JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. február 13. [1]

C-88/19. sz. ügy

Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor”
kontra
TM,
UN,
Asociația DMPA

(a Judecătoria Zărnești [zernyesti helyi bíróság, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – A IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok szigorú védelmére irányuló rendszer – Természetes elterjedési terület – E fajok vadon élő példányainak befogása – Farkas *(Canis lupus)* – Természetes élőhelyüket elhagyó példányok – Eltérések – Közbiztonság – Szankciók”

I. Bevezetés

1. Az élőhelyvédelmi irányelv [2] a IV. mellékletének a) pontjában felsorolt fajok – többek között a farkas *(Canis lupus)* – szigorú védelmére irányuló rendszer bevezetését írja elő. Akkor is alkalmazni kell-e azonban ezt a védelmi rendszert, ha egy farkas egy településen játszik a kutyákkal? E kérdést intézik a Bírósághoz a jelen eljárásban.

2. E kérdés még konkrét formájában is nagyobb gyakorlati jelentőséggel bírhat, mint azt gondolnánk. [3] A kérdés azonban mindenekelőtt abból a szempontból döntő, hogy a fajoknak az élőhelyvédelmi irányelv által biztosított, tartalmi szempontból széles körű védelme elsődlegesen természetes és természetközeli területek, tehát különösen a mezőgazdasághoz és az erdőgazdálkodáshoz, valamint a vadászathoz hasonló tevékenységek tekintetében bír-e jelentőséggel, vagy korlátlanul figyelembe kell-e venni azt minden emberi tevékenység, például az utak kezelése esetében is.

1 Eredeti nyelv: német.

2 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.).

3 Egy hasonló esettel kapcsolatban lásd: Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015); Simon Worrall, „How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb”, *National Geographic*, 2015. március 22.

II. Jogi háttér

A. A nemzetközi jog

1. A vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény

3. A vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény[4] I. cikkének (1) bekezdése meghatározza az „elterjedési terület” és a „zsákmányolás” fogalmát:

„Az Egyezmény alkalmazásában: […]

f) »elterjedési terület« minden olyan szárazföldi terület és víz, ahol az adott vándorló faj él, ideiglenesen tartózkodik, és amelyen bármikor áthalad vagy átrepül a szokásos vándorlási útvonalat követve; […]

i) »zsákmányolás« zsákmányejtés, vadászat, halászat, csapdázás, üldözés, szándékos leölés, vagy minden ilyen cselekmény megkísérlése;

[…]”

2. A Berni Egyezmény

4. A Berni Egyezmény[5] 6. cikke szintén a fajok védelmét szolgáló rendelkezéseket tartalmaz:

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

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

[…]”

5. A farkast *(Canis lupus)* a Berni Egyezmény II. melléklete fokozottan védett állatfajként sorolja fel.

B. Az uniós jog

1. Az élőhelyvédelmi irányelv

6. Az élőhelyvédelmi irányelv tizenötödik preambulumbekezdésének első tagmondata a fajok védelmére vonatkozik:

„[…] egyes növény- és állatfajok esetében általános természetvédelmi rendszert kell kiépíteni a [madárvédelmi irányelv[6]] kiegészítéseképpen”.

4 A vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény megkötéséről szóló, 1982. június 24-i 82/461/EGK tanácsi határozat (HL 1982. L 210., 11. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 15. kötet, 6. o.).

5 Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló, 1979. szeptember 19-én Bernben elfogadott egyezmény (HL 1982. L 38., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 282. o.); az egyezményt a Közösség nevében az 1981. december 3-i 82/72/EGK tanácsi határozattal (HL 1982. L 38., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet., 280. o.) ratifikálták.

6 Az alapügy tényállásának megvalósulása idején a 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. o.) módosított, a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2010. L 20., 7. o.) kellett alkalmazni.

7. Az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének b), f) és i) pontja különböző fogalmakat határoz meg:

„[…]

b) természetes élőhely: jellegzetes földrajzi, abiotikus és biotikus tényezők alapján elhatárolható, természetes állapotában megőrzött vagy természetszerű szárazföldi, illetve vízi terület;

[…]

f) egy faj élőhelye: olyan sajátságos, abiotikus és biotikus tényezők által meghatározott élőhely, amelyben az adott faj életciklusának valamely szakaszát tölti;

[…]

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

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

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

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

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

[…]”

8. Az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (1) bekezdése az irányelv célkitűzését ismerteti:

„Az irányelv célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül [helyesen: a tagállamoknak a Szerződés hatálya alá tartozó európai területén belül].”

9. Az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (1) bekezdése azt szabályozza, hogy a tagállamok milyen módon választják ki a területvédelemre javasolt természeti területeket:

„A III. mellékletben (1. szakasz) meghatározott követelmények és a vonatkozó tudományos ismeretek alapján minden egyes tagállam benyújtja a megfelelő természeti területek javasolt jegyzékét, amelyben feltüntetik, hogy az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben felsorolt őshonos fajok közül melyek fordulnak elő az egyes természeti területeken. E területek nagy területen elterjedt állatfajok esetében a faj természetes elterjedési területén belül olyan területi egységnek felelnek meg, amelynek fizikai vagy biológiai tényezői nélkülözhetetlenek a faj létezéséhez és szaporodásához. […]”

10. Az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke a fajok védelmével kapcsolatos alapvető kötelezettségeket tartalmazza:

„(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 [helyesen: szaporodás], utódnevelés, áttelelés és vándorlás idején;

c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;

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

(2) E fajok esetében a tagállamok megtiltják a vadonból befogott példányok tartását, szállítását, kereskedelmét, illetve cseréjét, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálását azon példányok kivételével, amelyek befogása az irányelv alkalmazása előtt, jogszerűen történt.

[…]”

11. 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.”

12. Az élőhelyvédelmi irányelv IV. mellékletének a) pontja többek között a farkast is felsorolja:

„*Canis lupus* (kivéve a görög populációkat a 39. szélességi foktól északra; az észt populációkat, a spanyol populációkat a Duerótól északra; a bolgár, a lett, a litván, a lengyel, a szlovák populációkat és a finn populációkat a rénszarvastartási területen, a rénszarvastartásról szóló, 1990. szeptember 14-i 848/90. számú finn törvény 2. szakaszában meghatározottak szerint)”.

2. A madárvédelmi irányelv

13. A madárvédelmi irányelv 5. cikke a madarakra vonatkozó általános védelmi rendszert tartalmazza:

„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) tojásaik természetből való begyűjtését és e tojások birtoklását, még üres állapotban is;

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

e) olyan fajokhoz tartozó madarak tartását, amelyek vadászata és befogása tilos.”

C. A nemzeti jog

14. Az Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (a védett természeti területek rendszeréről, valamint a természetes élőhelyek, a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 57/2007. sz. sürgősségi kormányrendelet; a továbbiakban: 57/2007. sz. sürgősségi kormányrendelet) 4. cikkének 14. pontja a következőképpen határozza meg a „természetes élőhely” fogalmát:

„szárazföldön és vízben található, természetes fizikai-földrajzi, biológiai és biogenetikai, alkotóelemek, szervezetek és folyamatok összessége, amelyek az életet fenntartják, és megteremtik annak szükséges forrásait”.

15. Az 57/2007. sz. sürgősségi kormányrendelet 33. cikkének (1) bekezdése az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének (1) bekezdését ülteti át:

„A 4A. és 4B. mellékletben felsorolt vadon élő, szárazföldi, vízi és föld alatti növény- és állatfajokkal összefüggésben – kivéve a védett természeti területeken és azokon kívül élő madárfajokat – tilos:

a) e fajok természetes élőhelyükön élő példányai gyűjtésének, befogásának, megölésének, elpusztításának vagy károsításának bármely formája életük bármely szakaszában;

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

c) a vadon élő állatok fészkének és/vagy tojásainak szándékos károsítása, elpusztítása vagy begyűjtése;

d) a párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsítása vagy elpusztítása;

e) e növények virágainak és gyümölcseinek szándékos letépése, levágása, gyökerestől való kiszedése vagy elpusztítása azok természetes élőhelyén életük bármely szakaszában;

f) e fajok természetes élőhelyükről begyűjtött példányainak bármely célú tartása, szállítása, kereskedelme vagy cseréje, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálása életük bármely szakaszában.”

16. Az 57/2007. sz. sürgősségi kormányrendelet 38. cikke a 33. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalmaktól való eltéréseket szabályozza. A 38. cikk (2) bekezdése értelmében ezen eltéréseket a központi környezetvédelmi és erdészeti hatóság vezetőjének határozata állapítja meg az Academia Română (román akadémia) állásfoglalását követően.

17. Az 57/2007. sz. sürgősségi kormányrendelet 52. cikkének d) pontja szerint a 33. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezés megsértése bűncselekménynek minősül, és három hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

18. A Brassó megyei Törcsvár község Simon települése (Románia) körülbelül egy kilométerre fekszik a Bizottság által Románia javaslatára a ROSCI0013 kód alatt a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékébe felvett „Bucegi” természeti terület[7] keleti határától. Egy további ilyen természeti terület, a „Munții Făgăraș” (ROSCI0122), mintegy nyolc kilométerre nyugatra található a településtől.[8] Az egységes adatlapok[9] mindkét természeti terület esetében farkasok előfordulását jelzik.

19. 2016. november 6-án 19 óra körül a „Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor” (az állatok megfigyeléséért és védelméért) egyesület (a továbbiakban: DMPA) alkalmazottjai az állatorvossal, UN-nel együtt TM koordinációja mellett Simon településére mentek. A szándékuk az volt, hogy befogjanak és elszállítsanak egy farkast, amely állítólag napok óta a település egyik lakójának ingatlanát látogatta, és családja kutyáival játszott, valamint evett.

20. A farkast kábító és pszichotróp állatgyógyászati hatóanyagot tartalmazó lövedékkel meglőtték, majd ezután követték és felemelték a földről. A farkast a farkánál és tarkójánál fogva egy járműhöz vitték, és bódult állapotban egy kutyák szállítására szolgáló ketrecbe helyezték.

21. Ezt követően a DMPA alkalmazottjai megszervezték az állatnak a Brassó megyei Zernyest városában (Románia) található, a nem szabályosan működő állatkertekből kimentett farkasok részére fenntartott, kerítéssel bekerített résszel rendelkező, *Libearty* nevű medverezervátumba való elszállítását. Mindazonáltal a farkasnak a szállítása során sikerült elmenekülnie és a terület erdeiben elbújnia.

22. 2017. május 9-én az „Alianța pentru combaterea abuzurilor” (szövetség a visszaélés elleni küzdelemért) egyesület feljelentést tett:

– a DMPA alkalmazottjaként dolgozó TM terhelttel szemben;

– az állatorvosként dolgozó UN terhelttel szemben;

– a DMPA jogi személlyel és annak más alkalmazottjaival szemben.

23. A feljelentésből kitűnik, hogy nem szereztek be a farkas befogására és szállítására vonatkozó engedélyt.

7 A 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az alpesi biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, második alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/91/EK bizottsági határozat (HL 2009. L 43., 21. o.).

8 A település elhelyezkedése a Natura 2000 Network Vieweren (https://natura2000.eea.europa.eu/) tekinthető meg.

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122.

24. A Judecătoria Zărnești (zernyesti helyi bíróság, Románia) ezen eljárás alapján a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni [az élőhelyvédelmi irányelv] 16. cikkét, hogy az azokban az esetekben is előírja a tagállamok részére a 12., 13., 14. cikkben, valamint a 15. cikk a) és b) pontjában foglalt rendelkezésektől való eltérés megállapítását, amikor a veszélyeztetett fajokhoz tartozó állatok elhagyják természetes élőhelyüket, és annak közvetlen közelében vagy teljes egészében azon kívül tartózkodnak?”

25. Az „Alianța pentru combaterea abuzurilor” egyesület (a továbbiakban: APCA), Románia és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő.

IV. Jogi értékelés

26. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés célja annak tisztázása, hogy sor kerülhet-e vadon élő farkasok szándékos befogására az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke szerinti eltérés nélkül abban az esetben, ha az állatot külterületen fogják el, vagy amikor az valamely közigazgatási területi egység területére lép be. Ilyen eltérésre csak akkor van szükség, ha ezekben az esetekben főszabály szerint alkalmazandók a védelmi rendelkezések.

27. A Judecătoria Zărnești (zernyesti helyi bíróság) konkrét kérdése e tekintetben az élőhelyvédelmi irányelv romániai átültetése által okozott félreértésen alapul. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal egy alapos elemzést érdemlő, jogos kérdést vet fel.

28. A félreértés abban áll, hogy a fajok védelme csak akkor áll fenn, ha a védett fajok a természetes élőhelyükön tartózkodnak. Ez megfelel az 57/2007. sz. román sürgősségi kormányrendelet 33. cikke (1) bekezdése a) pontja szövegének. Ezt azonban sem az élőhelyvédelmi irányelv szövege – annak román változata sem –, sem az irányelv célkitűzése nem támasztja alá.

29. A természetes élőhelyek fogalmát az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének b) pontja határozza meg. Azokat a 3–6. cikk alapján a Natura 2000 hálózat természetmegőrzési területei keretében kell védelemben részesíteni. E hálózat azonban az 1. cikk f) pontjában külön meghatározott, a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyeit is magában foglalja. Mivel a farkast a II. melléklet felsorolja, e faj számára különleges természetmegőrzési területeket kell kijelölni. A jelen eljárás alapjául szolgáló tényállás egy olyan településen valósult meg, amely két nagy – többek között a farkas számára is védelmet biztosító – természetmegőrzési terület között fekszik.

30. A jelen ügy tárgyát azonban nem a farkas területvédelem keretében biztosított védelme, hanem a fajoknak az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerinti védelme képezi. E rendelkezés értelmében a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok – tehát többek között a farkas – természetes elterjedési területükön való szigorú védelmére irányuló rendszer bevezetése érdekében. A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében e rendszer megtiltja e fajok vadon élő példányai szándékos befogásának vagy megölésének bármely formáját.

31. Ezért ahhoz, hogy a Judecătoria Zărnești (zernyesti helyi bíróság) hasznos választ kaphasson, meg kell vizsgálni, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének (1) bekezdése értelmében a farkas *természetes elterjedési területének* részét képezik-e az emberi települések. Ezenfelül az alapügyre tekintettel azt is meg kell vizsgálni, hogy egy farkasnak egy lakóingatlan területén történő elkábítása és egy ketrecben történő elszállítása a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében egy *vadon élő* példány befogásának tekintendő-e. Ezenkívül célszerű röviden a 16. cikk szerinti eltérés lehetőségével, valamint a 12. cikk szerinti szigorú védelmi rendszer megsértése miatti esetleges szankció uniós jogi korlátaival is foglalkozni.

A. Az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke értelmében vett természetes elterjedési területről

32. A „természetes elterjedési területnek” – az angol változatban „natural range”, a francia változatban „aire de répartition naturelle” – az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkében használt biológiai szakmai fogalmát nem határozza meg az irányelv.

33. A „természetes” kifejezés használata arra engedhet következtetni, hogy az alapügyben szereplő farkas a természetes elterjedési területén kívül tartózkodott. Egy emberi település ugyanis *prima facie* nem természetes terület. Az emberi települések ezenkívül – legalábbis az általános tapasztalat szerint – nem a vadon élő farkasok természetes tartózkodási helyei.

34. Ez az általános tapasztalat mindazonáltal tudományos megerősítést igényel, mielőtt meghatározhatná a fajok védelmét szolgáló rendelkezések alkalmazását.[10] Mivel az ilyen tudományos adatok ténybeli jellegűek, azokat az előzetes döntéshozatali eljárásban fennálló együttműködési viszony keretében a nemzeti bíróságnak kell megállapítania. Meg kell azonban jegyezni, hogy az uniós jog által védett egyes fajok – többek között bizonyos denevérek, remetebogarak *(Osmoderma eremita)* vagy fehérkarmú vércsék *(Falco naumanni)*[11] – kétségtelenül emberi településeken lévő élőhelyeket használnak. Tudományos szempontból pedig fennállnak azt alátámasztó támpontok, hogy bár ritkán, de bizonyos rendszerességgel a farkasok is szoktak emberi településeken tartózkodni.[12]

35. E tudományos kérdéstől függetlenül összeegyeztethetetlen lenne a fajok védelmét szolgáló rendelkezések céljával, valamint szövegével és szabályozási összefüggéseivel az emberi településeknek az e rendelkezések hatálya alóli kizárása.

36. Ami először is az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke szerinti védelmi rendszer célkitűzését illeti, ki kell emelni, hogy e rendelkezés alapján *szigorú* védelmi rendszert kell létrehozni. Az ilyen védelmi rendszernek tehát lehetővé kell tennie a felsorolt állatfajok 12. cikk (1) bekezdésében felsorolt cselekményekkel való veszélyeztetésének tényleges kizárását.[13] Ezzel nem lenne összeegyeztethető a védett fajok példányait (automatikusan[14]) kizárni a védelemből olyan esetben, ha élőhelyük emberi településeken van, vagy véletlenül ilyen településekre tévednek.

37. Alaposabban megvizsgálva, a „természetes elterjedési terület” fogalmának szó szerinti jelentése sem zárja ki, hogy az emberi települések is e fogalomba tartozzanak. A fogalom ugyanis arra a területre vonatkozik, amelyen az érintett faj természetes viselkedésének keretében tartózkodik, illetve elterjedt. Ha e fogalom csak a fajok tartózkodási helyéül szolgáló „természetes” élőhelyeket foglalná magában, akkor a „természetes” melléknév minőségjelzőként máshol állna, például olyan formában, hogy a tilalmak csak azokon a természetes területeken állnak fenn, amelyeken a faj elterjedt.

10 Lásd: 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 45., 51., 66. és 71. pont); ebben az értelemben: 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 27. és 28. pont).

11 2007. június 28-i Bizottság kontra Spanyolország (Különleges védelmi területek) ítélet (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Lásd: Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* (Council of Europe, T-PVS [2000] 23, 15. és 16. o.); Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (2019. március 1., 2. o.); Reinhardt és társai, *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), 11. és 12. o.

13 Ebben az értelemben: 2011. június 9-i Bizottság kontra Franciaország *(Cricetus cricetus)* ítélet (C-383/09, EU:C:2011:369, 21. pont); 2012. március 15-i Bizottság kontra Ciprus *(Natrix n. cypriaca)* ítélet (C-340/10, EU:C:2012:143, 62. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 231. pont).

14 A lehetséges eltéréseket illetően lásd az alábbi 56. és azt követő pontokat.

38. Hasonló jelentés következik a Bizottság által hivatkozott, a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény I. cikke (1) bekezdésének f) pontjában szereplő fogalommeghatározásból is. E fogalommeghatározás szerint az elterjedési terület minden olyan szárazföldi területet és vizet magában foglal, ahol az adott vándorló faj él, ideiglenesen tartózkodik, és amelyen bármikor áthalad vagy átrepül a szokásos vándorlási útvonalat követve. E meghatározás nem korlátozza az elterjedési területet a természetes területekre. Ellenkezőleg, a különböző területeken való áthaladást kifejezetten a faj elterjedési területének fogalma alá vonja.

39. E fogalommeghatározás nem bír ugyan közvetlenül döntő jelentőséggel a jelen ügy szempontjából, mivel az ügy tárgyát nem az egyezmény alkalmazása képezi, jól szemlélteti azonban a vonatkozó biológiai szakmai fogalom tudományos értelmezését. E fogalommeghatározást ezért figyelembe kell venni az említett szakmai fogalom értelmezése során, ami a Bizottság által az élőhelyvédelmi irányelv alkalmazásának koordinálásával kapcsolatban a tagállamok képviselőiből álló munkacsoport keretében kidolgozott bizottsági dokumentumban,[15] valamint később a tagállamokkal megvitatott, a fajvédelemről szóló iránymutatásban[16] is kifejezésre jut.

40. Jogi szempontból nagyobb jelentőséggel egy másik egyezmény, a Berni Egyezmény bír; ezen egyezmény II. mellékletével összefüggésben értelmezett 6. cikkének a) pontját az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke hajtja végre.[17] Az említett rendelkezés szerint különösképpen tiltott a farkasok szándékos befogásának összes formája. A rendelkezés nem tartalmaz területi korlátozásokat. Ellenkezőleg, a szándékos befogás *összes* formájának megtiltása a tilalom széles körű alkalmazása mellett szól.

41. Ugyanebbe az irányba mutat az élőhelyvédelmi irányelv tizenötödik preambulumbekezdése is, amely szerint a fajoknak az élőhelyvédelmi irányelv által biztosított védelme a madárvédelmi irányelvet hivatott kiegészíteni. A madárvédelmi irányelvre való hivatkozás a madárvédelmi irányelv 5. cikkében foglalt – az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkében foglaltakkal messzemenően megegyező – tilalmakra vonatkozik. E tilalmak szintén nem korlátozódnak meghatározott területre. Ilyen körülmények között a Bíróság kifogásolta, hogy egy tagállam a halastavak környezetében teljes mértékben kizárta az 5. cikk által biztosított védelem alól a szürke gémeket *(Ardea cinerea)* és a nagy kárókatonákat *(Phalacrocorax carbo).*[18]

42. Az élőhelyvédelmi irányelv területvédelemmel kapcsolatos rendelkezései ezenfelül azt mutatják, hogy a fajok védelme semmiképpen sem korlátozható a természetmegőrzési területekre. E természetmegőrzési területeket ugyanis nem azzal a céllal jelölték ki, hogy teljes mértékben lefedjék a farkasok élőhelyét. A farkasok nagy területen elterjedt állatfajok.[19] Az ilyen fajokat illetően az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (1) bekezdésének második mondata azt írja elő, hogy a természetmegőrzési területeket a faj természetes elterjedési területén belül olyan területi egységre kell korlátozni, amelynek fizikai vagy biológiai tényezői nélkülözhetetlenek a faj létezéséhez és szaporodásához. E szabályozás ennélfogva elismeri, hogy e fajok természetes elterjedési területe a természetmegőrzési területeken kívüli területeket is magában foglal. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy Simon település két nagy természetmegőrzési terület között fekszik, amelyeken farkasok is előfordulnak, és ezért várható, hogy a farkasok a területek között vándorolni fognak.

15 Európai Bizottság, Note to the Habitats Committee, 2005. március 15., *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001–2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), F. melléklet.

16 Európai Bizottság, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest underthe Habitats Directive 92/43/EEC*, 11. és 12. o.

17 Jelentés az európai vadon élő növények és állatok védelméről szóló egyezményről (1997–1998) (9. cikk, (2) bekezdés) (az Európai Bizottság nyújtotta be), SEC(2001) 515 végleges. Lásd még az Európai Közösségek Tanácsának és a tagállamok kormányai Tanács keretében ülésező képviselőinek 1987. október 19-i állásfoglalását az Európai Közösség környezetvédelmi politikájának és cselekvési programjának (1987–1992) folytatásáról és végrehajtásáról (HL 1987. C 328., 1. o., 5.1.6. pont). A 2003. február 13-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-75/01, EU:C:2003:95, 57. pont) nem áll ellentétben ezen egyezmény figyelembevételével, mivel a Bíróság csak azt állapította meg, hogy ezen egyezmény átültetése nem tekinthető elégségesnek az élőhelyvédelmi irányelv átültetéséhez annyiban, amennyiben az egyezmény elmarad az irányelvtől.

18 2012. január 26-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-192/11, nem tették közzé, EU:C:2012:44, 63. pont).

19 Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, (Council of Europe, T-PVS [2000] 23, 16. o.).

43. A védelem földrajzi körülhatárolásához az élőhelyvédelmi irányelv egyébként más szabályozási módszert használ: amint azt a IV. melléklet a) pontjában a farkas vonatkozásában szereplő bejegyzés mutatja, az irányelv egyértelműen megjelöli a védelemből kizárt területeket, például bizonyos tagállamokat, Görögországot a 39. szélességi foktól északra, Spanyolországot a Duerótól északra és a finnországi rénszarvastartási területet.

44. Az eljárás résztvevői ezért helyesen ellenzik a lakott területeknek az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke szerinti védelem alóli kizárását.

45. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a farkas természetes elterjedési területe emberi településeket is magában foglalhat, és az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének területi hatálya ennélfogva e faj tekintetében ilyen településekre is kiterjedhet.

B. Az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjáról: „vadon élő”

46. A továbbiakban azt kell megvizsgálni, hogy egy farkas emberi településeken történő befogása az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti tilalom hatálya alá tartozik-e. E rendelkezés értelmében a tagállamoknak meg kell tiltaniuk különösen a védett fajok – tehát többek között a farkas – vadon élő példányai szándékos befogásának bármely formáját.

47. A német változatban az „Entnahme” („elejtés”) kifejezés használata alighanem fordítási hiba. Egyrészt nem észszerű „aus der Natur entnommenen” („a természetben elejtett”) példányok befogásáról beszélni, mivel az elejtés a befogást is magában foglalja.[20] Másrészt pedig az eredeti nyelvi változatok többségében[21] – így a francia változatban („dans la nature”) kifejezetten – a természetben (illetve az angol változatban vadon [„in the wild”]) történő befogásról van szó.

48. E fordítási probléma ellenére elképzelhető, hogy egy farkas emberi településeken történő befogása nem a természetben, illetve vadon történő befogásnak tekintendő.

49. Ez ellen szólnak mindazonáltal a szabályozási összefüggésekkel és a fajok védelmének védelmi céljával kapcsolatos megfontolások, amelyeket már figyelembe vettem a „természetes elterjedési terület” fogalmának értelmezésével összefüggésben.[22]

50. Tanulságos a rendelkezés holland változata. E változatban vadon élő, „in het wild levende” példányok befogásáról van szó. Legalábbis e nyelvi változatban a természetre, illetve vadonra való hivatkozás nem a befogás helyére, hanem az állat származására utal.

51. Ezen értelmezés alkalmas az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt, a szigorú védelem hatálya alá tartozó fajok megölésére vagy befogására vonatkozó tilalom céljának megvalósítására. A cél nem e fajok kizárólag bizonyos helyeken történő védelme, hanem azon példányok védelme, amelyek a természetben, illetve vadon élnek, és ezáltal funkcióval rendelkeznek a természetes ökoszisztémákban.

52. Ezt alátámasztja az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének (2) bekezdésével fennálló párhuzam; e rendelkezés szerint meg kell tiltani a vadonból befogott példányok tartását, szállítását, kereskedelmét, illetve cseréjét, továbbá eladásra vagy cserére való felkínálását. E tilalom nem vonatkozik azon példányokra, amelyeket az irányelv alkalmazása előtt, jogszerűen fogtak be a vadonból.

20 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 32. pont).

21 Csak a görög és a portugál változat tűnik a német változathoz hasonlítani.

22 A jelen indítvány 36. és azt követő pontjai.

53. E tilalom a gyakorlatban aligha lenne érvényesíthető, ha előtte meg kellene vizsgálni, hogy az állatot hol „fogták be”. Alighanem már a befogás időpontjának meghatározása is kellőképpen nehéz. Ezenfelül ellentétes lenne a szigorú védelmi rendszer céljával, ha e cselekmények megvalósíthatók lennének a szigorú védelem hatálya alá tartozó fajok olyan példányaival, amelyeket akkor „fogtak be”, amikor azok ideiglenesen elhagyták a vadont.

54. Azonban, még ha a vadonra korlátozódna is a befogásnak vagy a megölésnek az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő tilalma, és ezáltal annak hatálya alól kizárt lenne a lakott területeket, ez a zavarásnak a 12. cikk (1) bekezdésének b) pontjában foglalt tilalma esetében nem lenne lehetséges, mivel ez utóbbi rendelkezés szerint a szigorú védelem hatálya alá tartozó fajok szándékos zavarását bármiféle területi korlátozás nélkül meg kell tiltani. E fajok egy példányának befogása és különösen megölése azonban minden esetben legalább zavarásnak is tekinthető.

55. Ezért – amint azt a Bizottság is kifejti – úgy kell értelmezni az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő, a vadonra való hivatkozást, hogy az e rendelkezés által biztosított védelem nemcsak meghatározott helyeken alkalmazandó, hanem a védett fajok természetben, illetve vadon élő és ezáltal a természetes ökoszisztémákban funkcióval rendelkező valamennyi példányára kiterjed. E példányok nem foghatók be, nem ölhetők meg, nem tarthatók, nem szállíthatók, és nem képezhetik kereskedelem, illetve csere tárgyát. A fogságban tenyésztett példányokra viszont nem kell e korlátozásoknak vonatkozniuk.

C. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke szerinti eltérésekről

56. Ez a következtetés azonban nem jelenti azt, hogy minden esetben el kell tűrni, ha szigorú védelem hatálya alá tartozó fajok keresnek fel helységeket, és azokban tartózkodnak. Különösen a természetüknél fogva veszélyes vagy bizonyos kockázatokat rejtő állatfajok esetében az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése mozgásteret biztosít a veszélyelhárításra.

57. Így az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontja lehetővé tesz a termést és állatállományt érintő súlyos károk megelőzésére irányuló (a b) pont) vagy a közegészséget, közbiztonságot vagy más kiemelkedően fontos közérdeket – beleértve a társadalmi vagy gazdasági érdekeket is – szolgáló (a c) pont) intézkedéseket.

58. Az ilyen eltérésekről szigorú tudományos adatok,[23] illetve a legjobb[24] tudományos adatok alapján kell döntést hozni.

59. A farkas esetében *prima facie* aligha zárható ki az ilyen kockázat, és még nyilvánvalóbbnak tűnik a kockázat például a szintén szigorú védelem hatálya alá tartozó medvék *(Ursus arctos)* esetében, amelyek Romániában, úgy tűnik, esetenként szintén lakott területekre tévednek.[25]

60. Az APCA úgy véli, hogy nem indokolt eltérést engedélyezni, mert a szóban forgó farkas nem okozott károkat. Nem kell azonban megvárni, hogy kár következzen be, ha a rendelkezésre álló legjobb tudományos adatok alapján kellően súlyos károk megfelelő mértékű kockázata feltételezhető.

23 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 45. és 71. pont); ebben az értelemben: 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 27. és 28. pont).

24 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 51. és 66. pont).

25 A DMPA ilyen esetekkel is foglalkozik: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

61. Az ilyen kockázatot a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nemzeti hatóságoknak kell megállapítaniuk, és jogvita esetén a nemzeti bíróságoknak kell felülvizsgálniuk. Mindazonáltal nem hagyható minden további nélkül figyelmen kívül, ha egy farkas több napon keresztül újra és újra 30 méternél közelebb merészkedik az emberekhez.[26] Mivel a szóban forgó farkas állítólag napokon keresztül a település egyik lakójának ingatlanát látogatta, és családja kutyáival játszott, valamint evett, e helyzet nem zárható ki az alapügyben.

62. Ezért az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontja alapján főszabály szerint indokoltak lehettek a 12. cikk (1) bekezdése szerinti tilalmaktól való eltérések. A 16. cikk (1) bekezdése mindazonáltal az eltérés említett indokai mellett kifejezetten feltételül szabja, hogy ne legyen más megfelelő megoldás, és az eltérés megengedése ne befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását a természetes elterjedési területükön.

63. A más megfelelő megoldást illetően mindenekelőtt a farkas megjelenését ösztönző körülmények – például az eledel és a szabadon tartott kutyák – megszüntetésére kell gondolni,[27] amely nem igényel az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke szerinti eltérést, és ezért előnyben kell részesíteni.[28] Az úgynevezett „elriasztás” – például gumilövedékekkel való elijesztés – csak akkor jöhet szóba, ha a farkas ennek ellenére is tovább keresi az emberek közelségét. Az ilyen módszerek hatékonysága mindazonáltal kétséges.[29]

64. Az ösztönző körülmények megszüntetésével kapcsolatban nem állnak információk a Bíróság rendelkezésére. Úgy tűnik, hogy a farkas befogása, majd azt követő elmenekülése gyakorlatilag elriasztó hatással járt.

65. Kétségesnek tűnik azonban, hogy a bekerített résszel rendelkező rezervátumba történő tervezett elszállítás megfelelő megoldásnak lett volna-e tekinthető. Az sem nyilvánvaló, hogy figyelembe vették ezen eljárásmódnak a farkaspopuláció védettségi állapotára gyakorolt hatásait.

D. A szankció arányosságáról

66. Az alapügyben azonban arra utaló jelek állnak fenn, hogy a Judecătoria Zărnești (zernyesti helyi bíróság) már csak azért sem kell megvizsgálnia az eltérés feltételeit, mert a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok a rendelkezésre álló információk alapján nem engedélyezték az eljárást. Amint azt az APCA kifejti, e körülményről tudtak is az alapeljárás terheltjei. Ezért nem zárható ki, hogy az élőhelyvédelmi irányelvet átültető román jogszabály alapján fennállnak a szankció kiszabásának feltételei.

67. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy e szankciónak a Charta 49. cikkének (3) bekezdése alapján arányosnak, vagyis különösen igazságosnak kell lennie.[30] A szankciónak tehát meg kell felelnie a jogsértés súlyának, és teljeskörűen figyelembe kell venni az adott ügy körülményeit.[31]

68. E tekintetben a jelen ügyben jelentőséggel bír, hogy az okozott kár látszólag rendkívül csekély volt, amennyiben az érintett farkas valóban kiszabadult.

26 LCIE (hivatkozás a 12. lábjegyzetben, 2. és 3. oldal); Reinhardt és társai. (hivatkozás a 12. lábjegyzetben, 18. és azt követő oldalak, valamint 23. o.).

27 Reinhardt és társai (hivatkozás a 12. lábjegyzetben, különösen 13., 24. és 27. o.); LCIE (hivatkozás a 12. lábjegyzetben, 5. o.).

28 Lásd: 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 48. pont).

29 Reinhardt és társai (hivatkozás a 12. lábjegyzetben, 29. és azt követő oldalak); LCIE (hivatkozás a 12. lábjegyzetben, 1. és 5. o.).

30 2018. október 4-i Link Logistik N&N ítélet (C-384/17, EU:C:2018:810, 41. pont).

31 2018. október 4-i Link Logistik N&N ítélet (C-384/17, EU:C:2018:810, 42. és 45. pont).

69. A román jog ezenfelül a rendelkezésre álló információk alapján nem teszi lehetővé, hogy rövid időn belül megfelelően reagáljanak az érintett farkas magatartására, és időben minimalizálják az azzal járó kockázatokat. Az sem állapítható meg, hogy Romániában tudományosan megalapozott szabályozások vagy iránymutatások állnának rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogy miként kellene kinéznie az ilyen reakciónak.

70. E körülmények a szigorú szankcionálás ellen szólnak. Mindazonáltal e tekintetben is igaz, hogy a körülmények vizsgálata, valamint minden releváns körülmény figyelembevétele a nemzeti bíróság feladata.

V. Végkövetkeztetések

71. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

1) A farkas *(Canis lupus)* természetes elterjedési területe emberi településeket is magában foglalhat, és a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv 12. cikkének területi hatálya ennélfogva e faj tekintetében ilyen településekre is kiterjedhet.

2) A 92/43 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő, a vadonra való hivatkozást úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által biztosított védelem nemcsak meghatározott helyeken alkalmazandó, hanem a védett fajok természetben, illetve vadon élő és ezáltal a természetes ökoszisztémákban funkcióval rendelkező valamennyi példányára kiterjed.