az egyezmény II. melléklete kifejezetten megnevezi a mezei hörcsögöt.

9. Az egyezmény céljára létrehozott Állandó Bizottság 2008. november 27-én elfogadta a 136. sz. ajánlást, amelynek értelmében a kis vagy csökkenő mezei hörcsögpopulációval rendelkező szerződő felek nemzeti cselekvési tervet alakítanak ki és hajtanak végre egy európai cselekvési terv[8] alapján.

B – *Az élőhelyirányelv*

10. Az élőhelyirányelv a vadon élő madarak védelméről szóló irányelvvel[9] együtt a berni egyezmény végrehajtására

8 – Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster (Cricetus cricetus, L. 1758) 2008. szeptember 15., T-PVS/Inf (2008) 9. sz. dokumentum.

9 – A vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.). A 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelvvel egységes szerkezetben (HL 2010. L 20., 70. o.).

szolgál.[10] Az élőhelyirányelv 1. cikke szerinti fogalommeghatározások közül különösen a fajok védettségi helyzetére vonatkozó meghatározás érdekes:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

i. »egy faj védettségi helyzete«: a fajt érintő azon hatások összessége, amelyek a 2. cikkben meghatározott területen belül hosszú távon befolyásolhatják a faj populációinak eloszlását és sűrűségét.

A védettségi helyzet abban az esetben minősül »kedvezőnek«, ha

– az érintett faj populációinak dinamikájára vonatkozó adatok azt mutatják, hogy a faj képes hosszú távon fenntartani magát természetes élőhelyének életképes alkotórészeként, továbbá

– a faj természetes elterjedési területe nem csökken, és valószínűleg a belátható jövőben sem fog csökkenni, továbbá

– kellő nagyságú élőhely áll rendelkezésre jelenleg, és valószínűleg a jövőben is a faj populációinak hosszú távú fennmaradásához.

[…]”

11. Az élőhelyirányelv 2. cikke az élőhelyirányelv alapvető célját tartalmazza:

„(1) Az irányelv célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül.

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

10 – Jelentés az európai vadon élő növények és állatok védelméről szóló egyezményről (1997–1998) (9. cikk, (2) bekezdés) (az Európai Bizottság nyújtotta be), SEC (2001) 515 végleges. Lásd még az Európai Közösségek Tanácsának és a tagállamok kormányai Tanács keretében ülésező képviselőinek 1987. október 19-i állásfoglalását az Európai Közösség környezetvédelmi politikájának és cselekvési programjának (1987–1992) folytatásáról és végrehajtásáról (HL C 328., 1. o., 5.1.6. pont). A C-75/01. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2003. február 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-1585. o.) 57. pontja nem áll ellentétben ezen egyezmény figyelembevételével, mivel a Bíróság csak azt állapította meg, hogy ezen egyezmény átültetése nem tekinthető elégségesnek az élőhelyirányelv átültetéséhez annyiban, amennyiben az egyezmény elmarad az irányelvtől.

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

12. Az élőhelyirányelv mezei hörcsög védelmére vonatkozó rendelkezése a 12. cikk (1) bekezdése. A következőket tartalmazza:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok természetes elterjedési területükön való szigorú védelmének érdekében, megtiltva az alábbiakat:

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

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

c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;

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

13. Az élőhelyirányelv IV. mellékletének a) pontja kifejezetten megnevezi a mezei hörcsögöt.

C – *A francia jog*

14. Franciaország az élőhelyirányelv 12. cikkét az egész állam területén védett szárazföldi emlősök listájának meghatározásáról és védelmük szabályozásáról szóló 2007. április 23-i rendelettel[11] (a továbbiakban: a 2007. április 23-i rendelet) ültette át. A 2. cikk (2) bekezdése a párzási és pihenőhelyek védelmét szabályozza:

„Az állatok párzási vagy pihenőhelyéül szolgáló területeinek elpusztítása vagy károsítása tilos az anyaország azon területein, ahol a faj előfordul, és amelyek a meglévő populációk fő előfordulása természetes mozgásterének számítanak. Ezen tilalmakat alkalmazni kell minden olyan fizikai vagy biológiai elemre, amely szükséges az érintett faj párzásához vagy pihenéséhez, egészen addig, amíg azokat ténylegesen igénybe veszik vagy vehetik a faj egymást követő párzási vagy pihenési ciklusai során, valamint, amíg a pusztítás vagy

11 – Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, JORF 108. sz., 2007. május 10., 8367. o., 152. sz. szöveg.

károsítás veszélyt jelent e biológiai ciklusok sikeres megvalósítására."

III – A tényállás, a pert megelőző eljárás és a felek kérelmei

15. A Bizottság 2007-ben felvette a kapcsolatot a francia kormánnyal egy, az elzászi mezei hörcsög populáció védettségi helyzetére vonatkozó panasz miatt. Kimutatták, hogy a mezei hörcsögök 2001-ben dokumentált üregeinek száma 1167 volt a fő területeken, és ez 161 és 174 közötti számra esett vissza 2007-re. A Bizottság így ezen előfordulás hamarosan bekövetkező eltűnésétől tartva észrevételei megtételére szólította fel Franciaországot az EUMSZ 258. cikk alapján.

16. Franciaország válaszul tájékoztatta a Bizottságot a mezei hörcsög védelmére irányuló intézkedéseiről.

17. A Bizottság 2008. június 6-án az EUMSZ 258. cikk szerinti indokolással ellátott véleményt bocsátott ki az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának megsértése miatt, és két hónapos határidőt szabott az abban állított jogsértés abbahagyására.

18. A francia kormány 2008. augusztus 7-én válaszolt, és ezt követően kiegészítő tájékoztatást nyújtott a Bizottságnak. Mivel azonban a választ a Bizottság nem találta kielégítőnek, 2009. szeptember 25-én benyújtotta a jelen keresetet.

19. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Francia Köztársaság megsértette az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt kötelezettségét azzal, hogy nem dolgozott ki olyan intézkedésprogramot, amely szigorú védelmet biztosít a *Cricetus cricetus* (mezei hörcsög) faj részére;

– a Francia Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

20. A Francia Köztársaság kéri, hogy a Bíróság

– utasítsa el a keresetet;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

21. A felek írásbeli észrevételeket terjesztettek elő, majd a 2010. október 21-i tárgyaláson kifejtették érveiket.

IV – Jogi értékelés

22. A felek nem vitatják, hogy Elzászban nem kedvező a mezei hörcsög védettségi állapota. Legalábbis 2000 óta jelentősen csökkent a mezei hörcsög dokumentált üregeinek száma, valamint erősen csökkent a mezei hörcsög előfordulási területének nagysága is. A mezei hörcsögök visszaszorulását lényegében két tényezőre vezetik vissza: a gazdálkodási gyakorlatra és a városfejlesztésre. A francia intézkedések mindkét tényezőt érintik, a Bizottság álláspontja szerint nem tesznek azonban eleget az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának.

23. Az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok, azaz különösen a mezei hörcsögök természetes elterjedési területen való szigorú védelme érdekében. Ennek a rendszernek a 12. cikk (1) bekezdésének d) pontja értelmében többek között meg kell tiltania a párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsítását vagy elpusztítását.

24. Elképzelhető, hogy az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának átültetéséhez elegendő egy tiltó szabályozás meghozatala. A jelen ügyben mindazonáltal nem ez a helyzet. A Bizottság sokkal inkább egy, a mezei hörcsög védelmére szolgáló intézkedésprogramot vár Franciaországtól. Ilyen elképzeléseinek kialakítása céljából ezenkívül támaszkodhat az ítélkezési gyakorlatra.

25. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy az irányelv 12. cikke(1) bekezdésének átültetése nemcsak teljes jogszabályi keret létrehozását követeli meg a tagállamoktól, hanem konkrét és különleges védelmi intézkedések megtételét is. Ezért a szigorú védelmi rendszer összefüggő és összehangolt, megelőző jellegű intézkedések meghozatalát is feltételezi.[12]

26. Még nem tisztázott, hogy milyen különleges követelményeket kell támasztani a várostervezéssel vagy a mezőgazdasággal szemben. Mindazonáltal illeszkedniük kell az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának keretei közé. Ezért olyan intézkedéseknek kell lenniük, amelyek szükségesek

12 – A C-183/05. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-137. o.) 29. és azt követő pontja. Lásd továbbá a méloszi viperáról szóló, C-518/04. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet 16. pontját.

a párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsítása vagy elpusztítása tilalmának átültetéséhez. Ez különösen a gazdálkodási intézkedések esetében kérdéses, hiszen nem meghatározott gyakorlatok tipikus tiltásáról van szó, hanem a mezőgazdasági területek bizonyos művelési formáinak ösztönzéséről.

27. Ezért elsőként azt vizsgálom meg, hogy az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja milyen intézkedéseket követel meg a mezei hörcsög védelme érdekében (lásd az A. pontot), végül pedig azt, hogy a francia intézkedések eleget tesznek-e e rendelkezés követelményeinek (lásd a B. pontot).

28. Ennek során segítségül hívom a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága által az élőhelyirányelv szerinti fajvédelemről a tagállamokkal való konzultációt követően kialakított iránymutatást.[13] Igaz, hogy ez az iránymutatás, amelyre Franciaország is hivatkozik egy ponton, nem bír kötelező erővel, mégis hasznos útmutatást tartalmaz az irányadó rendelkezések értelmezéséhez.[14]

A – *Az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának értelmezéséről*

29. Az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerint szükséges intézkedéseket e rendelkezés különböző elemeiből kell levezetni, nevezetesen a védelem tárgyából, a párzási, költő- vagy pihenőhelyekből (lásd az 1. pontot), abból, hogy a szigorú védelmi rendszer tilalmakat követel (lásd a 2. pontot), valamint abból, hogy el kell kerülni a védett helyek károsítását vagy elpusztítását (lásd a 3. pontot).

1. A párzási, költő- vagy pihenőhelyekről

30. A védelem mértéke vonatkozásában, különösen térbeli szempontból a párzási, költővagy pihenőhelyek hármas fogalmának jelentése irányadó.

13 – A 92/43/EGK élőhelyirányelvben előírt, a közösségi jelentőségű állatfajok szigorú védelmével kapcsolatos, 2007. februári útmutató; angol, francia és német nyelven letölthető: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home.

14 – Lásd a hivatkozást a farkasvadászatról szóló, C-342/05. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2007. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4713. o.) 30. pontjában.

31. A hörcsög vonatkozásában a párzás magában foglalja a párosodást és az ellést,[15] de bele kell érteni az utódnevelést is,[16] hiszen az utódok csak akkor járulnak hozzá a faj fenntarthatóságához, ha életben maradnak mindaddig, amíg maguk is párosodnak. A pihenőhely olyan hely, amely valamely állat vagy állatok egy csoportja számára a passzív időszakban szükséges a túléléshez. A pihenőhelyek magukban foglalják az állatok által pihenésre kialakított helyeket.[17]

32. Ha csupán azt a különleges helyet védik, ahol a mezei hörcsög párzik vagy pihen, akkor a védelem az üregekre korlátozható. Mindazonáltal nem szűkíthető ennyire a párzási vagy pihenőhely védelme akkor, ha e fogalmak értelmezése során figyelembe veszik az élőhelyirányelv célkitűzéseit.[18]

33. Az élőhelyirányelv 2. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint az irányelv átültetését szolgáló intézkedések célja a közösségi érdekeltségű természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségű helyzetének fenntartása, illetve helyreállítása. Az élőhelyirányelv 1. cikkének i) pontja értelmében a védettségi helyzet abban az esetben minősül kedvezőnek, ha az érintett faj populációinak dinamikájára vonatkozó adatok azt mutatják, hogy a faj képes hosszú távon fenntartani magát természetes élőhelyének életképes alkotórészeként, továbbá nem csökken a faj természetes előfordulási területe, és valószínűleg a belátható jövőben sem fog csökkenni.

34. A párzási, költő- vagy pihenőhelyek védelmének biztosítania kell azt, hogy hozzájáruljon az érintett faj kedvező védettségi helyzetének fenntartásához vagy helyreállításához. A Bizottság ezt nevezi a folyamatos ökológiai funkcionalitás biztosításának.[19] Mindent biztosítani kell, ami az érintett faj párzási és költési sikeréhez, valamint zavartalan pihenéséhez szükséges.[20] Az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának francia átültetése, a 2007. április 23-i rendelet 2. cikkének (2) bekezdése egészen hasonlóan szabályozta a védelem mértékét.

15 – Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 57. pontját (47. o.).

16 – Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 58. pontját (47. o.).

17 – Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 59. pontját (47. o.).

18 – Lásd Léger főtanácsnok C-103/00. sz., Bizottság kontra Görögország (ún. „Caretta caretta") ügyre vonatkozó 2001. október 25-i indítványának (EBHT 2002., I-1147. o.) 43. pontját és a C-183/05. sz., Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó 2006. szeptember 21-i indítványának (EBHT 2007., I-137. o.) 25. pontját.

19 – Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 62. pontját (50. o.).

20 – Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 53. pontját (45. o.).

35. Ez a megközelítés megköveteli, hogy tekintettel legyenek a védett fajok különböző ökológiai szükségleteinek és stratégiáinak sokféleségére, valamint, hogy a védelmi intézkedések tükrözzék a különböző fennálló viszonyokat.[21].

36. A Bizottság iránymutatása ezért – helyesen – a párzási, költő- vagy pihenőhelyek átfogó (tág) értelmezését javasolja a kis mozgásterű fajok esetében. A mezei hörcsöghöz hasonló fajok a nagy mozgásterű fajokkal ellentétben legfeljebb átmenetileg használhatják pihenésre az olyan elszigetelt párzási vagy pihenőhelyeket, ahol a közvetlen környezetben nem található meg a szükséges táplálkozási élőhely. Hosszabb idejű ott-tartózkodás esetén éhen halnak. Ezért a mezei hörcsög üregeinek közvetlen környezetében található, az életben maradáshoz és párzáshoz szükséges élőhelyet ugyancsak a párzási vagy pihenőhelyek védelme alá kell vonni.

37. A védelmi intézkedések szükséges tartalma ezenkívül jelentős mértékben függ a védeni kívánt faj védettségi helyzetétől. Jó védettségi helyzetben lévő faj esetében elképzelhető, hogy elegendő elvontan biztosítani az élőhelyirányelv 12. cikkének (1) bekezdésében nevezett tilalmakat, és felügyelni a fajt. Kedvezőtlen védettségi helyzetben azonban további kötelezettségek terhelik a tagállamokat, mivel a védelmi rendszernek hozzá kell járulnia a kedvező védettségi helyzet helyreállításához. Valamely igen kedvezőtlen védettségi helyzetben lévő faj párzási, költő- vagy pihenőhelyeinek védelme – hasonlóan az elzászi mezei hörcsög esetéhez – nagyvonalú elhatárolást tesz szükségessé a faj eltűnésének és ezzel a helyszínek funkciója elvesztésének megelőzéséhez. A védelmi intézkedéseknek lehetőség szerint különösen a kedvezőtlen védettségi helyzet okát jelentő körülményekre kell irányulniuk.

38. A mezei hörcsög párzási vagy pihenőhelyeinek ezen értelmezés szerinti védelme, amely magában foglalja a faj e helyeket körbevevő élőhelyét is, megfelel az Unió által kötött azon nemzetközi megállapodásoknak is, amelyeknek az élőhelyirányelvvel kíván eleget tenni. A berni egyezmény 4. cikke és II. melléklete értelmében ugyanis meg kell tenni a megfelelő és szükséges jogi és közigazgatási intézkedéseket a vadon élő növény- és állatfajok élőhelyei védelmének biztosítására, különösen a II. mellékletben nevezett mezei hörcsög tekintetében.

21 – Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 55. pontját (46. o.).

39. A másodlagos uniós jog rendelkezéseit, ha lehetséges, az Unió által kötött nemzetközi megállapodásokkal összhangban kell értelmezni.[22] Ez különösen az élőhelyirányelv mezei hörcsögre vonatkozó rendelkezéseire érvényes. Bár az Unió a berni egyezmény e szempontját a mezei hörcsög esetében csupán a párzási vagy pihenőhelyek tekintetében ültette át kifejezetten, a rendelkezéseknek az élőhelyeik berni egyezmény 4. cikke szerinti védelmének kötelezettségét mégis a lehető legszélesebb körű módon kell megvalósítaniuk.[23]

40. Így az elzászi mezei hörcsögök párzási vagy pihenőhelyeinek az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt védelme az összefüggő és összehangolt megelőző jellegű intézkedések révén kiterjed az üregekre és a környező élőhelyre is.

22 – A C-61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3989. o.) 52. pontja; a C-341/95. sz. Bettati-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4355. o.) 20. pontja; a C-286/02. sz. Bellio F.lli-ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2004., I-3465. o.) 33. pontja; a C-306/05. sz. SGAE-ügyben 2006. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11519. o.) 35. pontja, valamint a C-161/08. sz. Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely ügyben 2009. május 14-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4075. o.) 38. pontja.

23 – Más fajoknál ellenben az élőhelyirányelv 4–6. cikke szerinti területi védelem alkalmazandó, amely kifejezetten magában foglalja a más élőhelyeket.

2. A tilalom fogalmáról

41. A szükséges védelmi intézkedéseket azáltal korlátozzák, hogy az élőhelyirányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerinti szigorú védelmi rendszert tilalmakból kell felállítani. A szükséges intézkedések tárgya ezért nem lehet semmilyen természetes fejlődés.

42. Az emberi viselkedés ezzel ellentétben alkalmas tárgya a tilalmaknak. A Bíróság már korábban tisztázta, hogy az élőhelyirányelv 12. cikke(1) bekezdésének d) pontja szerinti intézkedések nem korlátozódnak a szó eredeti értelmében vett tilalmakra, hanem végrehajtási intézkedéseket[24] vagy a faj felügyeletét[25] is magukban foglalják.

43. A francia kormány álláspontja szerint a Bizottság mindazonáltal olyan intézkedéseket követel, amelyek túlmutatnak az élőhelyirányelv 12. cikke(1) bekezdésének d) pontja szerint szükséges tilalmakon és azok végrehajtásán, illetve a felügyeleten. Mindeközben a már hivatkozott iránymutatásra hivatkozik, amelynek értelmében ez az előírás nem követel meg olyan proaktív

24 – A C-103/00. sz., Bizottság kontra Görögország (ún. „Caretta caretta") ügyben 2002. január 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-1147. o.) 32. és azt követő pontjai.

25 – A 12. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 32. pontja.

élőhely-kezelési intézkedéseket, mint például meghatározott fajok élőhelyének helyreállítása vagy javítása.[26]

44. Ezen álláspontot lényegében arra alapozzák, hogy az ilyen intézkedéseket mindenekelőtt az élőhelyirányelv 4–6. cikke szerinti területi védelemmel azonosítják.[27] Ez mindazonáltal nem zárja ki eleve azt, hogy a proaktív intézkedéseket bevonják a 12. cikk (1) bekezdése szerinti fajvédelembe is. Ez különösen a mezei hörcsöghöz hasonló olyan fajok esetében érvényes, amelyek tekintetében nincsenek ilyen védett területek.

45. Nagyobb súllyal bír az a gondolat, hogy a tilalmak védelmi természetűek, és így céljuk elsősorban valamely fennálló állapot romlásának megakadályozásában áll. A tilalmak azonban hozzájárulhatnak az élőhelyek helyreállításához vagy javításához is azáltal, hogy pozitív természetes fejlődést tesznek lehetővé.

46. A fajvédelmi természetű tilalmak ráadásul magától értetődően befolyásolhatják az élőhelykezelést is. A mezei hörcsög védelme tekintetében például a mezőgazdaságban elképzelhető a mélyszántás megtiltása, mivel az elpusztíthatja az üregeket.[28]

47. Végül a tilalmakat meg lehet fogalmazni olyan átfogó módon is, hogy gyakorlatilag az előírásokkal egyenértékűvé válnak, különösen ha csak a konkrétan kívánt magatartást engedélyezik. Amennyiben az érintett faj konkrét életkörülményei megfelelő intézkedéseket igényelnek, akkor a kedvező védettségi helyzet fenntartásának vagy helyreállításának céljával ellentétes az, ha a tiltás fogalmából – és ezzel a szigorú védelmi rendszerből – kizárják a magatartások ilyen szabályozási formáját.

3. A károsítás vagy elpusztítás ellen szükséges intézkedésekről

48. Az bír tehát döntő jelentőséggel, hogy melyek azok az emberi magatartások, amelyek megakadályozzák a mezei hörcsög párzási vagy pihenőhelyei károsítása vagy elpusztítása tilalmának megvalósulását.

49. Az itt alkalmazandó mérce ugyancsak a párzási és pihenőhelyek folyamatos ökológiai

26 – A 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 61. pontja (22. o.), 10. pontja (28. o.), 19. pontja (31. o.), 49. pontja (44. o.).

27 – Lásd például a 13. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 22. oldalát.

28 – Kupfernagel, *Populationsdynamik und Habitatnutzung des Feldhamsters (Cricetus cricetus) in Südost-Niedersachsen*, Disszertáció 2007., 82. o.

funkcionalitása.[29] Ezért károsítás vagy elpusztítás alatt azon magatartásokat kell érteni, amelyek hátrányosan érintik vagy megszüntetik ezt a funkcionalitást.

50. Ezzel ellentétben nem szükséges intézkedéseket tenni azokon a területeken, ahol a mezei hörcsög nem fordul elő. Az ilyen intézkedések minden bizonnyal ezen élőhelyeknek a mezei hörcsög általi jövőbeni újraelfoglalása tekintetében ésszerűek, így vélhetően összességében szükségesek a faj elzászi kedvező védettségi helyzetének helyreállításához. Az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerinti intézkedések mindazonáltal kizárólag a párzási, költő- vagy pihenőhelyeken létező populációkra vonatkoznak. A Bizottság nem hivatkozott arra, és nem is valószínű, hogy e konkrét populációk kedvező védettségi helyzetéhez szükség van az üregek környékén kívül eső területek művelésének meghatározott módjára.

51. A válaszában előadottakkal ellentétben a Bizottság a jelen ügyben arra sem alapozhatja a mezei hörcsög korábban létező populációi helyreállításának kötelezettségét, hogy Franciaország korábban esetleg nem biztosított megfelelő védelmet a mezei hörcsögnek. Igaz, hogy már 1994-ben szigorú védelmi rendszert kellett bevezetni a mezei hörcsög tekintetében, és nem kizárt, hogy a múltbeli mulasztás megalapozhatja a tagállamok helyreállítási kötelezettségét.[30] A Bizottság ennek ellenére sem a pert megelőző eljárásban, sem a keresetében nem követelt helyreállítást, legelőször csupán a válaszában utalt arra. Ez az eljárás tárgyának tiltott kiterjesztése.[31]

52. Végül utalni kell arra, hogy Franciaország helyesen érvel azzal, hogy az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja nem írja elő bizonyos eredmények elérését. A fajok védettségi helyzete túl sok természetes tényezőtől függ ahhoz, hogy a tagállam garantálni tudja az állomány meghatározott létszámát.

53. Mindazonáltal nem elegendő az, hogy az illetékes hatóságok „komolyan veszik azt a célkitűzést", hogy megakadályozzák a párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsítását vagy elpusztítását, ahogyan azt Franciaország javasolja a madárvédelmi irányelv

29 – Lásd a fenti 33. és azt követő pontokat.

30 – Valamely lehetséges madárvédelmi területtel szembeni mulasztásokról lásd a C-418/04. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-10947. o.) 82. és azt követő pontjait. Ebbe az irányba mutat a saját forrásoknak az Unió rendelkezésére bocsátásáról szóló ítélkezési gyakorlat is, lásd a C-239/06. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2009. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-11913. o.) 56. és azt követő pontjait, valamint a C-284/05. sz., Bizottság kontra Finn Köztársaság ügyben 2009. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-11705. o.) 55. és azt követő pontjait.

31 – Lásd a C-186/06. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-12093. o.) 15. és azt követő pontjait és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

4. cikke(4) bekezdésének második mondatáról szóló ítéletre[32] hivatkozva. Ez a rendelkezés a madárvédelmi területeken kívül elegendőnek tartja a puszta „törekvést", míg az élőhelyirányelv 12. cikkének (1) bekezdése szigorú védelmi rendszert követel meg. Az ilyen rendszernek alapvetően alkalmasnak kell lenni a párzási, költő- vagy pihenőhelyek minden olyan károsításának vagy elpusztításának hatékony megakadályozására, amely veszélyezteti a kedvező védettségi helyzet megóvását vagy helyreállítást.

54. Az állomány létszámának fejlődése ugyan nem alkalmas az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontja megsértésének közvetlen bizonyítására, mégis hivatkozási alap lehet a meghozott intézkedések hatékonyságának mutatójaként.

55. Összefoglalásképpen meg kell állapítani, hogy az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja olyan összefüggő és összehangolt megelőző jellegű intézkedéseket ír elő, amelyek hatékonyan megakadályozzák az olyan emberi tevékenységet, amely károsítja vagy teljesen elpusztítja a mezei hörcsög üregeinek és a környező területnek – mint párzási és pihenőhelynek – az ökológiai funkcionalitását.

B – *A francia intézkedésekről*

56. E mérce alapján kell megvizsgálni a francia intézkedéseket. Elsőként a mezőgazdasággal foglalkozom, majd a várostervezéssel.

1. A mezőgazdaságról

57. Franciaország az úgynevezett kiemelt cselekvési terület (zones d'action prioritaire; a továbbiakban: ZAP-terület), valamint egy nagyobb, úgynevezett visszafoglalási terület vonatkozásában hozott intézkedéseket.

58. A ZAP-területen belül szerződéses intézkedések révén biztosítják a 20% gabona- és 2% lucernatermelést. Az összesen 3285 ha nagyságú ZAP-terület három, legalább 600 ha nagyságú területet foglal magában, amelyek

32 – A C-418/04. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-10947. o.) 179. pontja.

mindegyikén 1500 egyedből álló populációt kívánnak elérni.

59. Ezenkívül ösztönzik a lucerna és az őszi gabona termesztését a nagyobb, 77 000 ha nagyságú visszafoglalási területen, amely magában foglalja a mezei hörcsög által hagyományosan használt és a jövőbeni előfordulására alkalmas terület 49%-át. Itt is törekednek arra, hogy a hörcsögök által lakott területeken elérjék a 20% gabona- és 2% lucernatermelést.

60. A Bizottság ezen intézkedések mértékét és minőségét kifogásolja.

61. Csak akkor lehet az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerinti mércével mérni azokat, ha szükségesek az olyan emberi tevékenység hatékony megakadályozásához, amely károsítja vagy teljesen elpusztítja a mezei hörcsög üregeinek és a környező területnek – mint párzási és pihenőhelynek – az ökológiai funkcionalitását.

62. Az elzászi hörcsögök előfordulásának korábbi erőteljes visszaszorulása azt mutatja, hogy ez a faj nem marad fenn külön védelmi intézkedések nélkül. A felek nem vitatják azt, hogy a gazdálkodási gyakorlat, különösen a kukoricatermesztés lényeges tényező. Mindazonáltal azt sem vitatják, hogy a mezei hörcsög nem marad fenn az élőhelye számára kedvező mezőgazdasági hasznosítás nélkül.

63. Ezért abból kell kiindulni, hogy csak akkor biztosítható a mezei hörcsög üregeinek folyamatos ökológiai funkcionalitása, ha a környező mezőgazdasági területeket számukra kedvező módon hasznosítják. A tiltó szabályozások szövegében ezért ezeken a területeken meg kell tiltani a mezei hörcsögöt veszélyeztető minden hasznosítást.

64. Jóllehet Franciaország nem írt elő megfelelő tilalmakat, helyette azonban ösztönző intézkedésekkel próbálta elérni a megfelelő hasznosítást. Ez mindazonáltal az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerinti magatartásszabályozás megvalósításának csupán egy másik eszköze. Franciaország csak akkor sértette meg ezt a rendelkezést, ha az adott eszköz nem volt kellően hatékony.

65. A Bizottság mindenekelőtt a megfelelően megművelt területeknek a mezei hörcsög korábbi elterjedési területéhez viszonyított mértékét kifogásolja. Ez a kifogás legalábbis részben megalapozott.

66. Az irányadó időpontban – 2008-ban – a ZAP-területre és a visszafoglalási területre vonatkozó agrár-környezetvédelmi intézkedések a mezei hörcsög által lakott területeknek csupán 60%-át érintették.[33] Az elterjedési területük fennmaradó 40%-át így nem érintették azok az intézkedések, amelyek Franciaország véleménye szerint szükségesek a párzási és pihenőhelyek folyamatos használatának biztosításához.

67. Igaz ugyan, hogy a hiányzó területeket 2011 végéig ugyancsak bevonják, a jelen keresetben azonban nem erről van szó. A kötelezettségszegés fennállását ugyanis a tagállamban az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni.[34]

68. A Bizottság azt is helyesen kifogásolja, hogy a ZAP-területen és a visszafoglalási területen korlátozottak a mezőgazdasági intézkedések. Igaz, hogy a visszafoglalási terület magában foglalja a mezei hörcsög 2000. évben fennálló előfordulási területeit, nem zárja ki azonban azt, hogy a mezei hörcsögök más olyan területeken is ástak üregeket, amely területeket védeni kell a mezőgazdaság okozta károktól. Ezek a területek egyébként lehetnek a mezei hörcsög hagyományos elterjedési területének azon fennmaradó részén is, ahol Franciaország állítása szerint 2008-ban találtak egy mezeihörcsög-üreget.[35]

69. A Bizottság álláspontjával ellentétben ez nem jelenti azt, hogy Franciaországnak a mezei hörcsög egész hagyományos elterjedési területét lefedően alkalmaznia kellett a mezőgazdasági intézkedéseket. Az állomány fejlődésének megfelelő nyomon követése révén sokkal inkább elegendő az, ha ezen intézkedéseket a mezei hörcsögök ismert üregeire alkalmazzák. Mezeihörcsög-üregek hiányában az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja nem is ír elő intézkedést.

70. Így Franciaország megsértette az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjából fakadó kötelezettségeit azáltal, hogy a mezei hörcsögöt védő agrár-környezetvédelmi intézkedések csupán az e faj által lakott terület 60%-ára vonatkoznak, és nem alkalmazandók a ZAP-területen és a visszafoglalási területen kívüli előfordulás esetében.

33 – Lásd a francia kormány 2009. április 7-i tájékoztatóját, a kereset 7. melléklete, 98. o.

34 – A C-504/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet 24. pontja, a C-241/08. sz., Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-1697. o.) 59. pontja és a C-458/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 18-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-11599. o.) 81. pontja.

35 – A 2008. augusztus 7-i tájékoztatást követően ebben az évben 643 mezeihörcsög-üreget találtak a teljes hagyományos elterjedési területen, de ebből csupán 642-t a visszafoglalási területen, lásd a keresetlevél 6. mellékletét, 91. és azt követő oldal.

71. Az is kétséges, hogy a francia intézkedések mint olyanok megfelelően hatékonyak-e.

72. A mezei hörcsög rossz védettségi helyzete miatt a francia hatóságok abból indulnak ki, hogy a fennálló előfordulás túl kicsi ahhoz, hogy hosszú távon fennmaradjon. Csak azok a populációk életképesek hosszabb időn keresztül, amelyek esetében az összefüggő előfordulási területen legalább 1500 egyed él. A három ZAP-területet úgy kell megművelni, hogy a jövőben mindegyik alkalmas legyen egy ilyen nagyságú populáció megtelepedésére.

73. A francia intézkedések azonban 2007 és 2010 között nem érték el a kitűzött célt a ZAP-területen.

74. Az első két évben ott összesen 230, illetve 231 üreg volt, 2009-ben már csak 161, 2010-ben azonban számuk 298-ra nőtt. Minden üreg egy állatot jelent. Ha ez az irányvonal folytatódik, remélhető, hogy a hörcsögpopuláció hosszú távon ismét életképes nagyságot ér el. Akkor vélhetően elegendőek lesznek a francia intézkedések.

75. A számok alaposabb vizsgálata mindazonáltal azt mutatja, hogy a pozitív fejlődés arra a kis területre koncentrálódik, ahol láthatóan különösen jó feltételek biztosítottak a mezei hörcsög számára. Ez a terület Geispolsheim község, különösen a vízvédelmi terület[36], valamint az obernai-i mezőgazdasági gimnázium[37] területe. Ezen a két helyen összesen 267 üreg található, és ezek nyilvánvalóan részben a ZAP-területen kívül esnek. Más területeken az előfordulás vagy stagnál, vagy tovább csökken.

76. A ZAP-terület mellett az úgynevezett fő előfordulási zónákban is nyilvántartják az állomány fejlődését. Az állomány a 2001. évre vonatkozó 1167 üregről 2007-re 174 üregre csökkent. A következő években a számok kissé emelkedtek, először 209, majd 244, végül 261 üregre. Mindazonáltal ezt a fejlődést is jelentős mértékben befolyásolták a geispolsheimi és az obernai-i kivételes területek.

36 – A *Plan de conservation 2007–2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009.*, 121. és azt követő oldala ezt a területet hozza fel példaként a hosszútávon megfelelő művelés során fellépő pozitív fejlődésre.

37 – Lásd a *Plan de conservation 2007–2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009.*, a kereset 117. oldalát, valamint a francia kormány 2010. évi számokhoz fűzött tájékoztatását. Ez az intézmény a mezei hörcsög védelmét szolgáló cselekvési program különböző alkotórészein keresztül jelentős szerephez jut, lásd a Plan d'action pour le Hamster commun (*Cricetus cricetus*) en Alsace, Tome 1, 2007–2011., 8, 21, 47. és 53. o. (az A2-5. sz. és az A2-8. sz. intézkedés).

77. Következésképpen a 20% gabona- és 2% lucernatermelésre vonatkozó francia művelési stratégia nem elegendő ahhoz, hogy Elzászban biztosítsa a mezei hörcsög kedvező védettségi helyzetét. Sokkal inkább szükség van olyan kiegészítő jellemzőkre, mint amelyek láthatóan megvannak Geispolsheimban és Obernaiban.

78. Ezen eredmény mellett szól az az irat is, amelyben a francia kormány bemutatja stratégiájának alapját. Olyan kísérletekre alapozták, amelyek értelmében a termőterületek 20–30%-ban gabonával való lefedésével és 2–4%-ban lucernával való lefedésével nőtt a hörcsögüregek száma.[38] A 20%-os gabona- és 2%-os lucernaarány célkitűzése mindazonáltal ezen értékek alsó határán marad. Továbbá a kísérletek során csupán három ilyen termelési arányokkal rendelkező területet hasonlítottak össze kilenc másik olyan területtel, ahol szinte semennyi lucerna és jelentősen kevesebb gabona termelése folyt.

79. Nyilvánvalóan nem vettek figyelembe más intézkedéseket, így például a szántók melletti gyógynövényekkel beültetett sávok létrehozását vagy gabonasorok aratás utáni lábon hagyását.[39]

80. A tárgyaláson a francia kormány elvben helyesen azt hangsúlyozta, hogy a hörcsögöket nem mesterséges kis védelmi területeken kell megtartani, hanem a ténylegesen hasznosított mezőgazdasági területeken. Ezzel együtt a megfelelő nagyságú populációk létrejöttéig a rossz védettségi helyzet miatt előzetesen szükség lehet a faj különösen szigorú védelmére.

81. Franciaország mindazonáltal úgy véli, hogy az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjából nem következik a hosszú távon életképes populációk létrehozásának célja, e cél túlmutat ezen.

82. Az élőhelyirányelv által kitűzött cél, a mezei hörcsög párzási és pihenőhelyeinek folyamatos ökológiai funkcionalitása[40] mindazonáltal feltételezi azt, hogy a populációk hosszabb távon életképesek. Így e helyszínek védelmének arra kell irányulnia, hogy megtartsa vagy helyreállítsa az életképes populációkat.

83. Amennyiben valamely faj védettségi helyzete csupán azért kedvezőtlen, mert meghatározott veszélyeknek van kitéve, akkor elegendő lehet a faj e tényezők elleni védelme. Amennyiben azonban – a jelen ügyhöz hasonlóan – a faj populációi olyan kicsik, hogy az állomány természetes változása

38 – Az ellenkérelem 4. melléklete.

39 – Lásd a lehetséges intézkedések felsorolását a 8. lábjegyzetben hivatkozott, a mezei hörcsög védelmére vonatkozó európai cselekvési tervre vonatkozó javaslat 24. oldalán.

40 – Lásd a fenti 33. és azt követő pontokat.

következtében is eltűnhetnek, akkor a hatékony védelmi rendszer célja az állomány létszámának növelése kell legyen.

84. Következésképpen a párzási és pihenőhelyek védelmének alkalmasnak kell lennie arra, hogy a mindenkori területen biztosítsa a faj hosszú távú fennmaradását. Ez különösen azt jelenti, hogy úgy kell megművelni a túl kicsi populációk esetében a hörcsögüregek környezetében lévő élőhelyet, hogy a hörcsögállomány megfelelő pihenéshez jusson.

85. Franciaország álláspontjával ellentétesen ezt nem kérdőjelezi meg az élőhelyirányelv 2. cikkének (3) bekezdése sem. Ennek értelmében az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat is. Ezeket a követelményeket figyelembe kell tehát venni a védelmi intézkedések kialakítása során. Mindazonáltal a kedvező védettségi helyzet célját nem kérdőjelezi meg a 2. cikk (3) bekezdése. A szigorúan védett fajok védelmére hozott intézkedéseknek ezért e rendelkezés ellenére alkalmasnak kell lenniük a kedvező védettségi helyzet fenntartására vagy helyreállítására. Jelen esetben nem ez a helyzet.

86. A Bizottság végül azt kifogásolja, hogy a mezei hörcsögöt az is veszélyezteti, hogy nem veszik figyelembe a nitrátirányelv[41] által támasztott követelményeket. Ehhez a francia hatóságoknak a mezei hörcsög védelméről szóló egyik iratára[42] hivatkozik. Abban jó gazdálkodási gyakorlatot és különösen a nitrátirányelv tekintetbevételét írják elő. Mindenekelőtt az a fontos, hogy az érzékeny területeken gondoskodni kell a téli növénytakaróról.

87. Az mindazonáltal biztos, hogy a nitrátirányelv megsértése nem tárgya a jelen eljárásnak. Ráadásul sem a Bizottság által előadottakból, sem az általa bemutatott iratokból nem derül ki, hogy a nitrátirányelv figyelembevétele vagy a téli növénytakaró miért szükséges a mezei hörcsög párzási és pihenőhelyeinek védelméhez. E tekintetben tehát a Bizottság nem járhat sikerrel.

88. Ugyanakkor megállapítható, hogy Franciaország megsértette az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt kötelezettségeit azáltal, hogy a mezei hörcsög érdekében meghozott agrár-környezetvédelmi intézkedések nem

41 – A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv (HL L 375., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 68. o.).

42 – Balland, *Définition et gestion du milieu particulier du grand hamster d'Alsace*, 2008. február 14., IGE/08/001, 5. és azt követő oldalak.

elegendőek a hosszú távon életképes populációk kialakulásához.

C – *A várostervezési intézkedésekről*

89. A mezei hörcsög üregeit és a környező élőhelyet várostervezési intézkedésekkel is védeni kell. A várostervezési tényezők megítélése kevésbé összetett, mint a mezőgazdasági intézkedéseké, hiszen a mezei hörcsög túlélése nem kötődik meghatározott várostervezési intézkedésekhez. Elegendő tehát annak biztosítása, hogy a várostervezés szabadon hagyja az érintett területeket.[43] Franciaország ennyiben különböző intézkedéseket nevez meg:

– a mezei hörcsög védelmére szolgáló általános jogszabályi rendelkezések,

– a ZAP-területen, összesen 3285 hektáron a mezőgazdaság kivételével nem változhat meg a földhasználat módja,[44]

– a 77 000 ha nagyságú, azaz a mezei hörcsög által korábban használt terület 49%-át kitevő visszafoglalási területen az egy hektárnál nagyobb műveletek esetében bizonyítani kell, hogy nem ártanak a mezei hörcsögnek,[45]

– a mezei hörcsög hagyományos előfordulási területét jelentő 139 000 ha területen, azaz a mezei hörcsög által korábban használt terület 89%-án 301 község új tervezési intézkedéseinek tekintettel kell lenniük a mezei hörcsögre,[46]

– a mezeihörcsög-állomány fejlődésének figyelemmel kísérése, valamint

– tájékoztatás.

90. A Bizottság nem kifogásolja a mezei hörcsög védelmére szolgáló általános jogszabályi rendelkezéseket. Igaz, felhívja a figyelmet arra, hogy megfelelő kiegyenlítő intézkedések nélkül biztosítanak kivételeket, azonban nem kifogásolja a vonatkozó rendelkezést, a Code de l'environnement (a környezetvédelemről szóló francia törvénykönyv) L 411-2. cikkét. Így abból kell kiindulni, hogy e szabályozás meghatározza azon szükséges tilalmakat, amelyek megakadályozzák a mezei hörcsög párzási és pihenőhelyeinek

43 – A Bizottság nem az élőhelyek és populációk várostervezési intézkedések, különösen infrastrukturális műveletek általi puszta elszigetelését kifogásolja. Ennek megfelelően jelenleg nem kell dönteni arról, hogy a veszélyeztetés e formája a párzási és pihenőhelyek védelmébe ütközik-e.

44 – Az ellenkérelem 62. pontja.

45 – Az ellenkérelem 63. és 152. pontja.

46 – Az ellenkérelem 68. pontja.

várostervezési intézkedésekkel való károsítását vagy elpusztítását.

91. Ezek a tilalmak mindazonáltal csak abban az esetben lehetnek hatékonyak, ha a várostervezési intézkedésről szóló döntés során tudnak arról, hogy érintettek-e a mezei hörcsög párzási vagy pihenőhelyei. Ezt különösen a községek tervezési folyamatával szemben támasztott különleges követelményekkel, valamint meghatározott műveletek engedélyezésével biztosítják.

92. A felek által nem vitatott francia adatok értelmében ugyanis a mezei hörcsög hagyományos elterjedési területének 89%-át lefedő területen működő 301 község köteles mezei hörcsögre vonatkozó tanulmányt készíteni az építési terveire vonatkozó dokumentumok („*document de planification de l'urbanisme*") frissítése során. Ezekben a tervezési iratokban a községeknek ösztönözniük kell a takarékos területhasználatot, és meg kell tartaniuk a faj számára kedvező területeket.

93. Ez az eljárás különösen oda vezethet, hogy a mezei hörcsög védelme érdekében meghatározott területeket teljesen kivonnak a beépítés alól. Ez nyilvánvalóan mindenekelőtt az igen korlátozott ZAP-területen történt meg, de azon túl is.

94. Az úgynevezett visszafoglalási területen, amely a hagyományos előfordulási terület nagy részét kiteszi, az egy hektárnál nagyobb műveletekre különleges vizsgálati kötelezettség vonatkozik. Vagyis ilyen művelet esetén nem lehet arra hagyatkozni, hogy a tervezési intézkedések nem tartalmaznak utalást a mezei hörcsög előfordulására, hanem az engedély előtt meg kell vizsgálni, hogy érintettek-e mezeihörcsög-üregek.

95. A Bizottság álláspontja szerint ez nem jelent szigorú védelmi rendszert, különösen azért, mert az építési intézkedések alól kivett területek és a ZAP-terület összességében túl kis területet jelent. A Bizottság mindazonáltal elismeri, hogy a jogszabályi rendelkezésekkel összhangban értelmezett hivatkozott vizsgálati kötelezettségek alapvetően megakadályozhatják az érintett területeken a mezei hörcsög üregeinek károsítását és elpusztítását. Ha ugyanis a tanulmányokat gondosan és objektív módon állítják össze, akkor ismertté válik a mezei hörcsög üregeinek előfordulási helye, illetve előfordulásának lehetősége, valamint az, hogy ezért különös elővigyázatosság szükséges.

96. A mezei hörcsög által esetenként és esetlegesen használható területeket azonban – ahogyan már szó volt róla[47] – nem kell különös védelemben részesíteni az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében. Így e területek

47 – Lásd a fenti 50. pontot.

vonatkozásában nem kell építési tilalmat sem elrendelni.

97. A Bizottság azt kifogásolja továbbá, hogy a kisebb műveletek esetében nem írnak elő vizsgálatot.

98. Ez a kifogás olyan területek esetében bír különös súllyal, amelyeket korábban a mezei hörcsög érintettségének vizsgálata nélkül terveztek át. Nem kizárt továbbá, hogy valamely területre a tervezés és a kivitelezés közötti időszakban beköltöznek a mezei hörcsögök, így ott lesznek üregek. Egyébként a visszafoglalási területen kívül eső nagyobb műveletek esetében sincs szükség különleges vizsgálatra.

99. Mindazonáltal az illetékes hatóságok tájékoztatási munkája és a mezei hörcsög állománya fejlődésének nyomon követése hozzájárulhat ahhoz, hogy ezeken a területeken is időben felfedezik a mezeihörcsög-üregeket annak érdekében, hogy megelőzzék azok károsítását vagy elpusztítását. A tájékoztatás révén ugyanis a nyilvánosság figyelme a mezei hörcsögök károsításának veszélyére terelődik, így a mezeihörcsög-állomány megfigyelése hozzájárulhat az előfordulások időben való felfedezéséhez. Amint azonban ismertté válnak az előfordulások, a Bizottság által nem kifogásolt törvényi védelmi intézkedéseknek meg kell akadályozniuk az üregek és a környező élőhely építési intézkedések miatti károsodását.

100. A várostervezési veszélyekkel szemben lényegében elegendőnek tűnik ez a védelmi rendszer. Az azonban az indokolással ellátott véleményben szereplő határidő lejártakor, azaz 2008. augusztus 6-án még hiányos volt. A francia kormány 2008. augusztus 7-én azt állította, hogy egy ZAP-területet még nem ismertek el, és a visszafoglalási területekre irányuló műveletekkel, valamint a mezei hörcsög hagyományos elterjedési területén található községek tervezésével szemben támasztott követelmények felállítása még nem fejeződött be.[48]

101. Ezen intézkedések nélkül nem volt biztosított az, hogy rendszeresen végrehajtják a mezei hörcsög védelmére szolgáló törvényi rendelkezéseket. A kedvezőtlen védettségi helyzet miatt azonban szükség van ilyen rendszeres végrehajtásra.

102. Ezért Franciaország azzal is megsértette az élőhelyirányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt kötelezettségeit, hogy az irányadó időpontban még hiányosak voltak a mezei hörcsögöt a várostervezési műveletek veszélyei ellen védő, összefüggő és összehangolt megelőző intézkedések.

48 – A keresetlevél 6. melléklete (91. o.).

V – A költségekről

103. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pernyertes lett, a Francia Köztársaságot kell kötelezni a költségek viselésére.

VI – Végkövetkeztetések

104. Mindezek alapján azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

„1. A Francia Köztársaság nem teljesítette a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/42/EGK tanácsi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt kötelezettségeit, mivel

– a mezei hörcsög (*Cricetus cricetus*) érdekében hozott agrár-környezetvédelmi intézkedések csupán az e faj által lakott területek 60%-át érintik, és nem alkalmazhatóak a kiemelt cselekvési területeken, valamint a visszafoglalási területeken kívül eső előfordulásokra;

– a mezei hörcsög érdekében hozott agrár-környezetvédelmi intézkedések nem elegendőek a tartósan életképes populációk kialakulásához, valamint

– az irányadó időpontban még hiányosak voltak a mezei hörcsögöt a várostervezési műveletek veszélyei ellen védő, összefüggő és összehangolt megelőző jellegű intézkedések.

2. A Bíróság a Francia Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére."