

**C-474/19. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. június 18.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Svédország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2019. június 13.

**Fellebbező:**

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

**Ellenérdekű fél:**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

U. T.B.

**Az alapeljárás**

Két nonprofit szervezet által a länsstyrelsen (megyei önkormányzat) azon határozatával szemben benyújtott fellebbezés, amely szerint nem kerül sor végrehajtási intézkedésekre egy olyan erdőterületen történő fakitermelésre vonatkozóan benyújtott bejelentéssel összefüggésben, amelyen a 92/43/EGK irányelv és a 2009/147/EK irányelv alapján védett számos állatfaj élőhelye található.

**Az előzetes döntéshozatali kérelem ténybeli és jogi háttere**

A 93/43 irányelv 12. cikkének és a 2009/147 irányelv 5. cikkének értelmezésére vonatkozó, az EUMSZ 267. cikk alapján előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem.

### Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Úgy kell-e értelmezni a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint a tilalom kizárólag a 2009/147 irányelv 1. mellékletében felsorolt, vagy valamilyen mértékben veszélyeztetett, vagy hosszú távon csökkenő populációval rendelkező fajokra vonatkozik?
- 2) Úgy kell-e értelmezni a 2009/147 irányelv 5. cikkének a)–d) pontjában és a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 12. cikkének a)–c) pontjában szereplő „szándékos megölés/zavarás/elpusztítás” fogalmát, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint, amennyiben az intézkedések célja nyilvánvalóan nem a fajok elpusztítása vagy zavarása (például erdőgazdálkodási intézkedések vagy területfejlesztés), a tilalmak alkalmazásához fenn kell állnia az intézkedés által a faj védettségi helyzetére gyakorolt káros hatások kockázatának?

Az első és a második kérdés előterjesztésére többek között az alábbiakra tekintettel került sor:

- az a tény, hogy a 2009/147 irányelv 5. cikke az 1. cikk (1) bekezdésben említett minden madárfaj védelmére vonatkozik, és a 92/43 irányelv 1. cikkének m) pontjában a „példány” fogalma meghatározásának a módja;
  - az a tény, hogy a faj védettségi helyzetének a kérdése relevánsnak minősül főként azon eltérések összefüggésében, amelyek elsősorban a 92/43 irányelv 16. cikkében (az eltérés feltétele, hogy ne legyen más megfelelő megoldás és az eltérés megengedése ne befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását az elterjedési területükön) vagy a 2009/147 irányelv 9. cikkében (az eltérés nem lehet összeegyeztethetetlen az említett irányelvvvel, amely a 2. cikkében előírja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy az 1. cikkben meghatározott fajok állományait olyan szinten fenntartsák, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek) szerepelnek.
- 3) Amennyiben a második kérdés bármely részére az a válasz, hogy a tilalom alkalmazásához a nem egyéni szinten jelentkező kárt kell értékelni, az értékelést a következők tekintetében vagy a következő szinteken kell-e elvégezni:
    - a) a populáció egy bizonyos, az a) pontban meghatározott, például a régió, a tagállam vagy az Európai Unió határain belüli, földrajzilag korlátozott része;

- b) az érintett helyi (a faj más populációitól biológiailag elszigetelt) populáció;
  - c) az érintett metapopuláció;<sup>1</sup>
  - d) a faj teljes populációja a fajok elterjedésének releváns bioföldrajzi szakaszán belül?
- 4) A 92/43 irányelv 12. cikkének d) pontjában szereplő „károsítást vagy elpusztítást” az állatok párzási vagy költőhelyét illetően úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint az elővigyázatossági intézkedések ellenére az érintett faj élőhelyének folyamatos ökológiai funkcionalitása közvetlen vagy közvetett, egyedi vagy halmozódott sérelem, pusztítás vagy károsítás miatt elvész, és így a tilalom csak akkor alkalmazandó, ha az érintett faj védettségi helyzete a 3. kérdésben említett szintek valamelyikén nagy valószínűséggel károsodni fog?
- 5) Amennyiben a negyedik kérdésre nemleges válasz adandó, vagyis a tilalom alkalmazásához nem az egyéni területen lévő élőhely szintjén jelentkező kárt kell értékelni, az értékelést értékelést a következők tekintetében vagy a következő szinteken kell-e elvégezni:
- a) a populáció egy bizonyos, az a) pontban meghatározott, például a régió, a tagállam vagy az Európai Unió határain belüli, földrajzilag korlátozott része;
  - b) az érintett helyi (a faj más populációitól biológiailag elszigetelt) populáció;
  - c) az érintett metapopuláció;
  - d) a faj teljes populációja a fajok elterjedésének releváns bioföldrajzi szakaszán belül?

A mark- och miljödomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi bíróság, Svédország) által feltett 2. és 4. kérdésbe beletartozik az a kérdés, hogy az irányelvekben szereplő szigorú védelem a továbbiakban nem alkalmazandó-e azokra a fajokra, amelyek vonatkozásában az irányelv célkitűzése (kedvező védettségi helyzet) már megvalósult.

<sup>1</sup> Metapopuláció: egymással gyenge kapcsolatban álló alpopulációk összessége, amelyben egyes alpopulációk idővel kihalnak, mások pedig megerősödnek, a kihalt alpopulációk területeit pedig szomszédos alpopulációk újra benépesíthetik.

## **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és a Bíróság ítélkezési gyakorlata**

A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/443/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

A vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.)

A 92/43 irányelvben szereplő, szigorú védelmet igénylő, közösségi jelentőségű állatfajok védelméről szóló útmutató dokumentum (2007. februári végső változat)

2002. január 30-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-103/00, EU:C:2002:60

2006. május 18-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-221/04, EU:C:2006:329

2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítélet, C-342/05, EU:C:2007:341

2011. június 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-383/09, EU:C:2011:369

2016. november 10-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-504/14, EU:C:2016:847

2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-441/17, EU:C:2018:255, 237. pont

Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó indítvány, C-6/04, EU:C:2005:372

Bizottság kontra Spanyolország ügyre vonatkozó indítvány, C-221/04, EU:C:2005:777

## **A hivatkozott nemzeti rendelkezések és a nemzeti bíróságok ítélkezési gyakorlata**

Skogsvårdsålag (1979:429) (az erdőgazdálkodásról szóló 1979:429 sz. törvény)

Miljöbalk (1998:809) (1998:809 sz. környezetvédelmi törvénykönyv), 8. fejezetének 1. §-a

Artskyddsförordning (2007:845) (a fajok védelméről szóló 2007:845 sz. rendelet) 4. §-a és 1. melléklete

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (az erdőgazdálkodási ügynökség SKSFS 2011:7 rendeletei és általános iránymutatásai, az SKSFS 2013:2 megfogalmazásával összhangban)

Naturvårdsverkets „Handbok för artskyddsförordningen”, 2009:2 (a természetvédelmi ügynökség 2009:2 sz. kézikönyve a fajok védelméről szóló rendeletről), első kiadás, 2009. április.

A mark- och miljööverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) M 11317–14 sz. ügyben hozott ítélete

A mark- och miljööverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) M 11317–14 sz. ügyben hozott ítélete

A mark- och miljööverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) M 10104–17 sz. ügyben hozott ítélete

### **Az alapeljárás tényállásának és eljárásának rövid bemutatása**

- 1 Az ügy Härryda önkormányzatának területén lévő erdőterületen zajló fakitermelésnek a Skogsstyrelsenhez (svéd erdészeti ügynökség) való bejelentésére vonatkozik. A bejelentés végső kivágásra irányul, ami azt jelenti, hogy minden fát eltávolítanak, kivéve a Skogsstyrelsen útmutatóinak megfelelően megőrzendő korlátozott számú fát.
- 2 Az erdőterületen a következő madárfajok rendelkeznek élőhellyel: kis fakopáncs (*Dryobates minor*), siketfajd (*Tetrao urogallus*), darázsölyv (*Pernis apivorus*), héja (*Accipiter gentilis*) és a sárgafejű királyka (*Regulus regulus*). A mocsári béka (*Rana arvalis*) szintén megtalálható a területen. Ezek a fajok a területet valószínűleg szaporodáshoz használják, és a fakitermelés a fajok példányait megzavarja vagy elpusztítja attól függően, hogy az az egyes fajok mely életciklusában következik be. A fakitermelés idején minden meglévő tojás elpusztul.
- 3 A Skogsstyrelsen (erdőgazdálkodási ügynökség) felügyeleti hatósági minőségében különös iránymutatásokat adott ki az elvégzendő elővigyázatossági intézkedésekről, és amennyiben az iránymutatást betartották, úgy tekintette, hogy a fakitermelés nem ütközik az 92/43 és a 2009/147 irányelv szerinti szigorú fajvédelmet a svéd jogba átültető artskyddsförordningenben (a fajok védelméről szóló rendelet, a továbbiakban: ASF) szereplő tilalommal. A Skogsstyrelsen által előírt elővigyázatossági intézkedések jogilag nem kötelező erejűek, csupán ajánlások.
- 4 2018. január 17-én a Naturskyddsföreningen i Härryda (härrydai természetvédelmi egyesület) és a Göteborgs Ornitologiska Förening (göteborgi madártani egyesület) (a továbbiakban együttesen: föreningarna) kérte a Länsstyrelsen i Västra Götalands länt (Västra Götaland megyei önkormányzat, amely az ASF szerinti regionális felügyeleti hatóság; a továbbiakban: länsstyrelsen), hogy a fakitermelésre vonatkozó bejelentés és a Skogsstyrelsen különös iránymutatása alapján járjon el. A föreningarna azt állította, hogy a

Skogsstyrelsen által adott iránymutatás ellenére a fakitermelés ellentétes az ASF-ben meghatározott tilalmakkal.

- 5 A länsstyrelsen megállapította, hogy nem szükséges az ASF-ben biztosított eltérés lehetőségének értékelése. Ez azt jelenti, hogy a länsstyrelsen azon a véleményen volt, hogy az intézkedések nem ellentétesek az ASF-ben szereplő tilalmakkal, amennyiben a különös iránymutatásokban meghatározott elővigyázatossági intézkedésekre sor kerül.
- 6 A föreningarna a kérdést előterjesztő bíróságtól jogorvoslatot kért a länsstyrelsen azon határozatával szemben, hogy nem hoz végrehajtási intézkedést. A föreningarna elsősorban azt kéri, hogy a kérdést előterjesztő bíróság helyezze hatályon kívül a länsstyrelsen határozatát.

### **A felek fő érvei**

#### *A föreningarna*

- 7 A védett fajokat érintő tevékenységek vizsgálatának és értékelésének a fajok élőhely, élelem, védelem és a faj egy másik példányával való kapcsolat iránti szükségletén kell alapulnia. A különböző tevékenységek összhatását és a halmozódó hatásokat a vizsgálatok és értékelések során figyelembe kell venni.
- 8 A fakitermelés területén nagyszámú védett faj él. Egyértelmű, hogy az erdőgazdálkodás nem mentesül a fajvédelem alól. Ez következik mind a nemzeti ítélkezési gyakorlatból (a mark- och miljööverdomstolen [ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság] M 9914–15 sz. ítélete), mind pedig az Európai Unió Bíróságának az erdőgazdálkodásra, valamint a 2009/147 irányelv alapján elsőbbséget élvező madárfajok jelenlétére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából (2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-441/17) A 2009/147 irányelvben kifejezetten megjelölt madárfajok párzási és költőhelyeinek, fészkeinek és tojásainak szándékos elpusztítása vagy károsítása nem megengedett. Továbbá e madarak a költési és utódnevelési időszakban nem zavarhatók.
- 9 A környező területen hat különböző élőhelytípust dokumentáltak, köztük az erdőjellelű nyugati tajgát (9010), ami arra utal, hogy ez igen magas természeti értékű terület. A nyugati tajga kedvezőtlen védettségi helyzettel rendelkezik, és a 92/43 irányelv 17. cikke alapján készített legutóbbi jelentés szerint az ilyen fajta természeti környezet esetében negatív trend jellemző. A ma foltokban végzett tarvágás súlyos hatással van a védett fajok élőhelyeire és feltételeire. A nagyobb foltokban történő tarvágás még több védett faj élőhelyét fogja csökkenteni.
- 10 Az eltérésre vonatkozó értékelés részeként figyelembe kell venni az intézkedésnek a helyi és regionális populációk kedvező védettségi helyzetére gyakorolt hatását, valamint az élőhely folyamatos ökológiai funkciójának károsodását vagy pusztulását is. Meg kell jegyezni, hogy a fokozatos károsítás sem megengedett. Ez

az élőhely folyamatos ökológiai funkciójára is vonatkozik. Az értékelések során a halmozódó hatásokat is figyelembe kell venni és az elővigyázatosság elvét alkalmazni kell. Ezenfelül a fajok élőhelyei akkor is védelmet élveznek, ha a fajok azokat nem használják, és amint az fent említésre került, a fajok védelmének értékelése során az értékeléseket és a vizsgálatokat az egyes fajokra külön-külön kell elvégezni.

- 11 A Skogsstyrelsen iránymutatása nem tartalmaz információt a védett fajok fakitermelési területen belüli jelenlétéről, sem pedig arra vonatkozó információt, hogy korlátoznák azt az időszakot, amely során erdőgazdálkodási intézkedések végezhetők.

#### *A länsstyrelsen*

- 12 Az általánosnak tekinthető értelmezés szerint a vadon élő madarak esetében csak az ASF 1. mellékletében B-vel jelölt és így uniós érdekelttségű fajok számára kell különleges védelmi és megőrzési területeket létrehozni, a veszélyeztetett fajok vörös listáján szereplő fajok, valamint azok a fajok, amelyek populációja a költőmadarak svéd nyilvántartása szerint az elmúlt 30 évben (vagy három nemzedék alatt) több mint 50%-kal csökkent, az ASF-ben szereplő tilalom hatálya alá tartoznak.
- 13 Amennyiben az intézkedés célja egyértelműen nem a fajok elpusztítása vagy zavarása, például erdőgazdálkodási intézkedések végrehajtása esetén, a tilalmak alkalmazhatóságához észszerű követelmény, hogy fennálljon a veszélye, hogy az intézkedés a területen védett fajok védettségi helyzetét érinti (lásd többek között: a mark- och miljööverdomstolen [ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság] M 11317–14 sz. ügyben hozott ítélete).
- 14 Az állatvilág pászási, költő- vagy pihenőhelyei károsításának vagy elpusztításának tilalmát illetően nincs olyan követelmény, hogy a károsításnak vagy pusztításnak szándékosnak kell lennie. A tilalom csak akkor alkalmazandó, ha fennáll az érintett fajok védettségi helyzete károsodásának veszélye. Ezen értelmezést alátámasztja többek közt a mark- och miljööverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) M 11317–14 sz. ügyben hozott ítélete, amelyben a länsstyrelsen szerint az említett bíróság nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy a hatás a fajok szempontjából fontos területet (úgynevezett központi területet) érintett. A rendelkezés olyan alkalmazása, amely nem veszi figyelembe a védettségi helyzetre gyakorolt hatás kockázatát, sok esetben meghaladná a fajok védelmére irányuló célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket. Ennek hátterét az eltérés engedélyezésének szigorú feltételei képezik (lásd többek között: a mark- och miljööverdomstolen [ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság] M 1713–13 sz. ügyben hozott ítélete, valamint a Bizottság 5. számú útmutató dokumentuma), ami azt jelenti, hogy a tilalmakat alkalmazó intézkedéseket főszabály szerint nem lehet végrehajtani.

- 15 A länsstyrelsen általános értékelése szerint az ASF 4. §-ának (4) bekezdése szerinti tilalmat akkor kell alkalmazni, amikor az érintett faj élőhelyén a folyamatos ökológiai funkció (károsodás, pusztulás vagy romlás folytán történő) elvesztése a rendelkezésben említett kárnak vagy pusztításnak minősül. Ugyanakkor a tilalom alkalmazásához az is szükséges, hogy fennálljon a fajok védettségi helyzetére gyakorolt káros hatások kockázata.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 16 Az ASF 4. §-ának (1) bekezdése és 2. §-ának p) pontja a 92/43 irányelv 12. cikkében és a 2009/147 irányelv 5. cikkében szereplő tilalmakat ülteti át. Az ASF 14. §-ának értelmében a länsstyrelsen egyedi esetekben eltérést engedhet a 4. §-ban foglalt tilalmak alól. A jelen ügyben a länsstyrelsen megállapította, hogy a szóban forgó fakitermeléshez nem volt szükség eltérésre, ami azt jelenti, hogy a länsstyrelsen úgy véli, hogy az ASF 4. §-ában szereplő eltérés nem alkalmazandó. E tekintetben a länsstyrelsen a mark- och miljöoverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) határozataira hivatkozott.
- 17 Az 11317–14. sz. ítéletében a mark- och miljöoverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) megállapította, hogy az ASF 4. §-a (1) és (2) bekezdésének alkalmazhatóságához észszerű követelmény, hogy fennálljon a veszélye, hogy a területen védett fajok védettségi helyzetét érinti, amikor egyértelmű, hogy a tevékenység nem állatfajok elpusztítására vagy zavarására irányul. A mark- och miljöoverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) úgy véli, hogy a tevékenységnek az érintett fajok védettségi helyzetére gyakorolt hatását nem csak az adott bioföldrajzi régióon belül, hanem helyileg is értékelni kell. A mark- och miljöoverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) szerint ezen értékelés területi hatályát az érintett fajokra tekintettel kell kijelölni. A mark- och miljöoverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) előtti ügyben a szóban forgó tevékenység a 92/43 irányelv alapján szigorúan védett fajok egyedei szaporodási területeinek megsemmisülését eredményezné. A mark- och miljöoverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) engedélyezte a tevékenységet és azt a Gotland északi részén lévő fajok populációjának területén a szóban forgó fajok szaporodási területének kialakítására irányuló védelmi intézkedésekhez kötötte. A mark- och miljöoverdomstolen (ingatlanügyi és környezetvédelmi fellebbviteli bíróság) megállapítása szerint a védelmi intézkedések azt jelentették, hogy az ASF 4. §-ában szereplő tilalmak nem alkalmazandók.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság fő kérdése az, hogy a 92/43 irányelv szerinti szigorú védelem alkalmazhatósága megszűnik-e azon fajok vonatkozásában, amelyek tekintetében az irányelvnek a kedvező védettségi helyzetre irányuló célkitűzését már elérték.



- 19 A fenti megfontolások tükrében és az ügy tényállását figyelembe véve a kérdést előterjesztő bíróság számos kérdést terjesztett elő az intézkedés célkitűzésének és a védett fajok védeltségi helyzetére gyakorolt hatásoknak az értékelésére vonatkozó nemzeti gyakorlat uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság először is azt kérdezi, hogy a 2009/147 irányelvvel összeegyeztethető-e, ha a nemzeti ítélkezési gyakorlat megköveteli, hogy valamely fajnak ahhoz, hogy az említett irányelv 5. cikkében szereplő tilalom hatálya kiterjedjen rá, szerepelnie kell az I. mellékletben, vagy hogy az érintett fajoknak ahhoz, hogy az említett tilalmak kiterjedjenek rájuk, valamilyen szinten veszélytetettnek kell lenniük vagy populációjuknak hosszú távon csökkennie kell.
- 21 Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a 92/43 irányelv 12. cikkével és a 2009/147 irányelv 5. cikkével összeegyeztethető-e, ha a nemzeti gyakorlat megköveteli, hogy ahhoz, hogy egy olyan intézkedés, amelynek a célja egyértelműen nem a védett fajok példányainak megölésére vagy zavarására, vagy az ilyen fajok tojásainak az elpusztítására irányul, az ASF 4. §-ában szereplő tilalmába ütközzön, fenn kell, hogy álljon a fajok védeltségi helyzetére gyakorolt káros hatások kockázata.
- 22 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a 92/43 irányelv 12. cikke d) pontjával összeegyeztethető-e, ha a nemzeti gyakorlat szerint az ASF 4. §-ának alkalmazásához fenn kell állnia azon veszélynek, hogy a védett fajok védeltségi helyzete romlani fog, ha egy adott területen az érintett fajok élőhelyének folyamatos ökológiai funkciója – elővigyázatossági intézkedések ellenére – elvész. E folyamatos ökológiai funkció elvesztését közvetlenül vagy közvetetten, önállóan vagy halmozottan előforduló károsodás vagy pusztulás okozhatja.
- 23 Végezetül, a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a hatásvizsgálatot milyen szinten kell elvégezni, amennyiben nem egyedi szinten.