JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. február 6.[1]

C-784/23. sz. ügy

Voore Mets és társai

(a Riigikohus [legfelsőbb bíróság, Észtország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A vadon élő madarak védelme – 2009/147/EK irányelv – 5. cikk – A madarak szándékos elpusztítására, a fészkeik és tojásaik szándékos elpusztítására vagy károsítására, illetve a fészkeik eltávolítására, valamint a madárfajok szándékos zavarására vonatkozó tilalom – A »szándékosság« fogalma – A madarak költési időszakában végzett fakivágás – 2. cikk – A madaraknak az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek a gazdasági és rekreációs követelményekre is figyelemmel megfelelő szintje – 9. cikk – A tilalmak alóli kivételek – Az erdők súlyos károsodásának megelőzése – Alapjogi Charta – 16. cikk – A vállalkozás szabadsága – 17. cikk – A tulajdonhoz való jog”

I. Bevezetés

1. A madárvédelmi irányelv[2] és az élőhelyvédelmi irányelv[3] egyaránt megköveteli, hogy a tagállamok tiltsák a védett állatfajok szándékos hátrányos befolyásolásának bizonyos eseteit, például a példányok megölését, illetve elpusztítását. Az élőhelyvédelmi irányelv szerinti tilalmak esetében a Bíróság úgy értelmezi a „szándékosság” fogalmát, hogy az magában foglalja az olyan hátrányos befolyásolást, amelyre a cselekmény elkövetőjének szándéka kiterjedt, vagy *legalábbis belenyugodott annak lehetőségébe*.[4] A „szándékosság” fogalmának ezen értelmezését egyes

[1] Eredeti nyelv: német.

[2] A környezettel kapcsolatos jogszabályok területén a jelentéstételi kötelezettségek összehangolásáról, valamint a 166/2006/EK és a 995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2002/49/EK, a 2004/35/EK, a 2007/2/EK, a 2009/147/EK és a 2010/63/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 338/97/EK és a 2173/2005/EK tanácsi rendelet, továbbá a 86/278/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/1010 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2019. L 170., 115. o.) módosított, a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.).

[3] A 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. o.) módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

[4] 2006. május 18-i Bizottság kontra Spanyolország (Vidra) ítélet (C-221/04, EU:C:2006:329, 71. pont); 2016. november 10-i Bizottság kontra Görögország (Kyparissia) ítélet (C-504/14, EU:C:2016:847, 159. pont); 2021. március 4-i Föreningen Skydda Skogen ítélet (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2021:166, 51. pont).

tagállamokban a madárvédelmi irányelv szerinti tilalmak esetében is alkalmazzák.[5] Észtország is ezt az értelmezést képviseli a jelen eljárásban. A Bíróság azonban még nem erősítette meg kifejezetten ezt az értelmezést.

2. A Skydda Skogen ügyre vonatkozó indítványomban mindazonáltal már foglalkoztam a madárvédelmi irányelv szerinti tilalmakban szereplő „szándékosság" fogalmának értelmezésével, és óva intettem az élőhelyvédelmi irányelv e tekintetben elvégzett értelmezésének a madárvédelmi irányelvre korlátozások nélkül történő alkalmazásától.[6] A Riigikohus (legfelsőbb bíróság, Észtország) most a madarak költési időszakában végzett fakivágás megengedhetőségével kapcsolatos jogvita alapján e kérdés tisztázását kéri a Bíróságtól. Az élőhelyvédelmi irányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlatnak a madárvédelmi irányelvre történő közvetlen alkalmazása esetén az említett bíróság arra is választ keres, hogy a madárvédelmi irányelv 9. cikke szerinti kivétel lehetővé teheti-e a munkákat. Ha kivétel sem alkalmazható, akkor azt is meg szeretné tudni, hogy a madárvédelmi irányelv ily módon értelmezett tilalmai összeegyeztethetők-e a vállalkozás szabadságával és a tulajdonhoz való alapvető joggal.

II. Jogi háttér

A. A Berni Egyezmény

3. A nemzetközi jog szempontjából különösen az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló Berni Egyezmény[7] releváns. Az Európai Gazdasági Közösség 1982-ben ratifikálta ezt az egyezményt.[8] Észtországban az egyezmény 1992. december 1-jén lépett hatályba.[9]

4. A Berni Egyezmény 6. cikke alapvető fajvédelmi tilalmakat tartalmaz:

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

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

b) a szaporodó és pihenőhelyek szándékos rongálása vagy elpusztítása;

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

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

[5] Lásd a német Bundesnaturschutzgesetz (szövetségi természetvédelmi törvény) 44. §-át, amely a szándékosság eleme nélkül ülteti át a tilalmakat, a francia Conseil d'État (államtanács) 2022. december 9-i véleményét (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) egy szélerőműprojekttel kapcsolatban, valamint az osztrák Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) 2024. február 15-i végzését (W104 2227635-1/149Z) egy útépítési projekttel kapcsolatban a VIRUS ügyben (C-131/24) előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában.

[6] A C-473/19. és C-474/19. sz. egyesített ügyekre vonatkozó indítvány, EU:C:2020:699, 79–90. pont.

[7] Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló, 1979. szeptember 19-én Bernben aláírt egyezmény (HL 1982. L 38., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 282. o.).

[8] 1981. december 3-i 82/72/EGK tanácsi határozat (HL 1982. L 38., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 280. o.).

[9] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104.

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

5. A kivételeket az egyezmény 9. cikkének (1) bekezdése szabályozza:

„Minden egyes Szerződő Fél kivételt tehet a 4., 5., 6., 7. cikk rendelkezései alól, valamint a 8. cikkben említett eszközök használatának tilalma alól, feltéve, hogy egyéb kielégítő megoldás nem áll rendelkezésre és, hogy a kivétel nem ártalmas az érintett populáció fennmaradása szempontjából:

– a flóra és a fauna védelme érdekében;

– a növényi kultúrák, az állatállomány, az erdők, a halgazdaságok, a víz és a tulajdon egyéb formái komoly károsodásának megakadályozása érdekében;

– a közegészség és közbiztonság, a biztonságos légiközlekedés érdekében és más, elsőrendű közérdekből;

– kutatási és oktatási célokra, populációfelerősítésre, visszatelepítésre és a szükséges szaporítás céljára;

– azért, hogy szigorúan ellenőrzött feltételek között, szelektív alapon és korlátozott mértékben lehetővé tegye vadon élő állatok és növények kis számban történő elfogását, tartását vagy más, szakértő módon megvalósított hasznosítását.”

B. Az uniós jog

1. A madárvédelmi irányelv

6. A madárvédelmi irányelv (6) preambulumbekezdése szerint a védelmi intézkedéseket a különféle fajok egyedi helyzetéhez kell igazítani:

„A meghozandó intézkedéseket a madarak számát befolyásoló különféle olyan tényezők figyelembevételével kell kidolgozni, mint amilyenek nevezetesen az emberi tevékenységek káros hatásai, különösen a természetes élőhelyek tönkretétele és szennyezése, a madarak emberek általi befogása és megölése, valamint ezekből kiinduló kereskedelme. Ezeknek az intézkedéseknek a szigorúságát a madárvédelmi politika keretein belül a különféle fajok egyedi helyzetéhez kell igazítani.”

7. A madárvédelmi irányelv (10) preambulumbekezdése megköveteli bizonyos madárfajok állományainak „megfelelő szinten” tartását:

„Magas állományszintjüknek, földrajzi elterjedésüknek és szaporodási arányuknak köszönhetően bizonyos fajok a Közösségben mindenütt vadászhatók, ami elfogadható hasznosítást jelent, amennyiben bizonyos korlátozásokat léptetnek életbe, és azokat betartják; a vadászatnak összhangban kell állnia e fajok állományának megfelelő szinten tartásával.”

8. A madárvédelmi irányelv 1. cikke az irányelv hatályát határozza meg:

„Ez az irányelv a tagállamok Szerződésben érintett európai területén természetesen előforduló összes vadon élő madárfaj védelmére vonatkozik. Célja e fajok védelme, kezelése és ellenőrzése, továbbá szabályokat állapít meg hasznosításukkal kapcsolatban.”

9. A madárvédelmi irányelv 2. cikke tartalmazza a tagállamok madárfajok védelmére vonatkozó alapvető kötelezettségét:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy az 1. cikkben meghatározott fajok állományait megfelelő szinten fenntartsák, vagy olyan szintre hozzák, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek, figyelembe véve a gazdasági és rekreációs követelményeket is.”

10. A madárvédelmi irányelv 5. cikke a területtől független tilalmakat tartalmaz:

„A 7. és 9. cikk sérelme nélkül, a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket az 1. cikkben meghatározott valamennyi madárfaj általános védelmi rendszerének kialakítására, megtiltva különösen:

a) a bármilyen módszerrel végzett szándékos elpusztítást vagy befogást;

b) fészkeik és tojásaik szándékos elpusztítását vagy károsítását, illetve fészkeik eltávolítását;

c) […];

d) e madarak szándékos zavarását, különösen a költési és fiókanevelési időszakban, amennyiben a zavarás jelentős lenne az irányelv céljaira tekintettel;

e) […]”

11. A madárvédelmi irányelv 7. cikke ellenben kifejezetten megengedi bizonyos madárfajok vadászatát:

„(1) A Közösség egész területén lévő állományszintjük, földrajzi elterjedésük és szaporodási rátájuk alapján a II. mellékletben felsorolt fajok a nemzeti jogszabályok adta kereteken belül vadászhatók. A tagállamok biztosítják, hogy e fajok vadászata ne veszélyeztesse az elterjedési területükön tett védelmi erőfeszítéseket.

(2) […]

(4) A tagállamok biztosítják, hogy a hatályos nemzeti előírások alapján történő vadászat – beleértve a solymászatot is, amennyiben ezt gyakorolják – megfeleljen az észszerű hasznosítás és az ökológiailag kiegyensúlyozott állományszabályozás elveinek, és hogy ez a gyakorlat összeegyeztethető legyen e fajok – különösen a vonuló fajok – állományainak vonatkozásában a 2. cikk rendelkezéseivel.

[…]”

12. A madárvédelmi irányelv 9. cikke az 5. cikkben foglalt tilalmak alóli eltéréseket engedélyez:

„(1) A tagállamok, ha nincs más megfelelő megoldás, eltérhetnek az 5–8. cikk rendelkezéseitől a következő okok miatt:

a) – a közegészség és közbiztonság érdekében,

– a légi biztonság érdekében,

– a növényi kultúrák, az állatállomány, az erdők, a halgazdaságok és a vizek súlyos károsodásának megelőzése érdekében,

– a növény- és állatvilág védelme érdekében;

b) a kutatás és oktatás, az újratelepítés, a visszatelepítés és az esetlegesen ezekhez szükséges tenyésztés céljából;

c) szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon, egyes madarak kis számú befogásának, tartásának vagy egyéb észszerűen indokolható hasznosításának engedélyezése érdekében.

(2) Az (1) bekezdésben említett eltérések esetében meg kell határozni:

a) a fajokat, amelyekre az eltérések vonatkoznak;

b) a befogás vagy megölés engedélyezett eszközeit, eljárásait vagy módszereit;

c) a kockázati tényezőket, valamint az időbeli és térbeli körülményeket, amelyek mellett ilyen eltérések engedélyezhetők;

d) a hatóságot, amely felhatalmazást kap annak kinyilvánítására, hogy a szükséges feltételek teljesülnek és annak meghatározására, hogy milyen eszközök, eljárások vagy módszerek alkalmazhatók, milyen korlátok között és kik által;

e) az elvégzendő ellenőrzéseket.”

2. Az élőhelyvédelmi irányelv

13. Az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének (1) bekezdése megköveteli bizonyos tilalmak megállapítását:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok természetes elterjedési területükön való szigorú védelmének [helyesen: szigorú védelmére irányuló rendszer bevezetése] érdekében, megtiltva az alábbiakat:

a) e fajok vadon befogott [helyesen: vadon élő] példányainak szándékos befogásának vagy megölésének bármely formája;

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

c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;

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

(2) […]”

14. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése a 12. cikktől való eltéréseket tartalmaz:

„Amennyiben nincs más megfelelő megoldás és az eltérés megengedése nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását az elterjedési területükön [helyesen: a természetes elterjedési területükön], a tagállamok engedélyezhetik a 12., 13., 14. cikkben, valamint a 15. cikk a) és b) pontjában foglalt rendelkezésektől való eltérést az alábbiak érdekében:

a) a vadon élő állatok és növények, valamint a természetes élőhelyek védelme;

b) termést, állatállományt, erdőt, halastavat, vizeket és más típusú, tulajdont érintő súlyos károk megelőzése;

c) közegészség, közbiztonság vagy más kiemelkedően fontos közérdek, beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is, továbbá a környezet számára kiemelkedően előnyös hatás elérése;

d) az érintett fajok újbóli elszaporításával és visszahonosításával kapcsolatos kutatás és oktatás, továbbá az e célok érdekében végzett tenyésztés és nemesítés, növények esetében a mesterséges szaporítást is beleértve;

e) a IV. mellékletben felsorolt fajok korlátozott és az illetékes tagállami hatóságok által meghatározott számú példányai szigorúan ellenőrzött feltételek mellett, szelektív módon és korlátozott mértékben végzett befogásának, begyűjtésének vagy tartásának engedélyezése.”

C. Az észt jog

15. Észtország a Looduskaitseseadusszal (a természetvédelemről szóló törvény, a továbbiakban: LKS) ültette át a madárvédelmi irányelv releváns rendelkezéseit. Az LKS 55. §-a (6^1) bekezdésének 1) pontja szerint tilos a madárfészkek és -tojások szándékos elpusztítása és károsítása, illetve a madárfészkek eltávolítása, az említett bekezdés 2) pontja szerint pedig tilos a madarak szándékos zavarása, különösen a költési és fiókanevelési időszakban. Az LKS 55. §-a (3) bekezdésének 4) pontja és (6^1) bekezdése lehetővé teszi bizonyos védelmi kategóriákba tartozó állatfajok egyedeinek – köztük madaraknak – az elpusztítását, valamint a madarak zavarását vagy kivételesen fészkeik és tojásaik károsítását, ha ez fontos mezőgazdasági növényi kultúrák, haszonállatok, haltenyészetek vagy más fontos értékek károsodásának megelőzéséhez szükséges.

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

16. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem két olyan vállalkozás, az OÜ Voore Mets és az AS Lemeks Põlva keresetein alapul, amelyeknek a Keskkonnaamet (környezetvédelmi hivatal, Észtország) megtiltotta, hogy bizonyos erdőterületeken fakivágást végezzenek a madarak költési időszakában.

17. A Voore Mets az erdőgazdálkodási bejelentéseknek megfelelően tarvágást, vagyis olyan fakivágást szándékozott végezni, amelynek során az év folyamán alapvetően az erdőterületen lévő összes fát kivágják a magfák, valamint a növény- és állatvilág sokféleségének biztosításához szükséges különösen nagy fák kivételével. A Lemeks Põlva szintén főként tarvágást szándékozott végezni, egy zónában azonban gyérítést is. A gyérítés az erdő gazdasági értékének növelését, sűrűségének és összetételének szabályozását, valamint a közeljövőben kidőlő fák faanyaga hasznosításának lehetővé tételét szolgálja. Annak során a fáknak csak a hatáskörrel rendelkező miniszter által rendeletben meghatározott mennyiségnek megfelelő részét vágják ki.

18. A Keskkonnaamet (környezetvédelmi hivatal) először 2021 májusában mindkét esetben megtiltotta ideiglenesen a munkákat, mert tudományosan bizonyított, hogy minden erdőben hektáronként legalább egy madárpár költ, és a fakivágás folytatása ezért azzal a valós veszéllyel jár, hogy megzavarják a madarak költését és fiókanevelését, és elpusztítják vagy károsítják a fészkeket. A környezetvédelmi hivatal helyszíni szemléket követően elrendelte a fakivágás (a Lemeks Põlva esetében) 2021. július 15-ig, illetve (a Voore Mets esetében) 2021. július 31-ig történő felfüggesztését.

19. A Lemeks Põlva által végzett munkák helyszínéül szolgáló földterületen bizonyosan költött nagy fakopáncs *(Dendrocopos major*, szinonim elnevezés: *Picoides major)* és erdei pinty *(Fringilla coelebs)*, valószínűleg pedig széncinege *(Parus major)* és szajkó (*Garrulus glandarius*), valamint esetleg csilpcsalpfüzike *(Phylloscopus collybita)*, sisegő füzike (*Phylloscopus sibilatrix*), kerti poszáta *(Sylvia borin)*, ökörszem *(Troglodytes troglodytes)*, erdei szürkebegy *(Prunella modularis)* és vörösbegy *(Erithacus rubecula)*.

20. A Voore Mets földterületén is olyan madarakat figyeltek meg, amelyek nagy valószínűséggel e területen fészkeltek, nevezetesen sisegő füzikét, ökörszemet, fekete rigót *(Turdus merula)*, énekes rigót *(Turdus philomelos)* és erdei pintyet. Ezenkívül két valószínűsíthető fészekaljat is azonosítottak: egy harkályodúban a csuszka *(Sitta europaea)* fészkét fedezték fel, és egy süvöltőpár *(Pyrrhula pyrrhula)* tevékenységét figyelték meg. Az érintett földterületen számos olyan odvas fa található, amelyekben madarak fészkelhetnek, ennek megfigyelésére azonban a helyszíni szemle során nem került sor. A fakivágást 2021. július 31-ig függesztették fel, hogy a későn költő madarak – például az e területen valószínűleg szintén előforduló sisegő füzike, fitiszfüzike *(Phylloscopus trochilus)*, valamint kis légykapó *(Ficedula parva)* – védelme is biztosított legyen.

21. A Voore Mets ezt követően keresetet indított 2403,52 euró összegű kár megtérítése iránt, a Lemeks Põlva pedig a Keskkonnaamet (környezetvédelmi hivatal) határozatai jogellenességének megállapítását kérte kereset útján.

22. Az elsőfokú közigazgatási bíróságok aránytalannak találták a második határozatot, tehát a fakivágás 2021. július 15-ig, illetve 31-ig történt felfüggesztését, a másodfokú bíróságok azonban teljes egészükben elutasították a kereseteket.

23. Jelenleg mindkét ügyben felülvizsgálati eljárás van folyamatban a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) előtt, amely előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy értelmezhető-e a [madárvédelmi irányelv] 5. cikkének a), b) és d) pontja, hogy az azokban szabályozott tilalmak csak annyiban alkalmazandók, amennyiben ez szükséges ahhoz, hogy az említett irányelv 2. cikke értelmében az érintett fajok állományait olyan szinten tartsák fenn, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek,

figyelembe véve a gazdasági és rekreációs követelményeket is, feltéve, hogy a cselekmény célja nem a madarak elpusztítása vagy zavarása, illetve fészkeik vagy tojásaik elpusztítása vagy károsítása?

2) Úgy kell-e értelmezni a [madárvédelmi irányelv] 5. cikkének a), b) és d) pontját ezen irányelv 2. cikkével összefüggésben, hogy a madarak költési időszakában e rendelkezések szerint tiltott cselekmények többek között akkor szándékosak, ha tudományos adatok és egyes madarak megfigyelése alapján abból lehet kiindulni, hogy egy teljes mértékben tarra vágandó erdőben (tarvágás) hektáronként körülbelül tíz madárpár fészkel, anélkül hogy megállapítást nyert volna, hogy a fakivágás területén kedvezőtlen állapotban lévő madárfajok egyedei fészkelnek?

3) Úgy kell-e értelmezni a [madárvédelmi irányelv] 5. cikkének a), b) és d) pontját ezen irányelv 2. cikkével összefüggésben, hogy a madarak költési időszakában e rendelkezések szerint tiltott cselekmények többek között akkor szándékosak, ha tudományos adatok és egyes madarak megfigyelése alapján abból lehet kiindulni, hogy egy olyan erdőben, amelyben csak a fák egy részét tervezik kivágni (gyérítés), hektáronként hozzávetőleg tíz madárpár fészkel, anélkül hogy okkal lenne feltételezhető, hogy a fakivágás területén kedvezőtlen állapotban lévő madárfajok egyedei fészkelnek?

4) Úgy értelmezhető-e a [madárvédelmi irányelv] 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdése ezen irányelv 2. cikkével összefüggésben, hogy azzal összhangban állnak valamely tagállam olyan jogszabályi rendelkezései, amelyek lehetővé teszik az említett irányelv 5. cikkének a), b) és d) pontjában szabályozott tilalmaktól való eltérést annak érdekében, hogy a madarak költési és fiókanevelési időszakában az erdő mint tulajdon súlyos károsodásának megelőzése érdekében tarvágásra kerülhessen sor?

5) Úgy értelmezhető-e a [madárvédelmi irányelv] 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdése ezen irányelv 2. cikkével összefüggésben, hogy azzal összhangban állnak valamely tagállam olyan jogszabályi rendelkezései, amelyek lehetővé teszik az említett irányelv 5. cikkének a), b) és d) pontjában szabályozott tilalmaktól való eltérést annak érdekében, hogy a madarak költési és fiókanevelési időszakában az erdő mint tulajdon súlyos károsodásának megelőzése érdekében gyérítésre kerülhessen sor?

6) Ha a [madárvédelmi irányelv] nem teszi lehetővé a madarak költési és fiókanevelési időszakában az erdő mint tulajdon súlyos károsodásának megelőzése érdekében történő tarvágást, akkor összhangban áll-e az ilyen szabályozás az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. és 17. cikkével, és akkor is alkalmazandó-e az, ha a fakivágás nem gyakorol hátrányos hatást a kedvezőtlen állapotban lévő madárfajokra?

7) Ha a [madárvédelmi irányelv] nem teszi lehetővé gyérítésnek a madarak költési és fiókanevelési időszakában az erdő mint tulajdon súlyos károsodásának megelőzése érdekében történő elvégzését, akkor összhangban áll-e az ilyen szabályozás [a Charta] 16. és 17. cikkével, és akkor is alkalmazandó-e az, ha a fakivágás nem gyakorol hátrányos hatást a kedvezőtlen állapotban lévő madárfajokra?”

24. Az OÜ Voore Mets, az AS Lemeks Põlva, Észtország, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, valamint az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa írásbeli észrevételeket terjesztett elő, illetve szóbeli észrevételeket tett a 2024. december 11-i tárgyaláson.

IV. Jogi értékelés

25. A madárvédelmi irányelv 5. cikkének a), b) és d) pontja megköveteli a tagállamoktól a madarak „szándékos” elpusztításának vagy zavarásának, valamint fészkeik és tojásaik „szándékos” elpusztításának vagy károsításának megtiltását. A Bíróság úgy értelmezi az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkében foglalt hasonló tilalmakat, hogy azok olyan hátrányos befolyásolásra is vonatkoznak, amelyet a cselekmény elkövetője nem elérni kíván ugyan, de belenyugszik abba. [10]

26. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem célja ezért annak tisztázása, hogy az erdőgazdálkodás keretében végzett fakivágás az említett tilalmak hatálya alá tartozik-e annak ellenére, hogy az nem a madarak hátrányos befolyásolására irányul (erről lásd az A. pontot). A tilalmak alkalmazandósága esetén a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) meg szeretné tudni, hogy a madárvédelmi irányelv 9. cikke szerinti kivételek lehetővé tehetik-e a munkákat (erről lásd a B. pontot), és hogy a tilalmak ellentétesek-e az alapvető jogokkal (erről lásd a C. pontot). Először azonban meg kell jegyezni valamit az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatban.

27. A Voore Mets és a Lemeks Põlva álláspontja szerint ugyanis az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel a kérdést előterjesztő bíróság el tudja dönteni a jogvitát a Skydda Skogen ügyre vonatkozó indítványom [11] alapján. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem azonban akkor is elfogadható, ha a Bíróság már döntött az érintett kérdésekben. [12] Ezért az indítványokban foglalt döntési javaslatok még kevésbé kérdőjelezhetik meg valamely előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát.

A. Az első, a második és a harmadik kérdésről – a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak értelmezése

28. Az első három kérdés kiindulópontját az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkével kapcsolatos, a bevezetésben említett ítélkezési gyakorlat jelenti, amely szerint a védett fajok szándékos hátrányos befolyásolására vonatkozó tilalmak az olyan hátrányos befolyásolásra is kiterjednek, amelybe a cselekmény elkövetője belenyugszik. Ezen ítélkezési gyakorlatnak a madárvédelmi irányelv 5. cikkére történő alkalmazása esetén e rendelkezés – különösen a költési időszakban – kizárhatja az erdőgazdálkodás keretében végzett fakivágást.

29. Amint azt ugyanis a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) meggyőzően kifejti, „nem állhat fenn észszerű kétség azt illetően, hogy a madarak költési időszakában végzett tarvágás többé-kevésbé biztosan a fészkek és tojások elpusztításához, valamint a kikelt madárfiókák pusztulásához és a madarak zavarásához vezet, ha okkal feltételezhető, hogy az erdőterületen jelentős számú madár fészkel. Ha a tarvágás során – nem tudatosan vagy tudatosan – kivágnak egy fészeknek helyet adó fát, ez szükségszerűen a fészek elpusztításához vezet. Még ha a fészeknek helyet adó fa meg is marad, nemcsak a zavaró zaj, hanem az addigi élőhely elvesztése is veszélyezteti a fészkelő madarakat”. Észtország tudományos tanulmányokkal támasztja alá ezt az értékelést, és kifejti,

[10] 2006. május 18-i Bizottság kontra Spanyolország (Vidra) ítélet (C-221/04, EU:C:2006:329, 71. pont); 2016. november 10-i Bizottság kontra Görögország (Kyparissia) ítélet (C-504/14, EU:C:2016:847, 159. pont); 2021. március 4-i Föreningen Skydda Skogen ítélet (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2021:166, 51. pont).

[11] A C-473/19. és C-474/19. sz. egyesített ügyekre vonatkozó indítvány, EU:C:2020:699.

[12] 2021. október 6-i Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítélet (C-561/19, EU:C:2021:799, 37. pont).

hogy a gyérítések is jelentős kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak a költő madarakra, fennáll ugyanis a veszélye annak, hogy a madarak pusztán a zavarás miatt túl sokáig maradnak távol fészkeiktől, vagy akár el is hagyják azokat.

30. Az első kérdés ezért azon a feltételezésen alapul, hogy a költési időszakban végzett fakivágás során nem elérni kívánják ugyan a madarak hátrányos befolyásolását, de belenyugszanak abba, és ezt a hátrányos befolyásolást főszabály szerint meg kell tiltani a madárvédelmi irányelv 5. cikkének a), b) és d) pontja alapján. Ebből kiindulva a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) arra keresi a választ, hogy a tilalmak terjedelme korlátozott-e olyan értelemben, hogy azok csak annyiban alkalmazandók, amennyiben szükségesek ahhoz, hogy az irányelv 2. cikke értelmében az érintett fajokat olyan szinten tartsák fenn, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek, figyelembe véve a gazdasági és rekreációs követelményeket is. A második kérdés a tarvágás, a harmadik pedig a gyérítés tekintetében konkretizálja ezt, minek körében a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) mindkét esetben abból indul ki, hogy az érintett területen nem fészkelnek olyan madárfajok egyedei, amelyek védettségi állapota kedvezőtlen.

31. Az e kérdésekre adandó válasz attól függ, hogy miként értelmezzük a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerint megtiltandó hátrányos befolyásoláshoz kapcsolódó „szándékosság” fogalmát. Vannak arra utaló támpontok, hogy e tilalmak az olyan hátrányos befolyásolásra is vonatkoznak, amelybe a cselekmény elkövetője csupán belenyugszik (erről lásd az 1. pontot). Jó okok szólnak azonban ezen értelmezés elutasítása mellett is (erről lásd a 2. pontot). Ezért már érveltem ezen értelmezésnek a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) által említett korlátozása mellett (erről lásd a 3. pontot). A tilalmak általam javasolt korlátozása következik legalábbis a zavarási tilalom szövegéből (erről lásd a 4. pontot). Az időközbeni fejlemények nem kérdőjelezik meg alapvetően az álláspontomat (erről lásd az 5. pontot). Végezetül még egy megjegyzést kell tenni a szükséges megállapítások tudományos indokolásával kapcsolatban (erről lásd a 6. pontot).

1. A madárvédelmi irányelv 5. cikkében szereplő szándékosság fogalmának tág értelmezésére utaló támpontok

32. A szándékosság fogalmának a Bizottság és – megszorításokkal – Észtország által képviselt tág értelmezése az élőhelyvédelmi irányelvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatra lehet alapozható, mivel a madárvédelmi irányelv védelmi rendszerét főszabály szerint hasonlóképpen kell értelmezni.[13] Amint azt már említettem, az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke hasonló tilalmakat ír elő a szándékos hátrányos befolyásolás tekintetében. E tilalmakkal kapcsolatban a Bíróság már megállapította, hogy ahhoz, hogy teljesüljön a szándékosságra vonatkozó feltétel, bizonyítani kell, hogy a cselekmény elkövetőjének szándéka kiterjedt valamely védett állatfaj példányának megölésére,[14] illetve az ilyen fajok zavarására vagy tojásaik elpusztítására,[15] vagy *legalábbis belenyugodott ezek lehetőségébe*.

33. Ezt az ítélkezési gyakorlatot a Bíróság a Białowieża-erdő ítéletben hallgatólagosan már alkalmazta a madárvédelmi irányelv esetében. Az említett ítélet tárgyát károsult, holt és elhaló fák kivágása és eltávolítása képezte, amit az érintett védett területre vonatkozó erdőgazdálkodási terv az ott különösen védett egyes madárfajokat fenyegető potenciális veszélyként jelölt meg.[16] A

[13] 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 84. pont).

[14] 2006. május 18-i Bizottság kontra Spanyolország (Vidra) ítélet (C-221/04, EU:C:2006:329, 71. pont); 2016. november 10-i Bizottság kontra Görögország (Kyparissia) ítélet (C-504/14, EU:C:2016:847, 159. pont).

[15] 2021. március 4-i Föreningen Skydda Skogen ítélet (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2021:166, 51. pont).

[16] 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 253. és 254. pont).

Bíróság ezért ezt az intézkedést a fészkek és tojások szándékos elpusztításának vagy károsításának, illetve a fészkek eltávolításának (a madárvédelmi irányelv 5. cikkének b) pontja), továbbá különösen a költési és fiókanevelési időszakban történő szándékos zavarásnak (az 5. cikk d) pontja) minősítette,[17] jóllehet e hátrányos befolyásolás nem volt célja az intézkedéseknek.

34. A Bizottság szerint a szándékosság fogalmának tág értelmezése a Berni Egyezményre is alapozható, amelyet az Unió a madárvédelmi irányelvvel hajt végre,[18] és amelyet ezért az irányelv értelmezése során figyelembe kell venni.[19] Ezen egyezmény 6. cikke a madárvédelmi irányelv 5. cikkében és az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkében foglaltakhoz hasonló tilalmakat ír elő, amelyek szintén a szándékos[20] hátrányos befolyásolásra vonatkoznak. Ezen egyezmény állandó bizottsága úgy határozott, hogy a szaporodó és pihenőhelyek szándékos rongálása vagy elpusztítása olyan cselekményeket is magában foglal, amelyeket ugyan nem a rongálás vagy elpusztítás szándékával, de annak tudatában követtek el, hogy a cselekmény valószínűleg ilyen rongáláshoz vagy elpusztításhoz vezet.[21]

35. Ennek megfelelően a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmakat különböző tagállamokban alkalmazzák a madarak olyan hátrányos befolyásolására, amely nem célja az adott tevékenységnek, de amelybe belenyugszanak.[22]

2. A madárvédelmi irányelv 5. cikkében szereplő szándékosság fogalmának szűkebb értelmezése mellett szóló okok

36. A Skydda Skogen ügyre vonatkozó indítványomban[23] mindazonáltal óva intettem az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkében szereplő szándékosság fogalma tág értelmezésének a madárvédelmi irányelv 5. cikkére korlátozások nélkül történő alkalmazásától. Az indítványomat követő ítéletében a Bíróság nem foglalt ugyan állást ezzel kapcsolatban, hanem e tekintetben csak az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkével foglalkozott.[24] A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem azonban hivatkozik az említett indítványra, és az alapügyekben érintett két vállalkozás annak követését javasolja.

37. Álláspontom lényegében azon alapul, hogy a szándékosság fogalmának a madárvédelmi irányelv 5. cikkének alkalmazása során történő tág értelmezése olyan hatásokkal járna, amelyek messze túlmutatnak az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének alkalmazása során jelentkező hatásokon (erről lásd az a) pontot). Az így értelmezett tilalmi szabályozás nem lenne szükséges a madárvédelmi irányelv céljainak eléréséhez sem (erről lásd a b) pontot). Az ezért strukturális ellentmondásokhoz vezetne a madárvédelmi irányelv rendszerében (erről lásd a c) pontot).

17 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 259. pont).

18 Jelentés az európai vadon élő növények és állatok védelméről szóló egyezményről (1997–1998) (9. cikk, (2) bekezdés) (előterjesztette az Európai Bizottság), SEC(2001) 515 végleges.

19 Más nemzetközi egyezményekhez lásd: 1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet (C-286/90, EU:C:1992:453, 9. pont); 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 291. pont); 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 123. pont); 2018. július 11-i Bosphorus Queen Shipping ítélet (C-15/17, EU:C:2018:557, 44. pont).

20 A két hiteles nyelvi változatban az „intentionelle” (francia) és a „deliberate” (angol) kifejezések szerepelnek. A nem hiteles német fordítás ezzel szemben az „absichtlich” (a 6. cikk a) pontja) és – véleményem szerint helytelenül – a „mutwillig” (a 6. cikk b), c) és d) pontja) kifejezést egyaránt használja.

21 Az 1989. június 9-i 1. sz. határozat (1989) 3. pontjának b) alpontja. Lásd ezzel kapcsolatban már: a Bizottság kontra Spanyolország (Vidra) ügyre vonatkozó indítványom (C-221/04, EU:C:2005:777, 39. pont).

22 Lásd az 5. lábjegyzetben szereplő hivatkozásokat.

23 A C-473/19. és C-474/19. sz. egyesített ügyekre vonatkozó indítvány, EU:C:2020:699, 79–90. pont.

24 2021. március 4-i Föreningen Skydda Skogen ítélet (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2021:166, 48. pont).

a) A szándékosság fogalma tág értelmezésének hatásai

38. A fajok élőhelyvédelmi irányelv szerinti védelme néhány, általában[25] nagyon ritka fajra korlátozódik. Mivel e fajok ritkák, minden egyes példányt szigorú védelemben kell részesíteni, amit az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke a *szigorú védelemre irányuló rendszer*[26] fogalmával egyértelműen ki is fejez. E fajok ritka volta azonban azzal is jár, hogy a velük kapcsolatos konfliktusok nem túl gyakoriak.[27]

39. Ezzel szemben a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak *valamennyi* európai madárra vonatkoznak, vagyis olyan mindennapi fajokra is, amelyekkel állandóan szinte mindenütt találkozhatunk. Ezenkívül aligha állítható, hogy a modern társadalmak ne nyugodnának bele az e fajokra gyakorolt hátrányos hatásokba. Épp ellenkezőleg, köztudott, hogy e fajokra a legkülönbözőbb emberi tevékenységek, például az építmények felépítése[28] vagy a közúti forgalom,[29] jelentős veszélyt jelentenek.[30] A Voore Mets hangsúlyozza továbbá a házimacskák és a mezőgazdaság által okozott károkat.

40. Ha a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak korlátozás nélkül alkalmazandók lennének az ilyen hátrányos befolyásolásba való egyszerű belenyugvás esetén, az jelentős összeütközéseket idézne elő az alapvető jogokkal, amelyekkel a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) a hatodik és a hetedik kérdésben foglalkozik.[31]

b) A tilalmi szabályozásnak a madárvédelmi irányelv céljainak eléréséhez való szükségessége

41. Ennek megfelelően a jogalkotó már a madárvédelmi irányelv elfogadásakor egyértelművé tette, hogy nem célja, hogy minden egyes madarat feltétel nélkül védelemben részesítsen. Ehelyett az irányelv 2. cikke szerint a madárfajok állományait megfelelő szinten fenn kell tartani, vagy olyan szintre kell hozni, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális igényeknek, figyelembe véve a gazdasági és rekreációs igényeket is.[32] Igaz ugyan, hogy a tagállamok e tekintetben – egyes különös szabályozások fenntartásával – mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.[33] Az irányelv (3), (5), (7), (8) és mindenekelőtt (10) preambulumbekezdése azt mutatja azonban, hogy ez valamennyi vadon élő madárfaj populációinak „megfelelő szintjét”[34]

[25] Möckel, S., „35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie”, *Natur und Recht* 2014, 381. o. (387. o.), azonban helytállóan utal az igen elterjedt denevérekre, amelyeknek valamennyi faja az élőhelyvédelmi irányelv szerinti szigorú védelem hatálya alá tartozik.

[26] Lásd: a Bizottság kontra Spanyolország (Vidra) ügyre vonatkozó indítványom (C-221/04, EU:C:2005:777, 50. pont).

[27] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 80. pont).

[28] Lásd például: Machtans, C. S., Wedeles, C. H. R., und Bayne, E. M., „A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows”, *Avian Conservation and Ecology*, 8.2 (2013), 5. o.

[29] Lásd például: Slater, F. M., „An assessment of wildlife road casualties – the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed”, *Web Ecology* 3.1 (2002), 33. o.

[30] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 81. pont).

[31] Lásd ezzel kapcsolatban a lenti 92. és azt követő pontokat.

[32] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 82. pont).

[33] Lásd: 1987. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet (247/85, EU:C:1987:339, 8. pont); 1987. július 8-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (262/85, EU:C:1987:340, 8. pont); 1994. január 19-i Association pour la protection des animaux sauvages és társai ítélet (C-435/92, EU:C:1994:10, 20. pont).

[34] Lásd: 1988. április 27-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (252/85, EU:C:1988:202, 28. pont); 2003. október 16-i Ligue pour la protection des oiseaux és társai ítélet (C-182/02, EU:C:2003:558, 17. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 68. pont); Geelhoed főtanácsnok WWF Italia és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-60/05, EU:C:2006:116, 50. pont); a Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó indítványom (C-418/04, EU:C:2006:569, 111. és 112. pont).

jelenti.[35] A kulturális, gazdasági és rekreációs követelmények ellenére valamely faj szintje csak akkor lehet „megfelelő”, ha biztosítja a populációk további fennmaradását természetes elterjedési területükön.[36]

42. A mindennapi fajok megfelelő védelméhez azonban főszabály szerint nincs szükség olyan tilalmakra, amelyek már a hátrányos befolyásolásba való belenyugvás esetén is alkalmazandóvá válnak. Még ha egyes fajok esetében szükség is van ilyen tilalmakra, a mindennapi fajok esetében nem ez a helyzet, mivel azok éppen azért olyan gyakoriak, mert az emberi tevékenységek – legalábbis jelenleg – nem veszélyeztetik a fennmaradásukat.[37]

43. Amennyiben a korábban gyakoribb bizonyos fajok állományai mégis csökkennek, gyakran fontosabb lesz az élőhelyeik védelme és az azokkal való megfelelő gazdálkodás. Az ilyen visszaesésekre ugyanis általában ezen élőhelyek emberi hasznosításának megváltozása nyomán kerül sor. A madárvédelmi irányelv már tartalmazza ezt a gondolatot, mivel a 3. cikk valamennyi madárfaj élőhelyének védelmére kötelezi a tagállamokat.[38] A természet helyreállításáról szóló rendelet[39] 4. cikkének (7) bekezdése és 5. cikkének (5) bekezdése időközben konkretizálta ezt a kötelezettséget.

44. A madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak ezzel szemben elsődlegesen az egyes példányok védelmére irányulnak, és legfeljebb közvetve védik az élőhelyeket. Az élőhelyek közvetlen védelmével szemben az, ha e tilalmakat már az azokban említett hátrányos befolyásolásba való belenyugvás esetén alkalmazandóvá tennénk, gyakran kevésbé lenne alkalmas ezen állományok védelmére, és így nem is lenne a legenyhébb eszköz.[40]

45. A madárvédelmi irányelv 5. cikke tehát az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkétől eltérően nem szigorú védelemre irányuló rendszert követel meg, hanem valamennyi európai madárfaj *általános védelmi rendszerét*. A madárvédelmi irányelv (6) preambulumbekezdése szerint ezt a különféle fajok egyedi helyzetéhez kell igazítani.

c) Strukturális ellentmondások a madárvédelmi irányelv rendszerében

46. Ehhez egy további koncepcionális különbség társul a madárvédelmi irányelv 5. cikke és az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke szerinti védelmi rendszerek között. Mivel az 5. cikk valamennyi európai madárfajra vonatkozik, nincs lehetőség egyes fajok e védelmi rendszerből történő teljes körű kizárására. Az élőhelyvédelmi irányelv 19. cikke ezzel szemben lehetővé teszi az irányelv IV. mellékletének módosítását, amely a 12. cikk szerint védett fajokat sorolja fel.

47. A szándékosság fogalmának korlátlanul tág értelmezése és az európai madarak ezzel járó szigorú védelme egyébiránt értékelési ellentmondáshoz vezetne a madárvédelmi irányelven belül. A 7. cikk a madarak elpusztításának és befogásának tilalma alóli kivételként megengedi bizonyos olyan, a II. mellékletben felsorolt madárfajok vadászatát, amelyek egyébként az 5. cikk szerinti tilalmak hatálya alá tartoznak. Nem világos azonban, hogy e fajok vadászat, tehát lényegében egy nagyon csekély gazdasági jelentőséggel bíró szabadidős tevékenység révén történő célzott

[35] Lásd: a Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 97. pont).

[36] Lásd: az Eesti Suurkisjad ügyre vonatkozó indítványom (C-629/23, EU:C:2024:1029, 70–83. pont).

[37] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 83. pont).

[38] 2002. június 13-i Bizottság kontra Írország (Sarki hófajd) ítélet (C-117/00, EU:C:2002:366, 15. és azt követő pontok).

[39] A természet helyreállításáról és az (EU) 2022/869 rendelet módosításáról szóló, 2024. június 24-i (EU) 2024/1991 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L, 2024/1991).

[40] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 84. pont).

hátrányos befolyásolása miért részesülne előnyben minden más olyan emberi tevékenységgel szemben, amelynek során e fajok hátrányos befolyásolása nem szándékos, hanem abba csupán belenyugszanak. Ez annál is inkább igaz, mivel e más tevékenységek közül némelyik alapvetőbb jelentőséggel bír társadalmunk szempontjából. Gondoljunk csak az utak, épületek vagy szélerőművek építésére.

48. A madárvédelmi irányelv 9. cikke szerinti kivételt biztosító szabályozás is csak nagyon korlátozott mértékben korrigálhatná az 5. cikk korlátlanul tág értelmezését az ellentétes érdekek közötti egyensúly megteremtése révén. Míg az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének c) pontja számos, kiemelkedően fontos közérdeken alapuló okból eltérést tesz lehetővé, addig a madárvédelmi irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében foglalt kivételek sokkal konkrétabban vannak megfogalmazva.

49. Amint az a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) negyedik és ötödik kérdéséből kitűnik, nem teljesen kizárt ugyan, hogy legalábbis az erdők gazdasági hasznosítását a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontja harmadik franciabekezdésének hatálya alá tartozónak tekintsük, amely rendelkezés intézkedéseket tesz lehetővé az erdők súlyos károsodásának megelőzése érdekében. Az ilyen értelmezés azonban csak nehezen lenne összeegyeztethető azzal az állandó ítélkezési gyakorlattal, amely szerint a 9. cikket mint eltérést engedő rendszert főszabály szerint megszorítóan kell értelmezni.[41]

50. Az uniós jogalkotó ezenkívül időközben úgy döntött, hogy a megújuló energia alkalmazására irányuló projektek a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett közegészséget és közbiztonságot szolgálják.[42] Az ilyen projektekhez nyilvánvalóan jelentős közérdek fűződik, de azok még a „közegészség” és a „közbiztonság” fogalmának nagyvonalú értelmezése mellett sem igen feleltethetők meg e céloknak. Ez a jogalkotói beavatkozás kiemeli tehát, hogy a 9. cikk szerinti kivételek túlságosan szűken vannak megfogalmazva ahhoz, hogy megfelelő teret engedjenek a kiemelkedően fontos közérdeknek.

3. A madárvédelmi irányelv 5. cikkének az alapvető jogokkal összhangban álló értelmezése

51. Az imént kifejtett okok összessége miatt azt javaslom a Bíróságnak, hogy a szándékosság fogalmának az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének (1) bekezdése tekintetében elvégzett értelmezését ne alkalmazza korlátozások nélkül a szándékosság madárvédelmi irányelv 5. cikkében szereplő fogalmára.[43]

52. A Białowieża-erdő ítéletben szereplő, említett megállapítások[44] mindazonáltal tiltják a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmaknak kizárólag a madarak szándékos hátrányos befolyásolására történő kiterjesztését. Az említett ítéletben a Bíróság sokkal inkább bemutatta, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amelyekben e rendelkezést olyan hátrányos befolyásolásra is

[41] Lásd ezzel kapcsolatban a lenti 77. és azt követő pontokat.

[42] A 2023. december 22-i (EU) 2024/223 tanácsi rendelettel (HL L, 2024/223) módosított, a megújuló energia szélesebb körű alkalmazásának felgyorsítását célzó keret meghatározásáról szóló, 2022. december 22-i (EU) 2022/2577 tanácsi rendelet (HL 2022. L 335., 36. o.) 3. cikke és az (EU) 2018/2001 irányelvnek, az (EU) 2018/1999 rendeletnek és a 98/70/EK irányelvnek a megújuló energiaforrásokból előállított energia előmozdítása tekintetében történő módosításáról, valamint az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2023. október 18-i (EU) 2023/2413 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L, 2023/2413; helyesbítés: HL L, 2025/90026) módosított, a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 328., 82. o.; helyesbítések: HL 2020. L 303., 23. o.; HL 2020. L 311., 11. o.; HL 2022. L 41., 37. o.) 16f. cikke.

[43] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 87. pont).

[44] Lásd a fenti 33. pontot.

alkalmazza, amelybe a cselekmény elkövetője csupán belenyugszik. Ez az alkalmazás ritka vagy veszélyeztetett fajok érintettsége esetén megfelelő. E fajok esetében a tilalmak gyakorlatilag korlátozott terjedelműek maradnak, mivel csak nagyon ritkán válnak alkalmazandóvá. Azok ugyanakkor jelentős mértékben hozzájárulhatnak e fajok védelméhez. [45]

53. Az érintett tevékenységek és az irányelv céljai közötti megfelelő, az érintettek alapvető jogait tiszteletben tartó egyensúly tehát úgy teremthető meg, hogy az olyan hátrányos befolyásolásra, amelybe belenyugodtak, csak annyiban terjesztjük ki e tilalmakat, amennyiben ez szükséges a madárvédelmi irányelv 2. cikkére tekintettel. Ezért el kell fogadni, hogy ezt az értelmezést bonyolultabb alkalmazni, mivel az szükségessé teszi a madárfajok védettségi állapotának figyelembevételét. Az végeredményben mindenesetre megfelel a tilalmaknak az említett Białowieża-erdő ítéletben tetten érhető tág körű alkalmazásának, mivel ezen ítéletben nagyon ritka, a különleges védelmük érdekében kijelölt területen megtalálható madárfajokról volt szó. [46]

54. Ez az értelmezés kiküszöböli az említett, a vadászatra vonatkozó rendelkezésekkel fennálló értékelési ellentmondást is. [47] A madárvédelmi irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis a vadászat csak az érintett fajok állományszintje, földrajzi elterjedése és szaporodási rátája alapján megengedett. Ezen túlmenően a 7. cikk (4) bekezdése szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a vadászat összeegyeztethető legyen a 2. cikkel. Nem olyan ritka vagy veszélyeztetett fajokról van tehát szó, amelyek a szándékos hátrányos befolyásolásra vonatkozó tilalmak tág értelmezése nyújtotta védelemre szorulnának.

55. A madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak tehát csak akkor vonatkoznak olyan hátrányos befolyásolásra, amelybe a cselekmény elkövetője belenyugszik, ha a hátrányos befolyásolás különösen ritka vagy veszélyeztetett madárfajokat érint. Ebben az esetben ugyanis a tilalmak alkalmazása szükséges ahhoz, hogy az érintett madárfajt a 2. cikk értelmében megfelelő szinten fenntartsák, vagy olyan szintre hozzák, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek, ennek során figyelembe véve a gazdasági és rekreációs követelményeket is. [48]

4. A madárvédelmi irányelv 5. cikkének d) pontja szerinti zavarási tilalomról

56. A szándékos hátrányos befolyásolás fogalmának imént kialakított értelmezése megakadályozná mindenekelőtt a madárvédelmi irányelv 5. cikkének a) és b) pontja szerinti, a szándékos elpusztításra, valamint a fészkek és tojások szándékos elpusztítására vagy károsítására vonatkozó tilalmak túlzott alkalmazását.

57. A szándékos zavarásnak a madárvédelmi irányelv 5. cikkének d) pontja szerinti tilalma esetében ezzel szemben már a szövegben is kifejezetten szerepel egy megfelelő korlátozás. Eszerint a madárfajok zavarásának tilalma különösen a költési és fiókanevelési időszakban (csak annyiban) áll fenn, amennyiben a zavarás jelentős lenne az irányelv céljaira tekintettel. Csak

[45] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 88. pont).

[46] 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 18. pont).

[47] Lásd a fenti 47. pontot.

[48] A Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 90. pont).

akkor kell tehát megtiltani a zavarást, ha az jelentős hatással van arra a célra, hogy a madárfajok populációit megfelelő szinten tartsák vagy ilyen szintre hozzák, és így különösen, ha az ritka vagy veszélyeztetett madarakra a költés vagy a fiókanevelés során hátrányos hatást gyakorol.[49]

58. E rendelkezésből *a contrario* következtetést lehet levonni, mivel a többi tilalomban nem szerepel megfelelő kifejezett korlátozás. Így a Bíróság már megtagadta, hogy a tilalmakat összességükben, tehát a szándékos hátrányos befolyásolásra vonatkozó tilalmakat is, csak veszélyeztetett madárfajokra alkalmazza.[50]

59. A madárvédelmi irányelv 5. cikkének jelen indítványban javasolt értelmezése azonban nem arra irányul, hogy bizonyos fajokat kizárjon e cikk hatálya alól, vagy valamennyi faj tekintetében korlátozza a tilalmak terjedelmét. A szándékos hátrányos befolyásolásra vonatkozó tilalmak nyújtotta előnyből sokkal inkább minden fajnak korlátozás nélkül részesülnie kell.

60. Értelmezési javaslatom sokkal inkább a madárvédelmi irányelv céljaira a zavarási tilalom keretében való emlékeztetésen alapul. Az az alapvető jogok e célokhoz nem szükséges korlátozásának elkerülését szolgálja. Ilyen korlátozástól kell tartani akkor, ha a tilalmakat korlátozás nélkül kiterjesztjük a madarak olyan hátrányos befolyásolására, amelyet nem elérni kívántak, hanem abba csupán belenyugszanak, jóllehet az ilyen alkalmazás nem szükséges az érintett fajok védelméhez.

5. Közelmúltbeli fejlemények

61. A Skydda Skogen ügyre vonatkozó indítványom óta további fejlemények történtek, amelyek azonban nem vezetnek a jogi helyzet alapvetően új értékeléséhez.

62. Egy Lengyelországgal szemben folytatott kötelezettségszegési eljárásban hozott későbbi ítélet adott esetben úgy értelmezhető, hogy az a madárvédelmi irányelv 5. cikke esetében is alkalmazta az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke szerinti szándékosság fogalmát. A Bíróság megismétli a 12. cikkben szereplő szándékosság fogalmának értelmezésével kapcsolatos megállapításokat, és ezt követően megállapítja mindkét rendelkezés megsértését.[51] E megállapítás azonban adott esetben abban is kimerülhet, hogy a szóban forgó, a két rendelkezés alapján szabályozandó tilalmak alól a nemzeti jogban előírt, tágan megfogalmazott kivétel a szándékosság fogalmi elemeinek fennállásától függetlenül jogsértést valósít meg. A nemzeti kivétel ugyanis „[a] helyes erdőgazdálkodási gyakorlat követelményeinek megfelelően végzett erdőgazdálkodás[ra]”[52] vonatkozott, és így potenciálisan a madarak szándékos hátrányos befolyásolását is megengedte.

63. Nagyobb jelentőséggel bír, hogy úgy tűnik, hogy a megújuló energia – például a szélenergia – alkalmazására irányuló projektek egyszerűsített engedélyezésére vonatkozó rendelkezések elfogadása során az uniós jogalkotó is az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke és a madárvédelmi irányelv 5. cikke közötti párhuzamból és így különösen a szándékosság fogalmának az utóbbi rendelkezés esetében történő alkalmazásából indul ki. Már foglalkoztam azzal a vélelemmel, hogy e projektek a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett

[49] Lásd részletesebben: a Föreningen Skydda Skogen és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2020:699, 96–100. pont).

[50] 2021. március 4-i Föreningen Skydda Skogen ítélet (C-473/19 és C-474/19, EU:C:2021:166, 36. és 44. pont).

[51] 2023. március 2-i Bizottság kontra Lengyelország (Erdőgazdálkodás és helyes erdészeti gyakorlat) ítélet (C-432/21, EU:C:2023:139, 77–79. pont).

[52] Lásd a lengyel erdőtörvény 14b. cikke (3) bekezdésének ismertetését a 2023. március 2-i Bizottság kontra Lengyelország (Erdőgazdálkodás és helyes erdészeti gyakorlat) ítéletben (C-432/21, EU:C:2023:139, 15. pont).

közegészséget és közbiztonságot szolgálják.[53] E vélelemhez egy további vélelem, amely szerint az ilyen projektek az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke értelmében vett kiemelkedően fontos közérdeket képviselnek, valamint a fajok védelme körében alkalmazandó tilalmakba ütköző intézkedések igazolását megkönnyítő további szabályok is társulnak. Ezenfelül az ilyen projektek bizonyos feltételek mellett mentesülnek a madárvédelmi irányelv 5. cikkében foglalt, a fajok védelmével kapcsolatos követelmények alól.[54] A 2023/2413 irányelv (37) preambulumbekezdése azzal indokolja az utóbbi rendelkezést, hogy a madaraknak a megújuló energiaforrást hasznosító erőművek közrehatásával történő esetenkénti elpusztítása vagy zavarása nem tekinthető szándékosnak, ha megfelelő kármérséklő intézkedések meghozatalára és nyomon követésére kerül sor.

64. Ezekre a jogi szempontból rendkívül összetett szabályozásokra azonban nem lenne szükség, ha a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak csak a madarak hátrányos befolyásolását célzó cselekményekre vonatkoznának. A megújuló energia alkalmazására irányuló projektek veszélyeztethetik ugyan a madarakat, de nem ilyen veszélyeztetésre irányulnak, hanem legfeljebb belenyugszanak abba.

65. Eltúlozni sem szabad azonban e szabályozások jelentőségét. Az uniós jogalkotó e szabályozásokban nem döntött kifejezetten úgy, hogy a madárvédelmi irányelv 5. cikkében szereplő szándékosság fogalmának elemei már akkor fennállnak, ha a tiltott hátrányos befolyásolásba csupán belenyugszanak. Az új szabályozások sokkal inkább elsősorban az azon aggodalomra adott válasznak tekinthetők, hogy a fajok védelme a szándékosság fogalmának tág értelmezése alapján túlzottan akadályozhatja a megújuló energia elterjesztését.

66. Ezenfelül az újonnan létrehozott kivételek még mindig alkalmazhatók lehetnek, ha a szándékosság tág fogalmának alkalmazása a madarak védelme esetében – álláspontomnak megfelelően – a faj védettségi állapotától függ. Legalábbis a ritka vagy veszélyeztetett fajok esetében akkor is alkalmazandók ugyanis a tilalmak – a megújuló energiára vonatkozó különös rendelkezésekre is figyelemmel –, ha a hátrányos befolyásolásba csupán belenyugszanak.

67. Az időközbeni fejlemények nem zárják ki tehát a madárvédelmi irányelv 5. cikkében szereplő szándékosság fogalmának olyan értelmezését, amely szerint az olyan hátrányos befolyásolás, amelybe a cselekmény elkövetője belenyugszik, csak akkor tiltott, ha a hátrányos befolyásolás különösen ritka vagy veszélyeztetett madárfajokat érint.

6. A szükséges megállapítások tudományos indoklása

68. A második és a harmadik kérdés többek között arra vonatkozik, hogy miként kell megállapítani, hogy az adott intézkedés veszélyezteti-e a madarakat. Tisztázni kell, hogy elegendő-e a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak fakivágásra való alkalmazhatóságához, ha tudományos adatok és egyes madarak megfigyelése alapján abból lehet kiindulni, hogy az érintett erdőben hektáronként hozzávetőleg tíz madárpár fészkel, anélkül hogy okkal lenne feltételezhető, hogy a fakivágás területén kedvezőtlen állapotban lévő madárfajok egyedei fészkelnek.

[53] Lásd a fenti 50. pontot.

[54] Az (EU) 2022/2577 rendelet (hivatkozás a 42. lábjegyzetben) 6. cikke, valamint az (EU) 2023/2413 irányelvvel módosított (EU) 2018/2001 irányelv (hivatkozás a 42. lábjegyzetben) 15c. cikkének (1) bekezdése, 15e. cikkének (2) és (4) bekezdése, valamint 16a. cikkének (5) bekezdése.

69. A madárvédelmi irányelv 5. cikkének a jelen indítványban javasolt értelmezése és a madarak releváns előfordulásáról közölt információk alapján valószínűtlennek tűnik, hogy a kérdések e része szükséges lenne az alapügyek eldöntéshez.

70. Ezért csak a teljesség kedvéért kell megjegyezni, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságoknak a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek alapján kell megtenniük az annak eldöntéséhez szükséges megállapításokat, hogy a tilalmak kizárnak-e valamely tevékenységet. [55]

71. Ez különösen azt jelenti, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságoknak ezen információk alapján kell meghatározniuk az érintett madárfaj „megfelelő szintjét”, [56] amelyet biztosítani kell. Azokat a tudományos tanulmányokat is figyelembe kell azonban venniük, amelyek támpontokat tartalmaznak arra nézve, hogy egy adott faj bizonyos tevékenységek esetében védelemre szorul-e, ha a hátrányos befolyásolásba csupán belenyugszanak.

72. Mivel a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerint ezen irányelv I. melléklete felsorolja a különösen ritka vagy különösen veszélyeztetett fajokat, az a körülmény, hogy egy ilyen fajt érint az a kockázat, amelybe belenyugodtak, arra utal, hogy alkalmazni kell az 5. cikk szerinti tilalmakat. Az ilyen következtetés azonban megcáfolható a rendelkezésre álló legjobb tudományos információk alapján. Ezért nem zárható ki eleve, hogy a Voore Mets-cel szemben hozott határozatban említett kis légykapó – ahogyan azt a Voore Mets a tárgyaláson a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) feltételeire hivatkozva kifejtette – legalábbis Észtországban nem szorul különleges védelemre, jóllehet szerepel az I. mellékletben.

73. Az említett vizsgálati kötelezettségek a tagállamokat terhelik. A magánszemélyektől azonban nem várható el, hogy magatartásukat átfogóan a madarak védelmével kapcsolatos legjobb tudományos információkra alapozzák. Ellenkezőleg, abból indulhatnak ki, hogy végezhetik a főszabály szerint megengedett tevékenységeket, amennyiben az ehhez szükséges gondossággal járnak el. A magánszemélyeknek is tiszteletben kell azonban tartaniuk a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok által a madárvédelmi irányelv 5. cikkével összeegyeztethetetlen veszélyeztetés megállapítása alapján kiadott figyelmeztetéseket és utasításokat. [57]

74. Úgy tűnik, hogy az Észtország tájékoztatása szerint a költési időszakban végzett fakivágás ellenőrzése céljából működtetett rendszer megfelel e megközelítésnek. Miután bebizonyosodott, hogy e tagállamban különösen az idős erdőállományokban csökkentek a madárpopulációk, a Keskkonnaamet (környezetvédelmi hivatal) első lépésben az élőhelytípusok és az érintett állományok kora alapján meghatározta a madarakat fenyegető kockázatokat, és ez alapján minden erdőterületet három kockázati osztályba sorolt. Ezeket az információkat közzétette az interneten, hogy az erdőtulajdonosok figyelembe vehessék azokat a tervezés során. Második lépésben a Keskkonnaamet (környezetvédelmi hivatal) a fakivágás bejelentését követően megvizsgálja a helyzetet a helyszínen, és megtiltja a munkákat, ha azok a madarakra nézve különleges veszélyekkel járnak. A tárgyaláson Észtország kifejtette, hogy ez alapján 2023-ban 2500 ellenőrző látogatást követően 32 esetben tiltották meg a fakivágást.

[55] 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 113. pont); 2021. március 17-i One Voice és Ligue pour la protection des oiseaux ítélet (C-900/19, EU:C:2021:211, 30. pont); 2024. július 29-i ASCEL ítélet (C-436/22, EU:C:2024:656, 65. és 74. pont).

[56] Lásd a fenti 41. pontot.

[57] Lásd: a Bizottság kontra Spanyolország (Vidra) ügyre vonatkozó indítványom (C-221/04, EU:C:2005:777, 52. pont).

7. Közbenső következtetés

75. Összefoglalva ezért megállapítható, hogy a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak csak akkor terjednek ki az olyan hátrányos befolyásolásra, amelybe a cselekmény elkövetője belenyugszik, ha az különösen ritka vagy a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek alapján különösen veszélyeztetett madárfajokat érint. Ezekben az esetekben ugyanis a tilalmak alkalmazása szükséges ahhoz, hogy az érintett madárfajt a 2. cikk értelmében megfelelő szinten fenntartsák, vagy olyan szintre hozzák, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek, ennek során figyelembe véve a gazdasági és rekreációs követelményeket is.

76. A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy az EUMSZ 193. cikk és a madárvédelmi irányelv 14. cikke alapján a tagállamok természetesen bevezethetnek szigorúbb intézkedéseket a madarak védelme érdekében. [58]

B. A negyedik és az ötödik kérdésről – a madárvédelmi irányelv 9. cikke szerinti kivételeknek a tulajdonnal való igazolása

77. A negyedik és az ötödik kérdéssel a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) azt szeretné megtudni, hogy a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának ezen irányelv 2. cikkével összefüggésben értelmezett harmadik franciabekezdése lehetővé tesz-e kivételeket az 5. cikk szerinti tilalmak alól a tarvágás vagy a gyérítés esetében az erdőterületen fennálló tulajdon súlyos károsodásának megelőzése érdekében.

78. E kérdések nyilvánvalóan abban az esetben merülnek fel, ha az alapügyekben tervezett fakivágások a madárvédelmi irányelv 5. cikkének a) pontja szerinti, a madarak szándékos elpusztítására vonatkozó tilalom, az 5. cikk b) pontja szerinti, a fészkek szándékos elpusztítására vagy károsítására vonatkozó tilalom és az 5. cikk d) pontja szerinti, a madarak szándékos zavarására vonatkozó tilalom hatálya alá tartoznak. Ha azonban a Bíróság elfogadja az 5. cikk jelen indítványban javasolt értelmezését, az érintett madárfajokról rendelkezésre álló információk alapján valószínűtlennek tűnik e tilalmak alkalmazása, és így nem szükséges e kérdésekre választ adni.

79. Nem meggyőző ellenben a Bizottság azon álláspontja, hogy a kérdések már pusztán azért hipotetikusak, mert a Voore Mets és a Lemeks Põlva nem kért eltérést a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmaktól. A nemzeti jogtól függ ugyanis, hogy szükség volt-e ilyen kérelemre, vagy a hatóságnak hivatalból meg kellett vizsgálnia az eltérés lehetőségét.

80. Hasznos mindenesetre megvizsgálni a kivétel alkalmazhatóságát. E vizsgálatból kiderül ugyanis, hogy a kivétel aligha alkalmas a szándékosság fogalmának tág értelmezéséből eredő észszerűtlen következmények elhárítására.

81. A Bíróság már megállapította, hogy bár a madárvédelmi irányelv 9. cikke széles körű eltérést tesz lehetővé az általános védelmi rendszertől, az csak konkrét és célzott alkalmazást ír elő bizonyos követelmények és különleges helyzetek figyelembevétele érdekében. [59] A Bíróság azt is

[58] Lásd: 2011. július 21-i Azienda Agro-Zootecnica Franchini és Eolica di Altamura ítélet (C-2/10, EU:C:2011:502, 49. és 50. pont).

[59] 1987. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet (247/85, EU:C:1987:339, 7. pont); 1996. március 7-i Associazione Italiana per il WWF és társai ítélet (C-118/94, EU:C:1996:86, 21. pont); 2010. november 11-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-164/09, EU:C:2010:672, 28. pont).

kimondta, hogy e rendelkezést mint eltérést megszorítóan kell értelmezni, és hogy a megkövetelt feltételek minden egyes eltérés esetében történő teljesülésével kapcsolatos bizonyítási teher az arról határozatot hozó hatóságra hárul. [60]

82. A 9. cikk (2) bekezdésének Észtország által hangsúlyozott további követelményei kiemelik az eltérés kivételes jellegét. E rendelkezés szerint ugyanis az eltérés esetében meg kell határozni különösen az érintett madárfajokat és azokat a konkrét körülményeket, amelyek mellett az eltérésre lehetőség van. Ezenkívül meg kell határozni a szükséges ellenőrzéseket és a hatóságot, amely felhatalmazást kap annak kinyilvánítására, hogy a szükséges feltételek teljesülnek, és annak meghatározására, hogy milyen eszközök, eljárások vagy módszerek alkalmazhatók, milyen korlátok között és kik által.

83. Feltételezve, hogy Észtországban fennállnak a fakivágás javára történő eltéréshez szükséges jogszabályi feltételek, e tagállam a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdése alapján – ha nincs más megfelelő megoldás – eltérhet az 5. cikk rendelkezéseitől a növényi kultúrák, az állatállomány, az erdők, a halgazdaságok és a vizek súlyos károsodásának megelőzése érdekében.

84. Az erdők védelme e tekintetben nemcsak az erdei élőhelyre és annak ökológiai funkcióira vonatkozik, hanem az erdő mint vagyoni eszköz értéket is magában foglalja. A madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdése ugyanis a növényi kultúrák, az állatállomány és a halgazdaságok védelmét szolgáló intézkedéseket is megenged. E védendő javak nem elsősorban ökológiai jellegűek, hanem azokat gazdasági hasznosításuk jellemzi.

85. Amint arra a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) helyesen rámutat, az erdők védelmének gazdasági funkciója még egyértelműbben megmutatkozik a Berni Egyezményben. Az egyezmény 9. cikke (1) bekezdésének második franciabekezdése kivételeket enged a tilalmak alól a növényi kultúrák, az állatállomány, az erdők, a halgazdaságok, a víz és *a tulajdon egyéb formái* komoly károsodásának megakadályozása érdekében. Az erdők védelme tehát az egyezményben csak egy példa a tulajdon védelmére. A tulajdon részeként az erdő mindenekelőtt vagyonieszköz-funkcióval rendelkezik.

86. Ezzel szemben az erdő mint élőhely elsősorban a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának a növény- és állatvilág védelme érdekében kivételeket engedő negyedik franciabekezdése szerinti védelem tárgyát képezi.

87. A madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdése mindazonáltal nem arra irányul, hogy közvetlenül lehetővé tegye vagy elősegítse az említett védendő javak, tehát többek között az erdők gazdasági hasznosítását. E rendelkezés sokkal inkább a súlyos károsodás, tehát bizonyos nagyságú károk megelőzését szolgáló intézkedéseket tesz lehetővé. [61] A Lemeks Põlva a szúbogarakkal való fertőzöttséget említi példaként.

88. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint az érintett vállalkozásoknak a költési időszakban végzett fakivágáshoz fűződő érdeke ezzel szemben elsősorban abban áll, hogy ebben az időszakban is hatékonyan fel tudják használni erőforrásaikat. Az erdő gazdasági hasznosítása

[60] 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 34. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 66. pont).

[61] 1987. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet (247/85, EU:C:1987:339, 56. pont).

vagy a gyérítéshez hasonló, nem sürgős gondozási intézkedések időbeli korlátozásának következményei azonban aligha tekinthetők az erdő súlyos károsodásának a rendelkezés megszorító értelmezése esetén.

89. A Voore Mets által hivatkozott 2403,52 euró összegű kár a nagyságát tekintve is áttekinthető keretek között mozog. Ezért ez az érdek, bár jogos, nem feltétlenül élvez elsőbbséget a madarak védelmével szemben. Ebben az esetben ugyanis a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdésében említett védendő javak gazdasági hasznosításának szinte minden korlátozása megfelelő károsodást jelentene ahhoz, hogy alkalmazni lehessen a kivételt. A kivétel ezáltal főszabállyá válna.

90. A madárvédelmi irányelv 9. cikke alapján ezenkívül csak akkor megengedett a kivétel, ha nincs más megfelelő megoldás. A szóban forgó fakivágások azonban a költési időszakon kívül is elvégezhetők. Éppen a téli fakivágás még különösen előnyös is. A Staatsforste des Freistaats Bayern (Bajorország szövetségi tartomány állami erdészeti hivatala, Németország) a talajvédelmet, a fa alacsonyabb víztartalmát, a rovar- vagy gombafertőzés kisebb kockázatát, valamint a lomblevelű erdők esetében, mivel a lombozat nem gátolja a fa koronájára történő rálátást, a munkabiztonságot említi ennek okaként.[62] Ha pedig a hasznosítási célú favágást úgy szervezik meg, hogy télen elegendő mennyiséget vágnak ki a következő évi kereslet kielégítésére, akkor a két vállalkozás állításával ellentétben nyári faimportra sincs szükség.

91. A kivétel feltételeinek sokkal nagyvonalúbb értelmezésére lenne azonban szükség, ha az alapvető jogok megsértésének elkerülése érdekében a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmakat az olyan fajok hátrányos befolyásolásába való belenyugvás esetén is alkalmazni kellene, amelyek nem szorulnak rá erre a védelemre. E madaraknak az említett tilalmak révén történő védelméhez fűződő jogos érdek ugyanis rendkívül csekély, miközben az alapeljárásokból kitűnik, hogy a korlátozások legalábbis érzékelhetők az érintett vállalkozások számára.

C. A hatodik és a hetedik kérdésről – a tilalmi szabályozás összeegyeztethetősége az alapvető jogokkal

92. Abban az esetben, ha a madárvédelmi irányelv 5. cikke a 9. cikkre tekintettel sem teszi lehetővé a madarak költési és fiókanevelési időszakában történő tarvágást vagy gyérítést, noha a fakivágás nem gyakorol hátrányos hatást a kedvezőtlen állapotban lévő madárfajokra, a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) meg szeretné tudni, hogy összhangban áll-e az ilyen szabályozás az Alapjogi Charta 16. és 17. cikkével. Ezek az alapvető jogok a vállalkozás szabadságát és a tulajdont védik.

93. Már a kérdések szövege alapján sem szükséges e kérdésekre válaszolni, ha a Bíróság elfogadja a madárvédelmi irányelv 5. cikkének a jelen indítványban javasolt értelmezését,[63] vagy ellenkező esetben legalább nagyvonalúan értelmezi a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdését.[64]

94. Ha azonban a Bíróság megállapítja, hogy a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmakat valamennyi európai madárfajra alkalmazni kell a hátrányos befolyásolásba való puszta belenyugvás esetén, és hogy ugyanakkor a 9. cikk (1) bekezdése a) pontjának harmadik franciabekezdése

62 Bayerische Staatsforste, Je kälter und trockener, desto besser, https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html.

63 Lásd a fenti 75. pontot.

64 Lásd a fenti 91. pontot.

szerinti kivétel nem teszi lehetővé a madarak költési időszakában történő fakivágást, akkor valóban felmerül a kérdés, hogy e szabályozások összeegyeztethetők-e az említett alapvető jogokkal. Az ezért a Tanács és a Bizottság álláspontjával ellentétben releváns lenne.

95. A madarak költési időszakában történő fakivágás tilalma ugyanis korlátozza a vállalkozás szabadságát és egyúttal az érintett erdő mint tulajdon használatát. A Voore Mets és a Lemeks Põlva egyenesen azt állítja, hogy e korlátozások miatt átmenetileg el kell bocsátaniuk néhány munkavállalójukat.

96. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi ugyan a Chartában szereplő jogok gyakorlásának korlátozását, feltéve hogy a korlátozásra a törvény által, az említett jogok és szabadságok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá a korlátozás elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. E korlátozások ezért nem járhatnak az elérni kívánt cél tekintetében olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozással, amely magának az érintett alapvető jognak a lényegét sérti. [65]

97. A környezetvédelem [66] és ezért a madarak védelme is [67] ilyen értelemben vett közérdekű célkitűzésnek minősül. Ez annál is inkább igaz, mivel a vadon élő madarak a tagállamok közös örökségének részét képezik. [68]

98. Kétséges azonban, hogy a madarak védelme valóban igazolhatja-e az említett alapvető jogoknak a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak tág értelmezése és a 9. cikk szerinti kivételek megszorító értelmezése révén történő korlátozását.

99. Igaz ugyan, hogy ez az értelmezés alkalmas lenne a madarak védelmének előmozdítására. Hasonló védelmi szintet megvalósító enyhébb intézkedések lehetőségére utaló jelek sem állnak fenn.

100. Az így megvalósított védelmi szint azonban magasabb lenne az uniós jogalkotó által a madárvédelmi irányelvvel elérni kívánt szintnél. A madárvédelmi irányelv 2. cikke szerint ugyanis a tagállamok csak olyan szintre kötelesek hozni és azon fenntartani a madárfajokat, amely a gazdasági és rekreációs követelményekre is figyelemmel megfelel az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek.

101. Ezért nem szükséges az alapvető jogokat a madárvédelmi irányelv 5. cikke szerinti tilalmak olyan fajokra történő alkalmazása révén korlátozni, amelyek a tilalmak nélkül is ezen a szinten vannak. E korlátozás ezért nem igazolható a madárvédelmi irányelv céljával. Az elkerülhető lenne azonban az általam javasolt, az alapvető jogokkal összhangban álló értelmezéssel.

[65] 1979. december 13-i Hauer ítélet (44/79, EU:C:1979:290, 23. pont); 2004. december 14-i Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 72. pont); 2016. szeptember 20-i Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB ítélet (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 70. pont).

[66] 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 114. pont); 2014. február 13-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-530/11, EU:C:2014:67, 70. pont); 2022. január 27-i Sātiņi-S ítélet (C-234/20, EU:C:2022:56, 64. és 65. pont).

[67] 2022. szeptember 8-i Ministerstvo životního prostředí (Jácintkék ara papagájok) ítélet (C-659/20, EU:C:2022:642, 64. pont).

[68] A madárvédelmi irányelv (7) preambulumbekezdése; 1987. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet (247/85, EU:C:1987:339, 9. pont); 1996. március 7-i Associazione Italiana per il WWF és társai ítélet (C-118/94, EU:C:1996:86, 20. pont); 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 24. pont); 2023. március 2-i Bizottság kontra Lengyelország (Erdőgazdálkodás és helyes erdészeti gyakorlat) ítélet (C-432/21, EU:C:2023:139, 73. pont).

V. Végkövetkeztetés

102. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következőképpen válaszoljon:

A vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv 5. cikke szerinti tilalmak csak akkor terjednek ki az olyan hátrányos befolyásolásra, amelybe a cselekmény elkövetője belenyugszik, ha az különösen ritka, vagy a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek alapján különösen veszélyeztetett madárfajokat érint. Ezekben az esetekben ugyanis a tilalmak alkalmazása szükséges ahhoz, hogy az érintett madárfajt az irányelv 2. cikke értelmében megfelelő szinten fenntartsák, vagy olyan szintre hozzák, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek, ennek során figyelembe véve a gazdasági és rekreációs követelményeket is.