

**C-131/24. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2024. február 16.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság,  
Ausztria)**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2024. február 15.

**Felperesek:**Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt  
und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth”

A.H. és társai

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für  
regionale Faunistik und angewandten Naturschutz**Alperes hatóság:**Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung  
Landesstraßenplanung – ST3 (Alsó-Ausztria tartományi  
kormányának hivatala, tartományiút-tervezési osztály – ST3,  
Ausztria)**Az alapeljárás tárgya**

A 2009/147/EK irányelv 5. cikkének értelmezése – Bizonyos erdei madárfajok  
útépítési projekt keretében történő szándékos zavarásának kellő időben történő  
elkerülésére irányuló intézkedések hatékonysága

## **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az EUMSZ 267. cikk alapján előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

1) Úgy kell-e értelmezni a 2009/147/EK irányelv (madárvédelmi irányelv) 5. cikkét, hogy a szándékos zavarásnak az e cikk d) pontjában szereplő tényállása nem valósul meg, ha bár sor kerülhet bizonyos fajok egyes példányainak zavarására, megfelelő időben és formában hatékonyan végrehajtott intézkedések révén az irányelv 2. cikkében foglalt célkitűzésre gyakorolt minden hatás elkerülhető?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén: az intézkedések hatékonyságával kapcsolatban minden tudományos kételynek abban az értelemben kell-e kizártnak lennie, hogy ehhez elegendő egy igazságügyi szakértő megalapozott szakmai véleménye, vagy rendelkezésre kell állnia a szóban forgó intézkedéseket érintő sikeres gyakorlati tapasztalatokra vonatkozó objektív tudományos dokumentációnak?

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

A 2009/147/EK irányelv 2. és 5. cikke

### **A hivatkozott nemzeti rendelkezés**

A Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 (2000. évi alsó-ausztriai természetvédelmi törvény) 18. §-a

### **A tényállás és az eljárás rövid bemutatása**

- 1 2014. december 23-i levelével az Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Alsó-Ausztria tartományi kormányának hivatala, Ausztria) egyik osztálya által képviselt Land Niederösterreich (Alsó-Ausztria tartomány, Ausztria) a „Landesstraße L 5181, Spange Wörth” („L 5181-es »Spange Wörth« tartományi út”) elnevezésű projekt engedélyezését kérte az Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (a környezeti hatásvizsgálatról szóló 2000. évi törvény; UVP-G 2000) (2000. évi UVP-G) 5. §-a alapján.
- 2 Környezeti hatásvizsgálat elvégzését követően az alperes hatóság meghozta a 2019. november 12-én kelt határozatot, amellyel engedélyezte a projekt megvalósítását és működtetését (a továbbiakban: megtámadott határozat).
- 3 E határozattal szemben határidőn belül kereseteket indítottak, amelyekben különösen a fajoknak a 2009/147/EK irányelv és 92/43/EGK irányelv szerinti

védelmével kapcsolatos kérdéseket vetettek fel. Ennek alapján a bíróságnak többek között azt kell megvizsgálnia, hogy ténylegesen várható-e, hogy a projekt az említett keresetekben hivatkozott káros hatásokat fog gyakorolni a madarakra, és hogy e hatások hogyan befolyásolják a projekt engedélyezhetőségét.

- 4 A talajon költő mezei pacsirta, fogoly és fűj lehetséges költőhelyei a terület-igénybevétel és a zaj tekintetében a projekt várható hatásterületén belül helyezkednek el. A zaj várhatóan a széles körben elterjedt erdei madarakra is hatással lesz. Ez 35 fajt érint, többek között a feketerigót, a kakukkot és a közép fakopáncsot.
- 5 A bíróság által igénybe vett természetvédelmi szakértő szakvéleménye szerint az építési időnek a projektben előirányzott, meghatározott hónapokra való korlátozása, valamint a környezeti ártalom jelentkezésének területén kívüli területeken végrehajtandó – feltételként megfogalmazható – élőhelyjavító intézkedések várhatóan hatékonyan bizonyulnak az érintett madárfajok tekintetében.
- 6 Az eljárásban különösen az úttól legalább 300 méter távolságra lévő, összesen 6,6 hektáros területen a közép fakopáncs és más erdei madárfajok javára végrehajtandó, a projektgazda által javasolt erdőjavítási és idősfavédelmi intézkedések hatékonysága vitatott.
- 7 E javasolt intézkedések végrehajtása esetén az eljárásban igénybe vett mindkét szakértő szakvéleménye szerint nem merülne fel az érintett fajok tekintetében olyan zavaró hatás, amely jelentős lehet a madárvédelmi irányelv céljaira tekintettel. Az intézkedések révén nem csökkenthető azonban a zavaró hatás a konkrétan a projekt által érintett erdőben élő egyes egyedek tekintetében, de a javasolt intézkedések biztosítanak az élőhelyet és a fajok költőmadárként való előfordulásának feltételeit.
- 8 A felperesek vitatják az igazságügyi szakértők e véleményét.
- 9 A kérdést előterjesztő bíróság többnapos tárgyalást tartott a jogvitában.

### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

A projektgazda érvei:

- 10 A projekt megvalósítása nem jár a közép fakopáncs élőhelyeit érintő közvetlen terület-igénybevétellel és így élőhelyvesztéssel. A tervezett nyomvonal élőhelyekhez való közelsége miatt az erdő mélyén található elsődleges élőhelyre gyakorolt átmeneti zavaró hatásokból kell kiindulni; ezen elsődleges élőhelyen csökkenni fog az élőhelyként való alkalmasság mértéke.
- 11 Az idős fák hasznosításának tervezett megszüntetése azonnal kifejti hatását: az érintett fák már nem vághatók ki. Azok tehát mind meglévő vagy potenciális

párási vagy költőhelyként, mind táplálékszerző helyként megmaradnak, és a közép fakopáncs állandó jelleggel használhatja azokat. Ez a szaporodási és táplálékforrások hosszú távú biztosítását eredményezi. Az idős fák hasznosításának mellőzése (gyakran ideiglenes mesterséges fészkelési segédeszközökkel együtt) különösen szállás- és költőhelyek rövid távú biztosítását szolgálja. A hasznosítás mellőzése csak akkor hatékony rövid távon, és csak akkor töltheti be így az „CEF-intézkedés” szerepét, ha az erdőállomány vagy az egyes fák a következő 3-5 évben érettségi fokuk miatt erdőgazdálkodási szempontból hasznosíthatók lennének, erre azonban a „CEF-intézkedés” miatt nem kerül sor. Az idős fák főszabály szerint kivághatók az intézkedés céljára kijelölt területeken, mivel az erdőterületek esetében letelt a rotációs idő (80-120 év).

- 12 A közép fakopáncs üregeket tud építeni az idős fákban, különösen a holtfában és a kiszáradt ágakban. Az intézkedés helyszínével (megfelelő távolság a potenciális zavaró- és veszélyforrásoktól; az intézkedéseket a közép fakopáncs meglévő élőhelyeinek környezetében kell végrehajtani; az intézkedéseket olyan állományokban kell végrehajtani, amelyek aktuálisan nagymértékben alkalmasak arra, hogy a közép fakopáncs élőhelyeül szolgáljanak; az idős fák minőségére és mennyiségére vonatkozó követelmények), valamint az időbeli hatállyal szemben támasztott követelmények teljesülnek. A szükséges szerkezetek rövid időn belül rendelkezésre állnának. Megfelelő kiterjedésű erdőterületek állnak rendelkezésre, és fennáll a meglévő előfordulásokhoz fűződő kapcsolat. Összességében javul az élőhelyként való alkalmasság a projekt nélküli helyzethez képest.

A felperesek érvei:

- 13 A felperesek mind a meglévő idős fák száma, mind a szükséges holtfa mennyisége tekintetében vitatják az intézkedés céljára kijelölt területek élőhelyi minőségét. Elsősorban azonban azt vitatják, hogy a hasznosítás megszüntetésére és a holtfa biztosítására irányuló intézkedés azonnal kifejti hatását. A tudományos szakirodalomra hivatkozva azzal érvelnek, hogy az intézkedések legkorábban középtávon, 5-10 éven belül, tehát csak jóval az út átadását követően fejthetik ki hatásukat.
- 14 A bíróság által legutóbb kirendelt szakértő azzal a feltétellel, hogy az intézkedések megfelelnek bizonyos paramétereknek, abból indul ki, hogy az intézkedések teljes mértékben hatásosak lesznek a zavarások elkerülésében. E tekintetben lényegében saját tapasztalataira és német hatóságok iránymutatásaira támaszkodik, amelyek állítása szerint figyelembe veszik a felperesek által hivatkozott szakirodalmat. A felperesek ezzel szemben azzal érvelnek, hogy ezek az útépítésben érintett hatóságok által készített iránymutatások csupán szakértői vélemények, és azokkal szemben más szakértői véleményekre, illetve azok értelmezésére hivatkoznak.
- 15 A bíróság kérdésére a szakértő hangsúlyozta, hogy nem állnak rendelkezésre olyan művek, amelyek megkérdőjeleznék az intézkedéseknek a közép fakopáncs tekintetében fennálló alkalmasságát, és a közép fakopáncs autökológiájából sem

tűnnek ki olyan jelek, amelyek kérdéssé tennék az intézkedések hatékonyságát. Ezen intézkedések hatékonyságát illetően ezért nem áll fenn kellően megalapozott kétség. Ugyanakkor még hiányzik az átfogó és szakmailag megalapozott monitoring, amely nemcsak eloszlana minden kétséget, hanem az intézkedések hatékonyságát is bizonyíthatná. A bíróság arra vonatkozó kérdésére, hogy létezik-e egyetlen olyan megbízhatóan dokumentált eset, amelyben a tervezett intézkedések megakadályozták a közép fakopáncs projekt általi zavarását, a szakértő azt válaszolta, hogy intenzív kutatás és a munkatársakkal történt tapasztalatcsere ellenére sem talált ennyire egyértelmű tanulmányt.

### **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása**

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről:

- 16 Korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozva a Bíróság a természeti területeknek a 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) szerinti védelmével kapcsolatban hozott 2018. április 12-i *People Over Wind* és társai ítéletben (C-323/17, ECLI: EU:C:2018:244) megállapította, hogy az említett irányelv 6. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy annak meghatározásakor, hogy szükség van-e a későbbiekben valamely terv vagy projekt érintett területre gyakorolt hatásainak a megfelelő vizsgálatára, az előzetes értékelés szakaszában nem vehetők figyelembe az említett terv vagy projekt e területre gyakorolt káros hatásainak elkerülésére vagy csökkentésére irányuló intézkedések.
- 17 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország ítéletében (C-441/17, ECLI: EU:C:2018:255, 262. és 263. pont) a Bíróság a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak vizsgálatával összefüggésben megállapította, hogy a védelmi kötelezettség azelőtt fennáll, hogy a madarak számának csökkenését megállapítanak, vagy hogy valamely védett madárfaj eltűnésének veszélye ténylegessé válna, és hogy e megfontolások, amelyek a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt általános madárvédelmi rendszerre vonatkoznak, még inkább alkalmazandók a madárvédelmi irányelv 5. cikkének b) és d) pontjában foglalt különleges védelmi rendszer keretében.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint semmi nem utal arra, hogy a Bíróság által a károk elkerülésére és csökkentésére irányuló intézkedések figyelembevételének tilalmával kapcsolatban tett megállapítások átültethetők lennének a fajok védelmének területére. A vonatkozó szabályozások ugyanis jelentősen eltérnek egymástól annyiban, amennyiben a természeti területek védelme területén az engedélyezést (az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondata) hatásvizsgálat, illetve (ilyen hatásvizsgálat elvégzésének szükségességével kapcsolatos) előzetes értékelési szakasz előzi meg (az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata). A fajok védelmének területén azonban nem létezik hasonló előzetes értékelési szakasz.
- 19 Ha a Bíróság teljes körű – tehát az elkerülési, illetve csökkentési intézkedéseket is figyelembe vevő – elemzést kíván meg a vizsgálati szakasz tekintetében, akkor

nem indokolt feltételezni, hogy a fajok védelmének területén nem vehetők figyelembe ilyen elkerülési, illetve csökkentési intézkedések a vizsgálati szakaszban (nevezetesen annak vizsgálata során, hogy megsértették-e valamelyik tilalmat).

- 20 Az Európai Bizottság azt javasolja a közösségi jelentőségű állatfajoknak a 92/43/EGK élőhelyvédelmi irányelv szerinti szigorú védelméről szóló 2021. évi útmutató dokumentumában (C(2021) 7301 final, 2-67–2-73. pont), hogy a valamely terület folyamatos ökológiai funkcionalitását garantáló intézkedések (úgynevezett „CEF-intézkedések”) feleljenek meg az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt követelményeknek. Ezek alatt olyan intézkedéseket kell érteni, amelyek célja adott tevékenység által a védett fajok párzási, költő- vagy pihenőhelyeire gyakorolt negatív hatás minimálisra csökkentése vagy akár megszüntetése. A folyamatos ökológiai működés biztosítására irányuló intézkedések akkor jelenthetnek megoldást, ha egy tevékenység esetleg csak a párzási, költő- vagy pihenőhely egyes részeit érinti. Ha a párzási, költő- vagy pihenőhely a folyamatos ökológiai működés biztosítására irányuló intézkedések eredményeként legalább azonos méretű marad, és megőrzi ugyanazt a minőséget a szóban forgó faj számára, akkor a terület funkciója, minősége vagy épsége nem károsodik.
- 21 A kérdést előterjesztő bíróság nem lát okot arra, hogy ezt az elvet ne terjessze ki a madárvédelmi irányelv 5. cikkének d) pontjában foglalt tilalomra. Emellett szól e rendelkezés szövege is, amely szerint a zavarás csak annyiban tiltott, amennyiben az jelentős lenne az irányelv céljaira tekintettel. Más zavarások nem tehetik szükségessé a madárvédelmi irányelv 9. cikke szerinti eltérés engedélyezését.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről:

- 22 A Bíróság az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondata szerinti tervekhez és projektekhez való hozzájárulással összefüggésben azt a kritériumot alkalmazza, amely szerint minden észszerű tudományos kételyt, illetve tudományos szempontból észszerű kételyt el kell oszlatni. Az ítélezési gyakorlatnak megfelelően e vizsgálat nem lehet hiányos, továbbá annak olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia, amelyek minden észszerű tudományos kételyt eloszlatnak az érintett területen tervezett munkálatok hatásait illetően (2023. június 15-i Eco Advocacy CLG ítélet, C-721/21, EU:C:2023:477, 38. és 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).
- 23 Úgy tűnik, hogy nem áll rendelkezésre a folyamatos ökológiai funkcionalitásnak a fajok védelme keretében történő megőrzése célját szolgáló, és a károk elkerülésére és csökkentésére irányuló intézkedések szükséges minősítésére vonatkozó ítélezési gyakorlat.
- 24 A Bizottság fent említett útmutató dokumentuma szerint természetesen „egyértelműen igazolni” kell az ilyen intézkedésekhez kapcsolódó ökológiai

funkcionalitás fenntartását vagy javítását a szóban forgó fajok tekintetében. Ilyen intézkedések csak olyan helyzetekben alkalmazhatók, amikor hivatalos eljárásokkal rendelkező engedélyezési vagy tervezési rendszer van érvényben, és az illetékes hatóságok képesek felmérni, hogy a terület „párhuzamos vagy költőhely”, illetve „pihenőhely” funkciójának megőrzése érdekében hozott intézkedések elegendőek-e. Az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke (1) bekezdése d) pontjának való megfeleléshez nagy fokú bizonyossággal kell rendelkezni arról, hogy az intézkedések elegendőek a károsodás vagy az elpusztulás elkerüléséhez, és az intézkedéseket a megfelelő időben és formában hatékonyan végrehajtani.

- 25 Ez a Bizottság útmutató dokumentumában szereplő javaslat a megfogalmazása alapján lehetővé tenné, hogy a megfelelő intézkedések hatékonyságát a hatóságok, illetve bíróságok által felkért szakértők véleménye alapján lehessen értékelni.
- 26 A Bíróság által az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti elkerülési és csökkentési intézkedések tekintetében kidolgozott kritérium alkalmazása esetén (lásd: 2023. június 15-i Eco Advocacy CLG ítélet, C-721/21, EU:C:2023:477, 38. és 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) azonban más kép rajzolódik ki.
- 27 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint nincs ok arra, hogy a Bíróság e követelménye ne kerüljön átültetésre a fajok védelmével összefüggő CEF-intézkedésekre is. Mind a természeti területek, mind a fajok védelmét ugyanazok az irányelvek szabályozzák, és mindkét esetben lehetséges, megszorítóan értelmezendő kivételekről van szó egy szigorú védelmi rendszeren belül.
- 28 A Bíróság által e követelménnyel kapcsolatban használt megfogalmazás azt sugallja, hogy a szakértői vélemények önmagukban nem elegendőek a tilalom megsértésének elkerüléséhez. Inkább úgy tűnik, hogy emellett az intézkedés gyakorlati alkalmazásából származó sikerre való esélyt olyan átfogóan kell tudományosan dokumentálni, hogy ne állhasson fenn észszerű kétely az intézkedés hatékonyságát illetően. Úgy tűnik, hogy ebben az értelemben a „nem áll fenn észszerű tudományos kétely” kritériuma például az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv 3. cikkének 10. pontja szerinti „elérhető legjobb technikákkal” szemben támasztott követelményekhez hasonlít, amelyek szerint e technikáknak „elérhetőnek” kell lenniük, azaz hatásosságuknak teszteltnak és bizonyítottanak kell lennie, amit az említett irányelv 13. cikke szerinti eljárás biztosít, amelyben levonják a BAT-következtetést.
- 29 Ez a jelen ügyben értékelendő esetben mindazonáltal azt jelentené, hogy a közép fakopáncs tekintetében javasolt intézkedések nem ismerhetők el „CEF-intézkedésként”, mivel nem áll rendelkezésre a hatékonyságukra vonatkozó tudományos dokumentáció.