

## A Natura 2000 hálózat kritikája a kötelezettségszegési eljárások „horizontján” keresztül.\*

### I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A biodiverzitás megőrzése, a fajok és az élőhelyek védelme napjaink egyik legfontosabb természetvédelmi feladata. Az európai térség biológiai sokfélesége gazdag, azonban intenzíven ki volt szolgáltatva az ipari forradalomnak, az ember módosító tevékenységének és zavarásának.<sup>[1]</sup> A biológiai sokféleség megőrzése érdekében elfogadott jogi normák sora hosszú – legyenek azok nemzetközi szerződések, uniós jogforrások vagy az egyes nemzetállamok rendelkezései. Az Európai Unió tagállamainak azzal a sajátos helyzettel kell szembenéznük, hogy egyes környezeti tárgyú szabályaikat meghatározott standardokhoz kell igazítaniuk, egyre bővülő esetkörben.

A Natura 2000 hálózat kiterjedését tekintve a tagállamok területének jelentős részét elfoglalja, azonban kérdés, vajon mennyire hatékony ez a védelmi rendszer. A Natura 2000 hálózat alapvető fontosságú az Európai Unió és a tagállamok számára, hiszen mintegy 26 ezer területet foglal magába, amely egyúttal a szárazföldi területek 18, és a tengeri területek 4 százalékát is jelenti. Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy a Natura 2000 területek inkább tekinthetők egységes követelmények alapján kijelölt, speciális védelmet élvező ökológiai hálózatnak, mintsem egy európai szintű egységes természetvédelmi területnek. A tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárások listája rámutat, mennyire sok probléma merült fel a hálózat alapját biztosító irányelvek végrehajtása során. A 2020-ig érvényes Biodiverzitás Stratégia mind a természeti tőke megőrzése körében, mind pedig a természetvédelem kapcsán foglalkozik a Natura 2000 területekkel. A Stratégiában prominens helyen szerepel a madarakra és az élőhelyekre vonatkozó uniós irányelvek végrehajtásának javítása és a Natura 2000 hálózattal kapcsolatos problémák megoldása.<sup>[2]</sup> Miként erre tanulmányunk is rámutat majd, a hálózattal kapcsolatosan a kezdetektől fogva számos nehézség merült

\* A tanulmány alapját képező kutatás a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, az ÚNKP-19-1 kódszámú Felsőoktatási Alapképzés Hallgatói Kutatói Ösztöndíj keretében valósult meg.

[1] Sánchez-Fernández – Abellán – Aragón – Varela – Cabeza, 2017, 109-115.

[2] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Környezetbarát infrastruktúra – Európa természeti tőkéjének növelése COM(2013) 249 final, 2013. május 6.

fel a tagállamokban. A Natura 2000 hálózat létrehozása bizonyítottan pozitív hatással van a biodiverzitással kapcsolatos tudás növekedésére Európában, továbbá az NGO szektor részvételére a környezeti ügyekben. A fejlemények közé sorolható a hálózatok megfelelő kialakítására és a természetvédelmi szabályozás fejlesztésére tett tagállami erőfeszítések köre. Ugyanakkor a politikai és társadalmi szektorokban gyengén szerepelt a hálózat, köszönhetően a helyi és tagállami szintű implementációval kapcsolatos vonakodásnak. Végül, de nem utolsósorban, a hálózat menedzsmentjéhez hiányzik a megfelelő szaktudással rendelkező munkaerőbázis.<sup>[3]</sup>

Jelen tanulmány elsődleges célja a Natura 2000 hálózat eredményességét hátráltató tagállami jogalkotás és végrehajtási hiányosságok elemzése, kifejezetten a kötelezettségszegési eljárás horizontján keresztül. Természetesen a Natura 2000 területekkel kapcsolatos bírósági gyakorlatot több szempontból is meg lehet közelíteni, akár az Aarhusi Egyezmény<sup>[4]</sup> vonatkozásában, akár a tagállamokat illetően. Jelen keretek között arra vállalkozunk, hogy a tagállamokkal szemben megindított kötelezettségszegési eljárásokon keresztül rámutassunk azokra a „gócpontra”, amelyek akadályozzák a Natura 2000 hálózat, és így az uniós biodiverzitás stratégia célkitűzéseinek megvalósítását. Statisztikai módszer alkalmazásával, számszerűen összegzésre és értékelésre kerülnek a tagállamokkal szemben napjainkig megindított kötelezettségszegési eljárások. Továbbá kitekintünk a magyarországi Natura 2000 területekre vonatkozóan felmerülő és nagy visszhangot kiváltó esetekre, különös tekintettel az utóbbi évek történéseire. A tanulmány másodlagos célkitűzése a Natura 2000 hálózattal kapcsolatos, a tagállamokban felmerülő végrehajtási problémák elemzése, rámutatva azok közös eredőire, amelyek ugyancsak tetten érhetők a kötelezettségszegési eljárásokban. Ludwig Krämer már 1993-ban sikerként könyvelte el a Natura 2000 hálózat létrehozását, egyúttal felhívva a figyelmet a legfontosabb problémákra is: „miközben a Natura 2000 hálózat létrehozása figyelemre méltó siker, mindazonáltal nehézségekbe ütközik a hálózat kivitelezése, beleértve a hálózatok kijelölésének késedelmét, a nemzeti szintű ellenállást és néhány esetben, a védett területek elégtelen irányítását”.<sup>[5]</sup> Tanulmányunk végére választ kapunk arra, vajon a Krämer által 1993-ban tett megállapítások mennyiben állják meg helyüket napjainkban.

[3] Kati - Hovardas - Dietrich - Ibisch - Mihók, 2014, 260-270.

[4] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény. Magyarországon kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény.

[5] Krämer, 1993, 25.

## II. A NATURA 2000 HÁLÓZAT MÚLTJA ÉS JELENE AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

A Natura 2000 hálózat<sup>[6]</sup> létrehozása önmagában is egyedülálló vívmánynak tekinthető, azonban már a jogalapot megteremtő irányelvek elfogadása nehézségekbe ütközött, és több tagállam ellenállását kiváltotta. Ez Európai Unió - korábbi Közösség - természetmegőrzési politikája egészen az 1950-es évek végéig nyúlik vissza. A madárvédelmi irányelv elfogadása az akkori közösségi környezetvédelmi jogalkotás korai időszakára esik, míg az élőhelyvédelmi irányelv már egy későbbi korszak instrumentuma, amikor a politikai és intézményi dinamizmus leginkább erős volt a környezetpolitika területén.<sup>[7]</sup> A madárvédelmi irányelv tárgyalása során bevezetett koherens védelmi rendszer, amely integrációs szinten került kijelölésre, példa nélküli volt.<sup>[8]</sup> Azonban nem minden tagállam tetszését nyerte el a közösségi szintű természetvédelem, így a kifejezetten „zöld” beállítottságú Dánia is inkább akadályt látott az elfogadásra váró normákban, amelyek lehetetlenné teszik az állami szinten kialakított természet- és környezetvédelmi intézkedések végrehajtását.<sup>[9]</sup> A kezdetek óta a nehézségek köre csak bővült, például a hálózatok kijelölésének kivitelezésével, valamint az adminisztratív háttér és a végrehajtás hiányosságaival. Hozzá kell tenni, hogy a Natura 2000 területek kijelölése teljes mértékben tudományos kritériumokon alapul, figyelmen kívül hagyva az esetleges társadalmi-gazdasági tényezőket. Erre a rendkívül fontos, a határok megállapításával kapcsolatos problémára világított rá a Bíróság az 1996-os „Lappel Bank” ügyben, ahol kifejezetten kimondta: „a madárvédelmi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok nem vehetik figyelembe a felhozott gazdasági tényezőket”.<sup>[10]</sup> További releváns jogeset volt a „First Corporate Shipping” ügy, amikor az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt védett területek kapcsán a következő döntést hozta a Bíróság: „amikor az irányelv szabályai alapján egyébként elfogadható módon kijelölhető a közösségi jelentőségű terület, nem lehet figyelembe venni gazdasági, tár-

[6] A Natura 2000 hálózat alapját két irányelv adja: a Tanács 1979. április 2-i 79/409/EGK Irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 103., 1979.04.25., 1.), amelyet felváltott az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 20., 2010.01.26., 7.) és a Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992.07.22., 7.).

[7] L. R. Jackson, 2018, 29.

[8] Ezt a célkitűzést erősítette meg a madárvédelmi irányelv 4. cikke is: „(1) 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.”

[9] Bővebben: Pagh, 1999, 301-320.

[10] A Bíróság C-44/95. sz., Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds ügyben, 1996. július 11-én hozott döntése. ECLI:EU:C:1996:297.

sadalmi, kulturális követelményeket vagy a regionális és helyi sajátosságokat”.<sup>[11]</sup>

A Natura 2000 területek létrehozása így újra felszínre hozta az átpolitizált, centralizált döntéshozatal kritikáját, és a helyi közösségek nehezen tudták elfogadni a jellegzetességek teljes figyelmen kívül hagyását, amely sok esetben előfordult a rövid határidő szorításában cselekvő tagállamok részéről.<sup>[12]</sup> A Natura 2000 területek kijelölése és a vonatkozó uniós jogi normák teljes körű végrehajtása az Európai Unió elsődleges célkitűzéseiként szerepel a 2020-as év végéig érvényes biodiverzitás stratégiában.<sup>[13]</sup> Az Unió két irányelve, a madárvédelmi irányelv<sup>[14]</sup> és az élőhelyvédelmi irányelv<sup>[15]</sup> hivatottak a biodiverzitás csökkenésének megakadályozására eredményes megoldást biztosítani. A stratégiában az Európai Unió azt a nagyszabású célkitűzést határozta meg a tagállamok számára, hogy 2020-ra állítsák meg a biológiai sokféleség csökkenését és az ökoszisztéma-szolgáltatások romlását, mindemellett pedig az élőhelyek és így az általuk biztosított szolgáltatások rehabilitálása élvez prioritást a cselekvési tervben.<sup>[16]</sup> A célkitűzéshez több alfeladatot és intézkedést is meghatároztak: a Natura 2000 hálózat kijelölésének befejezését;<sup>[17]</sup> a megfelelő finanszírozás biztosítását;<sup>[18]</sup> az ismeretbővítést és a végrehajtás hatékonyságának,<sup>[19]</sup> valamint a jelentéstételnek a javítását és egyszerűsítését.<sup>[20]</sup> Az Európai Unió intézményei már több esetben is foglalkoztak a Natura 2000 hálózat jogi alapját megeremtő irányelvek átültetésének kérdésével és a védett élőhelyek állapotával.

[11] A Bíróság C-371/98. sz., The Queen kontra Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd. ügyben, 2000. november 7-én hozott döntése. ECLI:EU:C:2000:600.

[12] Bővebben: Engelen, 2008, 1-6.

[13] 1. célkitűzés: a természet megőrzése és helyreállítása: „Az Uniónak gondoskodnia kell a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv megfelelőbb alkalmazásáról. Ez a két irányelv alkotja az Unió biológiai sokféleséggel kapcsolatos politikájának gerincét. Az irányelvek eddig jelentős sikereket tettek lehetővé, például a Natura 2000 létrehozását, amely a világ legnagyobb, 750 000 km<sup>2</sup>-nél nagyobb kiterjedésű védett területet tömörítő hálózata. Az előrelépés azonban még nem kielégítő az európai jelentőséggel bíró élőhelyek és fajok kedvező védettségi helyzetének eléréséhez. A stratégia első célkitűzésének megvalósításához az uniós országoknak megfelelőbben kell alkalmazniuk a hatályos jogszabályokat, a szükséges erőforrások befektetésével gondoskodniuk kell különösen a Natura 2000 területek szabályozásáról és helyreállításáról. Ezek a fellépések hozzájárulnak ahhoz, hogy 2020-ig mérséklődjön a biológiai sokféleség csökkenése és lehetővé váljon a helyreállítása.” (A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő stratégia. Elfogadva: 2011 májusában).

[14] Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről.

[15] A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről.

[16] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia COM(2011) 214 (végleges).

[17] 1. intézkedés: A Natura 2000 hálózat létrehozásának befejezése és megfelelő irányítás biztosítása.

[18] 2. intézkedés: A Natura 2000 területek megfelelő finanszírozásának biztosítása.

[19] 3. intézkedés: Az érdekelt felek ismereteinek és szerepvállalásának fokozása, valamint a végrehajtás javítása.

[20] 4. intézkedés: A nyomon követés és a jelentéstétel javítása és egyszerűsítése.

Az irányelvek végrehajtása során elért fejleményeket az Európai Bizottság is értékelte 2015-ben „*A természet állapota az Európai Unióban*”<sup>[21]</sup> címet viselő jelentésében. Az értékelés a 2007 és 2012 közötti időszakban bekövetkezett változásokat vizsgálta, melynek eredményeként megállapításra került, hogy az élőhelyek védettségi helyzetében meghatározó változás nem következett be, sőt, az élőhelyek mintegy harmadánál további romlást tapasztaltak a vizsgált időszakot megelőző állapothoz képest. A fajok védettségi helyzetében is hasonló trendek mutatkoztak, a fajok 22 százalékánál figyeltek meg romló helyzetet, és mindösszesen csupán a fajok 1-2 százaléka került kedvező védettségi helyzetbe. A 2007-2012 közötti időszakban kimutatható csekély javulás a kedvezőtlen vagy nem biztonságos állapotú élőhelyek és fajok tekintetében, de ennek aránya fölöttébb elmarad a negatív mutatók ütemétől.<sup>[22]</sup> A Bizottság jelentése rámutat arra a tényre, hogy a 2020-ra kitűzött célok megvalósítása kivitelezhetetlen a tagállamok gyorsabb és hatékonyabb fellépése nélkül. Az Európai Számvevőszék 2017-ben különjelentést adott ki a Bizottság által feltárt probléma hátterének feltérképezése céljából. A különjelentésben a Natura 2000 hálózat megvalósításának eredményességét vizsgálták. A Számvevőszék értékelése alapján a hálózatban rejlő lehetőségeket nem sikerült maradéktalanul kihasználni, melynek okait három problémakörben határozták meg: elsősorban a nem megfelelő tagállami irányításban; másodsorban az uniós pénzeszközök sikertelen mozgósításában; és végül a monitoring és beszámolási rendszerek alkalmatlanságában.<sup>[23]</sup> Az implementáció hiányosságait jól mutatja, hogy az elmúlt években a Bizottság számos tagállam ellen kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást a Natura 2000 területekkel kapcsolatos hiányosságok miatt. 2019 novemberében Csehországot szólították fel az élőhelyvédelmi irányelv alapján történő kijelölésekre, amelyek hiányosnak bizonyultak. A Bizottság itt újra felhozta az érveket, miszerint a tagállamok nem hivatkozhatnak gazdasági vagy egyéb körülményekre a kijelölések elmaradásának indokaként.<sup>[24]</sup>

A Natura 2000 hálózattal kapcsolatos problémákra mutat rá a kötelezettségszegési eljárások magas száma, amelyek tagállamok közötti megosztását a következő táblázat hivatott szemléltetni. Az összefoglaló táblázat a 2002. január 1. után elfogadott határozatokat tartalmazza, ugyanis a Bizottság honlapján nem áll rendelkezésre adat az ezt megelőző időszakról. A táblázatban az EU tagállamai számára küldött felszólító levelek, kiegészítő felszólító levelek, indoklással ellátott vélemények, kiegészítő indoklással ellátott vélemények és az Európai Unió Bíróságának a téma szempontjából releváns döntései kerülnek szemléltetésre. A táblázat utolsó előtti oszlopában helyet kapott a tagállamok területén

[21] A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, 2019.

[22] A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, 2019.

[23] Európai Számvevőszék: Különjelentés: Tovább kell törekedni a Natura 2000 hálózat teljes potenciáljának kihasználására, Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017, 9-10.

[24] Biodiversity: Commission calls on CZECHIA to complete Natura 2000 network. November infringements package: key decisions. 2019 November.

található Natura 2000 területek kiterjedése km<sup>2</sup>-ben kifejezve, ugyanis ez az adat magyarázatul szolgálhat egyes tagállamok esetében a mulasztások magas arányára.

A halványszürkével kiemelt adatok az uniós átlagtól mért nagyobb értékeket jelzik. Megállapítható az összefüggés, hogy hatványozottan több kötelezettség-szegési eljárást kezdeményeztek azon tagállamokkal szemben, ahol objektíven több Natura 2000 terület található, mint a kevesebb Natura 2000 területtel rendelkező tagállamok esetében. Ennek oka abban keresendő, hogy a több terület nagyobb adminisztrációs és hatósági munkateherrel, magasabb eljárási-ügyintézési költségekkel járhat. Ezzel magyarázható Spanyolország kiugró esete is, mely állam területén található az egyik legnagyobb kiterjedésű Natura hálózat, és mely tagállam ellen kezdeményezték a legtöbb kötelezettség-szegési eljárást. Ezen megállapítás alól kivételnek tekintendő Ausztria, ugyanis a Natura 2000 területei elmaradnak az uniós átlagtól, de a kötelezettség-szegési eljárások számát illetően mégis kiemelkedik a tagállamok közül. Ausztria ellenpéldája Svédország, mivel a 27 tagállam<sup>[25]</sup> közül az előkelő ötödik helyet foglalhatja el a területek kiterjedésének vonatkozásában, de a részére kiküldött felszólító levelek számának fényében „hátról” csak a második helyet foglalja el, sőt azon tagállamok közé tartozik, amely ellen a Bizottság még nem nyújtott be keresetet.

Magyarország helyzetét elemezve hazánk az uniós átlag alatt helyezkedik el minden tényezőt figyelembe véve, mely mindenképpen pozitív megállapításként értelmezendő. Azonban a kötelezettség-szegési eljárások alacsony száma nem garantálja, hogy az adott tagállamban ne történt volna súlyosabb természetkárosítás az irányelvek nem megfelelő alkalmazásából kifolyólag, melyre a következő fejezetek is rámutatnak.

[25] Bár az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból, a táblázatban szereplő adatok annak tagsági időszakát is magukban foglalják, így az tájékoztatóként szerepel.

	Felszólító levél	Kiegészítő felszólító levél	Indokolással ellátott vélemény	Kiegészítő indokolással ellátott vélemény	Bírósági döntések	Natura 2000 területek (km <sup>2</sup> )	A tagállam szárazföldi területének mekkora részét borítja (%)
Ausztria	20	2	7	1	7	12,891	15,15
Belgium	17	1	2	0	1	5,163	12,75
Bulgária	12	3	2	0	2	41,048	34,46
Ciprus	16	2	4	1	1	1,785	28,82
Csehország	9	1	5	0	0	11,148	14,14
Dánia	9	2	3	0	0	22,664	8,34
Egyesült Királyság	22	1	5	0	4	153,137	8,58
Észtország	6	0	2	0	1	14,861	17,92
Finnország	9	1	5	0	3	50,636	14,45
Franciaország	31	2	7	0	3	200,364	12,86
Görögország	31	3	17	2	10	58,778	27,27
Hollandia	13	0	1	0	2	20,605	13,3
Horvátország	2	1	2	0	0	25,690	36,58
Írország	21	5	7	2	5	19,486	13,13
Lengyelország	16	3	7	1	5	68,393	19,56
Lettország	8	0	3	0	0	11,834	11,53
Litvánia	5	0	2	0	0	9,666	12,38
Luxemburg	5	0	2	0	0	702	27,03
<b>Magyarország</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19,949</b>	<b>21,44</b>
Málta	6	1	6	0	2	4,183	12,97
Németország	38	2	7	0	3	80,816	15,46
Olaszország	47	6	21	2	10	64,124	19
Portugália	21	2	9	1	3	57,062	20,67
Románia	13	2	3	1	1	60,577	22,74
Spanyolország	65	3	20	1	9	222,420	27,33
Svédország	6	1	2	1	0	75,854	13,41
Szlovákia	15	2	6	0	0	14,633	29,96
Szlovénia	8	1	2	0	0	7,682	37,86
Összesen	483	48	163	13	72	1,336,151	-
Átlag	17,25	1,71	5,82	0,46	2,57	47,719	-

1. táblázat: Natura 2000 területek kiterjedése és a kötelezettségességi eljárások megoszlása tagállamonként (Forrás: A szerző - Frolyó Karolina - saját adatgyűjtése és elemzése)

### III. A NATURA 2000 HÁLÓZATTAL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁK A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOKON KERESZTÜL

A tagállami végrehajtás során felmerülő problémákat és az ezekből következő kötelezettségszegési eljárásokat öt kategóriába lehet sorolni: 1) különleges természetmegőrzési területek védelméhez szükséges intézkedések elmulasztása; 2) hiányos hálózat; 3) megfelelő vizsgálat elmulasztása; 4) az irányelvek nem megfelelő átültetése és 5) az irányelvekkel ellentétes gyakorlat.<sup>[26]</sup> Az alábbiakban részletesen bemutatásra kerülnek az egyes esetkörök, a téma szempontjából releváns esetjog megjelölése mellett.

1. Különleges természetmegőrzési területek védelméhez szükséges intézkedések elmulasztása

Az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezései szerint a tagállamok kötelezettséggel kijelölni azokat a közösségi jelentőségű természeti területeket, melyek elsődleges fontosságú élőhelytípusok vagy veszélyeztetett fajok élőhelyeként szolgálnak, melyek listáját jegyzék formájában küldik meg a Bizottságnak. A Bizottság jóváhagyása után a tagállamoknak legfeljebb hat év áll rendelkezésre, hogy az így kijelölt területek vonatkozásában megállapítsák az élőhelytípusok és az ott élő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelő természetvédelmi célokat és intézkedéseket. A természetvédelmi célok és intézkedések megállapításának előfeltétele, hogy egy közösségi jelentőségű természeti területet különleges természetmegőrzési területté lehessen nyilvánítani, mely területek együttesen alkotják a Natura 2000 ökológiai hálózatot.<sup>[27]</sup> Ilyen jellegű mulasztás ügyében a Bizottság 2018. április 26-án nyújtotta be keresetét Portugália ellen az Európai Unió Bíróságához. A Bizottság a 2004. december 7-i 2004/813/EK határozatában ismeri el Portugália atlanti bioföldrajzi régiójának 7 olyan közösségi jelentőségű természeti területét és a 2006. július 19-i 2006/613/EK határozatában a mediterrán bioföldrajzi régióknak 54 olyan közösségi jelentőségű természeti területét, melyek vonatkozásában a tagállam a bizottsági határozatok elfogadásától számított hat éven belül elmulasztotta elfogadni a védelemhez szükséges intézkedéseket, ezáltal megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A védelmi intézkedések megállapításának elmulasztása automatikusan maga után vonja az irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében rögzített kötelezettségek megszegését, azaz az érintett terület különleges természetmegőrzési területté nyilvánításának elmulasztását.<sup>[28]</sup> Portugália nem az egyetlen

[26] A Szerző (Frolyó Karolina) saját csoportosítása.

[27] A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992.07.22., 7-50.).

[28] A Bíróság C-290/18 sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2019. szeptember 5-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2019:669.



tagállam, mely precedenst teremtett ilyen jellegű kötelezettségzegés ügyében. A Bizottság által 2019 januárjában kiküldött felszólító levél szerint Bulgária rendszeres és folyamatos jelleggel elmulasztotta a védelmi célok és intézkedések megállapítását, így 230 közösségi jelentőségű természeti területből csak 9 esetében jelölt ki különleges természetmegőrzési területet. Olaszország 463 és Németország 787 terület esetében mulasztotta el ilyen jellegű kötelezettségeit,<sup>[29]</sup> Szlovákiának a 2004-es csatlakozása óta csak 1 esetben sikerült az irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében és 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeinek eleget tenni.<sup>[30]</sup> A kötelezettségzegési eljárások döntő többsége a védelmi intézkedések és így a különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítás elmulasztására irányul, ezzel azonos tárgykörben több tagállam ellen nyújtott be a Bizottság keresetet az Európai Unió Bírósága előtt, egyebek mellett Görögország<sup>[31]</sup> és Spanyolország<sup>[32]</sup> ellen. Mivel a Natura 2000 hálózatot a tagállamok területén található különleges természetmegőrzési területek alkotják, kulcsfontosságú az ilyen jellegű mulasztások kiküszöbölése.

## 2. Hiányos hálózat

Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a tagállamok feladata a természetmegőrzési területek jegyzékére javaslatot tenni, azonban előfordul, hogy elsődleges fontosságú természetes élőhelytípusok vagy veszélyeztetett fajok élőhelyeként szolgáló természeti területek kimaradnak a listából. Ilyen esetben a Bizottság az irányelv 5. cikkének (1) bekezdése alapján konzultációs eljárást kezdeményezhet a tagállammal. A biológiai sokféleség megőrzése céljából kiemelt jelentőséggel bír, hogy minden védelemre szoruló élőhelytípusra/veszélyeztetett faj élőhelyére javaslatot tegyenek, hiszen az így kijelölt természeti területek válnak majd különleges természetmegőrzési területté, ha a tagállamok meghatározzák a terület védelméhez szükséges intézkedéseket és célkitűzéseket.<sup>[33]</sup> Hiányos hálózat esetén veszélyeztetett fajok egész populációi maradhatnak mindennemű védelem nélkül. A madárvédelmi irányelv végrehajtásaként kijelölendő különleges madárvédelmi területek is a Natura 2000 hálózat részét képezik, így a Bizottságnak jogosultsága van az élőhelyvédelmi irányelv 5. cikkének (1) bekezdése alapján, hogy kötelezettség-

[29] Európai Bizottság: Kötelezettségzegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, MEMO/19/462, Brüsszel, 2019. január 24.

[30] Európai Bizottság: Kötelezettségzegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/4251, Brüsszel, 2019. július 25.

[31] A Bíróság C-949/19 sz., Bizottság kontra Görög Köztársaság ügyben 2019. november 21-én benyújtott kereset.

[32] A Bíróság C-559/19 sz., Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben 2019. július 22-én benyújtott kereset.

[33] A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, 6. cikk (HL L 206., 1992.07.22., 7-50.).

szegési eljárást kezdeményezzen, ha a kijelölt madárvédelmi területek mennyiségű és méretük vonatkozásában nem biztosítják a megfelelő védelmet. Az Európai Unió Bíróságához 2009. december 15-én nyújtott be keresetet a Bizottság Romániával szemben, mivel „összesen 4 157 500 ha területen elhelyezkedő 130 fontos madárélőhelyből a román hatóságok különleges védelmi területekként mindössze 108 területet jelöltek ki 2 998 700 ha területen, amelyek közül csupán 38 területet jelöltek ki teljes egészében különleges védelmi területekként”.<sup>[34]</sup> A román hatóságok további 341 013 ha-t lefedő 21 madárélőhelyet mulasztottak el kijelölni, mindemellett pedig 71 különleges természetmegőrzési terület kiterjedése esetében állapították meg, hogy nincsenek összhangban a fontos madárélőhelyekkel.<sup>[35]</sup> A különleges védelmi területek kijelölésének elmulasztása mögött gazdasági érdekek is meghúzódhatnak, mint például Csehország esetében, mely tagállam a Bizottság aggodalmai szerint az Elba folyóra tervezett duzzasztógátrendszer építése miatt zárt ki és csökkentett egyes területeket, veszélybe sodorva ezzel fajok tucatjának otthonául szolgáló élőhelyeket.<sup>[36]</sup>

### 3. Megfelelő vizsgálat elmulasztása

Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésének értelmében: „...megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatása- it 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”.<sup>[37]</sup>

A nemzeti hatóságok csak a megfelelő vizsgálat elvégzése után adhatnak engedélyt a szóban forgó projektek kivitelezésére, és csak akkor, ha meggyőződtek arról, hogy a projekt nem bír káros hatással az érintett területre. Vannak tagállamok, amelyek az uniós csatlakozásuk óta folyamatos jelleggel elmulasztják a hatásvizsgálatok elvégzését, mint például Ciprus<sup>[38]</sup> vagy Bulgária,<sup>[39]</sup> mellyel visszafordíthatatlan károkat okozhatnak egyes élőhelyeken. A Bizottság számos esetben nyújtott be keresetet az irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdésének

[34] A Bíróság C-522/09. sz., Bizottság kontra Románia ügyben 2009. december 15-én benyújtott kereset.

[35] Az Európai Unió Bírósága a keresetet elutasította, mivel a felszólító levél és az indokolással ellátott vélemény tárgya nem egyezett.

[36] Európai Bizottság: Kötelezettségsszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/6304, Brüsszel, 2019. november 27.

[37] A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, 6. cikk (HL L 206., 1992.07.22., 7-50.).

[38] Európai Bizottság: Kötelezettségsszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/6304, Brüsszel, 2019. november 27.

[39] Európai Bizottság: Kötelezettségsszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, MEMO/18/4486, Brüsszel, 2019. július 19.

megsértésére hivatkozva. A Bíróság mind a Belga Királyság,<sup>[40]</sup> mind a Spanyol Királyság,<sup>[41]</sup> a Német Szövetségi Köztársaság<sup>[42]</sup> és a Lengyel Köztársaság<sup>[43]</sup> ellen indított perben megállapította a tagállamok kötelezettségszegését.

Érdemes megemlíteni a lengyel Białowieża erdő területén engedélyezett fakitermelést, melynek szükségességét erősen vitatták a szakértők. A Białowieża erdő azért is kiemelt jelentőségű, mivel Európa egyik legjobb állapotban megőrzött erdőjeként tartják számon, elsődleges fontosságú élőhely, valamint az UNESCO Világörökség<sup>[44]</sup> és a Natura 2000 hálózat része. A 2016. évi melléklet tartalmazta a fakitermelés megháromszorozását és a faállomány korára tekintet nélküli fakivágást, amely lehetséges hatásairól nem készült értékelés. A megnövelt fakitermelést a betűzőszű soha nem látott elszaporodásával indokolták, mely egészségügyi fakitermelést tett szükségessé, valamint az irányelv 6. cikkének (4) bekezdésére hivatkozva a közbiztonság garantálása érdekében hagyták jóvá a holtfák kitermelését. Mint kiderült, a betűzőszű elterjedtsége ciklikus, természetes folyamat, ami alkalmazkodik az erdők korához. A holtfák eltávolítása pedig jelentős változásokat okoz a biológiai sokféleségen és visszafordíthatatlan károkat az erdő ökoszisztémájában. Tehát a 2016. évi mellékletben rögzített intézkedések összeegyeztethetetlenek a különleges természetmegőrzési terület célkitűzéseivel.

A szakirodalomban is egyre nagyobb visszhangot váltanak ki az egyes élőhelyek integritásának, épségének megőrzéséhez kötődő felvetések.<sup>[45]</sup> A Bíróság ezt a kérdést vizsgálta a Sweetman előzetes döntésben, amikor egy szélérőműpark-projekt kivitelezése a kékes rétihéja élőhelyét is érintette volna. Ebben a döntésben a Bíróság liberálisan értelmezte az irányelv megfelelő rendelkezéseit, és lehetőséget adott az úgynevezett dinamikus élőhelykezelésre: „abban az értelemben, hogy az élőhelynek megfelelő területek a kezelés függvényében földrajzi szempontból és az idő során változnak”.<sup>[46]</sup>

[40] A Bíróság C- 538/09. sz., Európai Bizottság kontra Belga Királyság ügyben 2011. május 26-án hozott ítélete. ECLI:EU:C:2011:349.

[41] A Bíróság C- 560/08. sz., Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben 2011. december 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2011:835.

[42] A Bíróság C-142/16. sz., Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 2017. április 26-án hozott ítélete ECLI:EU:C:2017:301.

[43] A Bíróság C- 441/17. sz., Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2018. április 17-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2018:255.

[44] A Lengyelország területén fekvő erdőterület 1979-ben került fel a világörökségi listára, amelyet 1992-ben kiterjesztettek a Fehéroroszország területén elhelyezkedő „Belovezhskaya Pushcha” részre is.

[45] Schoukens, 2017, 1-27.

[46] A Bíróság C-258/11. sz., Peter Sweetman és társai kontra An Bord Pleanála ügyben, 2013. április 11-én hozott előzetes döntése. ECLI:EU:C:2013:220. Különös tekintettel: döntés [46]-[47] és [57]. bekezdések.

#### 4. Az irányelvek nem megfelelő átültetése

A Bizottság 2019 januárjában küldött felszólító levelet Szlovákiának, mivel nem ültették át a szlovák nemzeti jogba az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében rögzített kötelezettséget, mely szerint a tervek és projektek engedélyezése előtt hatásvizsgálatot kell készíteni, akkor is, ha nem kapcsolódik közvetlen a természetvédelmi területhez. Ennek egyik következménye, hogy a sikekfajd-populáció a felére csökkent a különleges madárvédelmi területeken Szlovákia 2004-es csatlakozása óta.<sup>[47]</sup> Több tagállam esetében is előfordult, hogy további mentességekkel egészítették ki az irányelvet, ami gyengítette a tagállamok által biztosított védelem mértékét. Horvátországnak a 2013-as uniós csatlakozása után 4 évvel sem sikerült az irányelveket megfelelően átültetni; egyrészt súlyos hiányosságokat tapasztaltak, mint például a hatásvizsgálatról rendelkező rész átültetésének elmulasztását, másrészt viszont a horvát jogszabályok egyéb mentességekről is rendelkeztek,<sup>[48]</sup> csakúgy, mint a lengyel és a szlovén jogszabályok.<sup>[49]</sup> Az utóbbi két tagállamnak a Bizottság indoklással ellátott véleményt küldött 2019 júliusában, hogy hozzák összhangba a nemzeti jogszabályokat az irányelvek célkitűzéseivel.

A jogalkotási háttérrel kapcsolatos hiányosságok és a joganyag nem megfelelő átültetése a Bíróság más kiemelkedő döntésében is elfordult. Az 2007-es Bizottság v Írország döntésben kifejezetten kiemelték a Madárvédelmi irányelv 4. és 10. cikkeiben, valamint az Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkében meghatározott jogalkotási kötelezettség megsértését.<sup>[50]</sup>

#### 5. Az irányelvekkel ellentétes gyakorlat

Annak ellenére, hogy számos tagállam megfelelően ültette át az irányelveket, kijelölték a különleges természetmegőrzési területeket és megállapították a védelmi célkitűzéseket, valamint intézkedéseket, a hatóságok sok esetben mégis engedélyt adnak olyan tevékenységre, mely nincs összhangban az irányelvek céljaival. A Bizottság több esetben is nyújtott be keresetet, amikor a tagállamok szemet hunytak valamely hatóságuk által engedélyezett tevékenység felett, melyek az irányelvek súlyos megsértését jelentették. Az ilyen jellegű ügyek többnyire 1-1 fajhoz és az ellenük végzett törvénybe ütköző gyakorlathoz kapcsolódnak, mint például Málta esete, amikor engedé-

[47] Európai Bizottság: Kötelezettség-szegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, MEMO/19/462, Brüsszel, 2019. január 24.

[48] Európai Bizottság: Kötelezettség-szegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, MEMO/17/1045, Brüsszel, 2017. április 27.

[49] Európai Bizottság: Kötelezettség-szegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/4251, Brüsszel, 2019. július 25.

[50] A Bíróság C-418/04. sz., Bizottság v Írország ügyben, 2007. december 13-án hozott ítélete. ECLI:EU:C:2007:780 [149]-[168]. bekezdések.

lyezték 7 pintyfajta befogását,<sup>[51]</sup> vagy a Finnország ellen benyújtott kereset, amiért 2011 óta rendszeresen engedélyezik a hím pehelyrécék tavaszi vadászát annak ellenére, hogy a madárvédelmi irányelv 7. cikkének (4) bekezdése tiltja a szaporodási időszakban történő vadászatot.<sup>[52]</sup>

Az Európai Unió Bíróságához benyújtott keresetek nagy szórását mutatnak a tárgyukat illetően, de ezek alapján megállapítható, hogy a tagállamok jelentős része a Natura 2000 hálózat létesítésének és jogszerű kezelésének minden állomásán megsértették a hálózat alapjául szolgáló madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvek rendelkezéseit. Mind a kijelölés folyamatában, mind a védelmi intézkedések és célkitűzések megállapításában, a megfelelő hatásvizsgálatok elvégzésében vagy a belső jogba történő helyes átültetés kapcsán és az ellentétes hatósági gyakorlat elleni fellépés elmulasztása körében is találunk példát az Európai Unió Bírósága elé vitt ügyek között.

#### IV. KITEKINTÉS A NATURA 2000 TERÜLETEKKEL KAPCSOLATOS MAGYARORSZÁGI PROBLÉMÁKRA

A Natura 2000 területekhez kötődően a Bizottság Magyarország részére 12 esetben küldött felszólító levelet és 4 esetben indokolással ellátott véleményt, azonban keresetet még nem nyújtott be a Bírósághoz. A legnagyobb sajtóvisszhangot kiváltó eset a sajládi erdővel kapcsolatos illegális fakitermelés volt, melynek kapcsán a Bizottság 2008. október 16-án küldött felszólító levelet hazánk részére, hogy Magyarország biztosítsa a madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelv megfelelő átültetését, és részesítse adekvát védelemben a sajládi erdőt. Az említett erdő az ország keleti részén helyezkedik el, eredetileg 180 hektáros területéből mára csak 2,3 hektárnyi erdőrészlet őrzi az egykori tölgyes erdő emlékét.<sup>[53]</sup> A sajládi erdő 2004 óta különleges természetmegőrzési terület, többek között Európa egyik legveszélyeztetettebb lepkefajának, a díszes tarkalepkének (*Euphydryas maturna*) adott otthont.<sup>[54]</sup> A sajládi erdő pusztulása egészen az 1990-es évekig vezethető vissza, amikor megfelelő hatásvizsgálatok elvégzése nélkül valósítottak meg a vízkivételi mű kútjainak telepítését, amely talajvízszint-csökkentő hatással bírt a térségre, és a fák kiszáradásához vezetett. A kiszáradás miatt kénytelenek voltak egészségügyi fakitermelést végrehajtani 66 hektáron, ami azonban a fatolvajokat a térségbe csábította, és kezdetét vette a hosszú éveken át zajló illegális fakitermelés. A sajládi erdőt csaknem teljes

[51] A Bíróság C- 557/15. sz., Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság ügyben 2018. június 21-én hozott ítélete.

[52] A Bíróság C- 217/19. sz., Európai Bizottság kontra Finnország ügyben 2019. március 8-án benyújtott keresete.

[53] Elekházy, 2008.

[54] Európai Bizottság: Környezetvédelem: a Bizottság természetvédelmi hiányosságokra figyelmezteti Görögországot és Magyarországot, IP/08/1538, Brüsszel, 2008. október 16.

egészeben letermelték, és napjainkra a korábbi keményfás ártéri erdők foltjai maradtak meg, a térségben tömegesen elterjedtek az özönfajok. Az egykori erdők helyét mára táblás mezőgazdasági területek foglalták el.<sup>[55]</sup> A falopások eredményeképpen az erdő állománya 60 százalék alá csökkent, így az akkori erdőtörvény szerint az erdő végfelhasználásra került. A védett területeket illetően a magyar jogszabályok nem írták elő az élőhelyvédelmi irányelv szerinti szükséges védelmi szintet.<sup>[56]</sup>

A Bizottság állásfoglalása szerint Magyarország nem ültette át megfelelően a madár- és élőhelyvédelmi irányelvet, különösen nagy hiányosságokat fedeztek fel az erdők védelmét illetően, ami a fent említett esetből is körvonalazódik. A sajlóádi erdő pusztulása vonatkozásában a hatóságok tétlensége erősen befolyásoló tényező volt. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőrség a természetkárosítás miatt indított nyomozását bűncselekmény hiányában megszüntette, hiába kezdeményezett 142 személlyel szemben eljárást a rendőrség, az általuk okozott kár nem érte el a szabálysértési összeghatárt.<sup>[57]</sup> Az erdő védelme érdekében őrző-védőket is alkalmaztak, azonban így sem sikerült elejét venni a lopásoknak, az egész napos őrző-védő szolgálatra pedig nem volt költségvetése az erdőgazdaságnak, hiszen ez évi 12 millió forintnyi kiadást jelentett volna. A Miskolci Rendőrkapitányság vezetője szerint a sajlóádi erdőben történt illegális fakitermelések csak kisebb súlyú ügynek minősülnek, ami talán részben magyarázatot adhat a fokozott erőfeszítések alkalmazásának elmaradására.<sup>[58]</sup> Az ügy összetettsége miatt a mai napig nem tisztázott, hogy kik az erdő pusztulásának felelősei. A sajlóádi erdő esete iskolapéldája lehetne a Natura 2000 területek hasznosítása során felmerülő tagállami problémák összességének, rávilágít a hatásvizsgálat fontosságára, a megfelelő védelmi intézkedések megállapításának jelentőségére és a hatóság kooperációjának szükségességére, mely hiányosságok a legtöbb tagállamban észlelhetők.

2008-tól kezdődően további esetekben is kötelezettségszegési eljárás elé nézett Magyarország a Natura 2000 területek miatt. A sajlóádi erdő esetét követte a Girincsi Nagy-erdő<sup>[59]</sup> és a Csaolc-Garbolci erdő<sup>[60]</sup> ügye. A kötelezettségszegési eljárások indoka minden esetben az élőhelyvédelmi irányelv nem megfelelő átültetése és az erdőtervek Natura 2000 hatásbecslésének hiánya volt. A magyar jogban a 11/2010. (II. 4.) FVM rendelet szól az erdőterv-rendelet előkészítésének és a körzeti erdőterv készítésének szabályairól, amely kifejezetten speciális

[55] HUAN20004 Hernád-völgy és Sajlóádi-erdő – kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.

[56] 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról.

[57] Elekházy, 2008.

[58] Zétényi, 2008, 61-65.

[59] 2010/4112. sz. kötelezettségszegési eljárás.

[60] 2010/4113. sz. kötelezettségszegési eljárás.

rendelkezéseket tartalmaz a Natura 2000 területeket illetően.<sup>[61]</sup> Feltehetően az új szabályok – és az erdészeti törvény módosítása – miatt az Európai Bizottság megszüntette, illetve felfüggesztette az eljárásokat Magyarországgal szemben.

Az elmúlt időszakban több, a Natura 2000 területeket érintő esemény is sajtóvisszhangot váltott ki. Az egyik ilyen eset a Budakeszin található kiemelt természetmegőrzési terület, az Álomvölgy, amely területén a kulturális örökségvédelem részeként védett kaptárkövek is találhatóak. 2019 novemberében a Duna-Ipoly Nemzeti Park levelet küldött a Pest Megyei Kormányhivatalnak, felhívva a figyelmet az Álomvölgyben zajló cserjeirtásra, árokásásra, valamint kútfúrásra és vezetékfektetésre.<sup>[62]</sup> A médiában felkapott ügyben többen természetkárosítás gyanúja miatt tettek feljelentést, és egy helyi civil kezdeményezés, az „Álomvölgy Őrői” is rendszeres tiltakozásokat szerveztek. Mivel a változtatási munkálatok a kormányhivatal engedélye alapján folytak, kérdéses, mennyiben fognak fellépni a Natura 2000 terület rombolása miatt. További kiemelt eset volt a Normafán, parkolóépítés érdekében kivágásra ítélt fák sorsa. Természetesen korántsem biztos, hogy az újabb esetek felkeltik majd a Bizottság figyelmét is, újabb kötelezettségzségési eljárásokat eredményezve, azonban látható módon rendszeresen előfordulnak a Natura 2000 területek indokolatlan megváltoztatását vagy rombolását eredményező ügyek.

Az erdőtörvény Natura 2000 területekre vonatkozó szabályozásának módosítása az Alkotmánybíróság előtt is megmérettetett. Az Alkotmánybírósághoz az alapvető jogok biztosa fordult, mivel a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettessel egyetértve úgy vélték, hogy az erdőtörvény 2017-es módosítása egyértelműen kedvez az erdőtulajdonosok gazdasági érdekeinek, háttérbe szorítva a Natura 2000 hálózathoz tartó erdőterületek védelmét. A 2017-es módosításnak köszönhetően számos terület veszítette el Natura 2000 védelmi rendeltetését, előtérbe helyezve a magán-erdőtulajdonosok tulajdonhoz való jogát. 2020. június 15-én a II/201/2019. ügyszám alatt hozott határozatában az Alkotmánybíróság megsemmisítette az erdőtörvény 2017-es módosításainak egy részét.<sup>[63]</sup> A döntés eredményeképpen egészen biztosan számítani lehet a Natura 2000 hálózat jogi háttérének további módosítására. Kiemelést érdemel az Alkotmánybíróság Alaptörvény P) cikkekre vonatkozó értelmezése, amely az erdőtörvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítésével új „erőt” ad az erdőket „nemzet közös örökségének” aposztrofáló cikkelynek.

[61] 3.§ (7); 4.§, 8.§ Az erdőgazdálkodás Natura 2000 területekre gyakorolt hatásainak vizsgálata, 10.§ Hatásbecslés a Natura 2000 területen, 11.§ (4), 12. § (2).

[62] A Duna-Ipoly Nemzeti Park levele pdf formátumban, online elérhetővé vált. A Természetvédelmi Őrszolgálat munkatársai bejelentés alapján, 2019. október 4-én és 7-én végeztek területellenőrzést.

[63] Alaptörvény-ellenes az erdőtörvény 2017-es módosítása. 2020. június 15. Az Alkotmánybíróság II/201/2019. ügyszám alatt hozott határozata.

## V. ZÁRÓ GONDOLATOK

Ahogy arra tanulmányunk is rámutatott, a kihívások nem újkeletűek, és a kötelezettségszegési eljárások felhívják a figyelmet még egy fontos pontra a Natura 2000 hálózatot illetően: az Európai Unió éberem őröködik az irányelvek végrehajtása felett, és igyekeznek a tagállamokat rábírni a Natura 2000 területekre vonatkozó szabályok követésére. „A Natura 2000 keretében kijelölt területek a sérülékeny élőhelyek védelmére hivatottak, amelyek viszont az ott élő állat- és növényfajok megőrzését segítik elő. A tagállamoknak be kell tartaniuk az ilyen területek védelmére és az értékes európai biodiverzitás megőrzésére vonatkozó uniós jogszabályokat.”<sup>[64]</sup>

2020-ban véget ér az aktuális biológiai sokféleség stratégia megvalósítására kitűzött időszak, így érdekes lesz nyomon követni, vajon hogyan lehet majd értékelni az elmúlt években kifejtett törekvéseket, és mennyiben valósultak meg a célkitűzések. A 2030-ig érvényes új Biológiai Sokféleség Stratégiát 2020 májusában fogadták el. Elsődleges célkitűzésként szerepelnek a szárazföldi és tengeri védett területek koherens létrehozása, valamint az uniós természethelyreállítási terv. A 2030-ig érvényes, újonnan elfogadott stratégiában is szerepel a Natura 2000 hálózat, mind a védett élőhelyek kialakításával kapcsolatos célkitűzésekben, mind pedig a megfelelő finanszírozási keretek meghatározása tekintetében.<sup>[65]</sup>

A Natura 2000 területek jövője több szempontból is tartogathat új kihívásokat, elegendő csak a Brexit hatásaira gondolni. Az Egyesült Királyság kilépésével az ott kijelölt Natura 2000 területek sorsa egyelőre még a jövő kérdése, azonban ez a téma már túlmutat jelen tanulmány keretein. Nem vitás, hogy a madár- és élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt Natura 2000 hálózat több esetben is kiváltotta mind a tagállamok, mind a helyi közösségek ellenállását. Ettől függetlenül biztosan lehet rá számítani, hogy a területek az Európai Unió számára a biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó uniós környezetpolitika központi elemét adják majd a jövőben is. Így utolsó gondolatként azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a Krämer által, csaknem három évtizede tett megállapítások még napjainkban is relevánsnak tekinthetők. Csupán remélni lehet, hogy a tagállamokban a jövőben hatékonyabb lesz a Natura 2000 hálózat által biztosított védelem, egyúttal megvalósítva az Európai Unió biodiverzitás megőrzésére vonatkozó célkitűzéseit is.

[64] Janez Potočnik, az Európai Unió egykori környezetvédelmi biztosa.

[65] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia - Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! 2020.05.20. COM(2020) 380 (végleges).



## IRODALOMJEGYZÉK

- Alkotmánybíróság.hu: Alaptörvény-ellenes az erdőtörvény 2017-es módosítása, 2020. (Elérhető: <https://alkotmanybirsag.hu/dontes/ab-hatarozat-jogszabalyi-rendelkezesek-megsemmisiteserol>. Letöltés ideje: 2020. július 02.).
- Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárással kapcsolatos határozatok adatbázisa. (Elérhető: [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/). Letöltés ideje: 2020. július 02.).
- Biodiversity: Commission calls on CZECHIA to complete Natura 2000 network. November infringements package: key decisions. 2019 November. (Elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF\\_19\\_6304](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_19_6304). Letöltés ideje: 2020. július 02.).
- Elekházy Nóra: Elemzés az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló T/6934 számú törvényjavaslathoz 2008. december. (Elérhető: <https://www.parlament.hu/biz38/korb/dok/erdo.pdf>. Letöltés ideje: 2020. július 02.).
- Engelen, Ewald (2008): European Nature Conversation Policy Making: From Substantive to Procedural Sources of Legitimacy. In: Jozef Keularts – Gilbert Leistra (Eds.): *Legitimacy in European nature conservation policy: case studies in multilevel governance*. Springer, Berlin, 1-6.
- HUAN20004 Hernád-völgy és Sajóládi erdő – kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület. (Elérhető: <http://anp.nemzetipark.gov.hu/huan20004-hernad-volgy-es-sajoladi-erdo-2>. Letöltés ideje: 2020. július 02.).
- Kati, Vassiliki – Hovardas, Tasos – Dietrich, Martin – Ibsch, Pierre L. – Mihók, Barbara (2014): The challenge of implementing the European network of protected areas Natura 2000. In: *Conservation Biology*. Vol. 29., No. 1., 260-270.
- Krämer, Ludwig (1993): The interdependence of Community and Member State activity on nature protection within the European Community. In: *Ecology Law Quarterly*. Vol. 20. no. 1., 25-45.
- L. R. Jackson, Andrew (2018): *Towards an EU Birds Directive, Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*. Routledge, New York.
- Pagh, Peter (1999): Denmark's Compliance with European Community Environmental Law. In: *Journal of Environmental Law*. Vol. 11., issue 2., 301-320.
- Sánchez-Fernández, David – Abellán, Pedro – Aragón, Pedro – Varela, Sara – Cabeza, Mar (2017): Matches and mismatches between conservation investments and biodiversity values in the European Union. In: *Conservation Biology*. Vol. 32., no. 1., 109-115.
- Schoukens, Hendrik (2017): Habitat Restoration Measures as Facilitators for Economic Development within the Context of the EU Habitats Directive: Balancing No Net Loss with the Preventive Approach? In: *Journal of Environmental Law*. Vol. 29., issue 1., 47-73.
- Zétényi Zoltán (2008): A Sajóládi erdő szomorú története. In: *Erdészeti Lapok*. CXLIII. évf. 2. szám, 61-65.

## JOGFORRÁSOK ÉS EU DOKUMENTUMOK, FORRÁSOK

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia - Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! 2020.05.20. COM(2020) 380 (végleges).
- A Tanács 1979. április 2-i 79/409/EGK Irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 103., 1979.04.25., 1.) CELEX 31979L0409.

- A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992.07.22., 7.) CELEX 01992L0043-20130701.
- Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 20., 2010.01.26., 7.) CELEX 32009L0147.
- Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A természet állapota az Európai Unióban: Jelentés az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvben említett élőhelyek és fajok helyzetéről és trendjeiről az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkének, valamint a madárvédelmi irányelv 12. cikkének megfelelően COM(2015) 2019 (végleges), CELEX 52015DC0219.
- Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia COM(2011) 214 (végleges), CELEX 52011DC0244.
- Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Környezetbarát infrastruktúra - Európa természeti tőkéjének növelése COM(2013) 249 final, 2013. május 6.
- Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, MEMO/19/462, Brüsszel, 2019. január 24.
- Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/4251, Brüsszel, 2019. július 25.
- Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/6304, Brüsszel, 2019. november 27.
- Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/6304, Brüsszel, 2019. november 27.
- Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, MEMO/18/4486, Brüsszel, 2019. július 19.
- Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, INF/19/4251, Brüsszel, 2019. július 25.
- Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos határozatok, MEMO/19/462, Brüsszel, 2019. január 24.
- Európai Számvevőszék: Különjelentés: Tovább kell törekedni a Natura 2000 hálózat teljes potenciáljának kihasználására, Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017.

## AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSEI

- A Bíróság C-44/95. sz., Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds ügyben, 1996. július 11-én hozott döntése. ECLI:EU:C:1996:297.
- A Bíróság C-371/98. sz., The Queen kontra Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd. ügyben, 2000. november 7-én hozott döntése. ECLI:EU:C:2000:600.
- A Bíróság C-418/04. sz., Bizottság v Írország ügyben, 2007. december 13-án hozott ítélete. ECLI:EU:C:2007:780.
- A Bíróság C- 538/09. sz., Európai Bizottság kontra Belga Királyság ügyben 2011. május 26-án hozott ítélete. ECLI:EU:C:2011:349.

- A Bíróság C- 560/08. sz., Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben 2011. december 15-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2011:835.
- A Bíróság C-258/11. sz., Peter Sweetman és társai kontra An Bord Pleanála ügyben, 2013. április 11-én hozott előzetes döntése. ECLI:EU:C:2013:220.
- A Bíróság C-142/16. sz., Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 2017. április 26-án hozott ítélete ECLI:EU:C:2017:301.
- A Bíróság C- 441/17. sz., Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2018. április 17-én hozott ítélete ECLI:EU:C:2018:255.
- A Bíróság C- 557/15. sz., Európai Bizottság kontra Máltai Köztársaság ügyben 2018. június 21-én hozott ítélete.
- A Bíróság C-290/18 sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2019. szeptember 5-én hozott ítélete. ECLI:EU:C:2019:669.

XXXIX. évfolyam, 14. szám. Budapest, 1963. április 2.

# ÚJ IDŐK

SZERKESZTI:  
HERCZEG FERENC



A Költészet. Rafael festménye a vatikáni stanzákban

<b>Austriába:</b> Negyedévre 8.— Schilling Félévre 16.— Schilling Egyes szám ára 80 Groschen	<b>Németországba:</b> Negyedévre 5.50 Márka Félévre 10.50 Márka Egyes szám ára 50 Pfennig	<b>Amerikába és Angliába:</b> Negyedévre 1.60 USA \$ Félévre 3.— USA \$ Egyes szám ára 15 cent	<b>Egyéb külföldre:</b> Negyedévre 1.30 USA \$ Félévre 2.50 USA \$ Egyes szám ára 12 cent
---	--	---	--

Szerkesztőség és kiadóhivatal: Budapest, VI. Andrásy-út 16. Telefon: Aut. 266—83. 245—09