JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. november 19.[1]

C-900/19. sz. ügy

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
kontra
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
a Fédération nationale des Chasseurs
részvételével

(a Conseil d'État [államtanács, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 2009/147 irányelv – A vadon élő madarak védelme – Hagyományos vadászati módszer engedélyezése – Észszerűen indokolható hasznosítás – Alternatívák – Szelektivitás – Olyan befogási módszer, amely járulékos fogásokhoz vezethet – Madárlép használata rigók befogásához"

I. Bevezetés

1. A lépvessző egy ág vagy bot, amelyre a vadászok ragacsos anyagot visznek fel és fára vagy bokorra rögzítenek. Amikor a madár hozzáér a lépvesszőhöz, beleragad a tolla. A madár nem tud elrepülni, és a szerkezet kezelője begyűjti.[2]

2. Ez a vadászati módszer korábban igen elterjedt volt, azonban a francia médiában megjelenő beszámolók szerint az Unióban madarak jelenleg már csak öt dél-franciaországi megyében vadászhatók madárléppel,[3] és ezt az engedélyezést 2020-ban a jelen eljárás miatt felfüggesztették.[4] Az így befogott példányokat később csaliként használják, valószínűleg más vadászati módszerek keretében.

3. A madárléppel történő vadászatra vonatkozó francia rendelkezéseket a Bizottság néhány évtizede már sikertelenül kifogásolta, mivel a Bíróság megállapította, hogy arra kiterjed a madárvédelmi irányelv[5] egyik – kisszámú madár szelektív, észszerűen indokolható hasznosítására vonatkozó – kivételt megállapító rendelkezése, amely más megfelelő megoldás hiányát előfeltételezi.[6]

1 Eredeti nyelv: német.

2 Lásd: Geelhoed főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország (Parany) ügyre vonatkozó indítványa (C-79/03, EU:C:2004:507, 3. pont).

3 Https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/chasse-glu-collimateur-ecologistes-ministre-surtout-europe-1857870.html, megtekintve 2020. október 23-án.

4 https://www.francetvinfo.fr/france/chasse/la-chasse-a-la-glu-pour-les-grives-et-les-merles-est-interdite-cette-annee-annonce-l-elysee_4086749.html, megtekintve 2020. október 23-án.

5 Jelenleg a környezetvédelem területén elfogadott egyes irányelveknek a Horvát Köztársaság csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról szóló, 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 irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.).

6 1988. április 27-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (252/85, EU:C:1988:202, 23–33. pont).

4. Az ítélkezési gyakorlat azonban időközben tovább fejlődött. Ezért a Conseil d'État (államtanács) arra keresi a választ, hogy a vadászat e hagyományos formája a francia jogban előírt feltételek mellett még mindig megfelel-e a kivételt megállapító rendelkezés követelményeinek. A Conseil d'État (államtanács) pontosabban azt kívánja megtudni, hogy ez a módszer kellően szelektív-e, vagyis kizárja-e a túlzott mértékű járulékos fogásokat, valamint hogy valóban nincs-e más megfelelő megoldás.

II. Jogi háttér

A. A madárvédelmi irányelv

5. 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."

6. A madárvédelmi irányelv 8. cikkének (1) bekezdése megtiltja a madarak befogásának bizonyos módszereit:

„Az irányelv hatálya alá tartozó madarak vadászatának, befogásának vagy megölésének vonatkozásában a tagállamok megtiltják a madarak tömeges vagy válogatás nélküli befogására vagy megölésére alkalmazott, illetve egy faj helyi kipusztítására alkalmas eszközök, eljárások vagy módszerek használatát, különösen azokét, amelyek a IV. melléklet a) pontjában szerepelnek."

7. A madárvédelmi irányelv IV. melléklete a) pontjának első francia bekezdésében szerepel többek között a madárlép.

8. A madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja megengedi a bizonyos rendelkezésektől való eltérést:

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

[…]

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

B. A francia jog

9. A code de l'environnement (környezetvédelmi törvénykönyv) L.424-4. cikke lehetőséget biztosít a hagyományos vadászati módszerek alkalmazásának engedélyezésére.

10. A jogvita az arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var és Vaucluse megyében a madárlépek csalimadárként használt rigók befogására való használatáról szóló, 1989. augusztus 17-i rendelet) végrehajtására vonatkozik.

11. Az 1989. augusztus 17-i rendelet 1. cikke tartalmazza a madárlépek használatának főszabály szerinti engedélyezését:

„Mivel nincs más megfelelő megoldás, a [rigók] szelektív alapú, kisszámú befogásának lehetővé tétele érdekében az alábbiakban meghatározott szigorúan ellenőrzött feltételek mellett e madarak személyes használatra, csalimadár céljára történő befogására engedélyezett a madárlépek használata az Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var és Vaucluse megyében."

12. Az 1989. augusztus 17-i rendelet 4. cikke a vadászat módjára vonatkozik:

„A kihelyezett madárlépek mellett a vadásznak jelen kell lennie. Az elfogott madarakat haladéktalanul meg kell tisztítani. E műveletek folyamán tilos puskát kéznél tartani."

13. Az 1989. augusztus 17-i rendelet 6. cikke szerint évente meghatározzák többek között a befogható madarak mennyiségét:

„A vadászatért felelős miniszter minden évben meghatározza a vadászati idényen belül befogható maximális madárszámot, valamint adott esetben az egyes megyékre vonatkozó technikai leírásokat."

14. Az 1989. augusztus 17-i rendelet 11. cikke a más madarak kezelését határozza meg:

„A […] rigók kivételével minden véletlenül befogott vadat haladéktalanul meg kell tisztítani és szabadon kell engedni."

15. A nemzeti eljárás tárgya öt, a 2018–2019 vadászidényre vonatkozó 2018. szeptember 24-i miniszteri rendelet, amelyeket az 1989. augusztus 17-i rendelet 6. cikke alapján fogadtak el.

16. Az öt rendelet 1. cikke meghatározza, hogy hány rigót szabad befogni:

„A 2018–2019 vadászati idényben csalimadár céljára madárlép használatával befogható rigók számának felső határa [Alpes-de-Haute-Provence] megyében [2900], [Alpes-Maritimes] megyében [400], [Bouches-du-Rhône] megyében [11 400], [Var] megyében [12 200] és [Vaucluse] megyében [15 600] példány."

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

17. Az Association One Voice és a Ligue pour la protection des oiseaux egyesületek elítélik a madárlépek használatát, amelyeket kegyetlen befogó eszköznek tekintenek, valamint azt, hogy ezek használata során a vadászat olyan madárfajokra is kiterjed, amelyek tekintetében a tudományos ismeretek fejlődése a populációk jelentős csökkenését és a szenvedéssel szemben tanúsított érzékenységüket mutatja. Ezek az egyesületek ezért a madárlépek használatát engedélyező francia szabályozással szemben kereseteket nyújtottak be a Conseil d'État (államtanács) előtt. A Fédération nationale des chasseurs (nemzeti vadászszövetség) a kereset elutasítása érdekében beavatkozóként belépett az eljárásba.

18. A felperesek azt állítják, hogy ez a szabályozás sérti a madárvédelmi irányelv 9. cikkének (1) bekezdését, különösen azáltal, hogy egy válogatás nélküli hagyományos vadászati módszert engedélyez. Ezzel összefüggésben a Ligue pour la protection des oiseaux szakértő kinevezését kéri azon madárléppel befogható madárfajokba nem tartozó madarak számának meghatározása céljából, amelyeket a legutóbbi vadászidényben madárlépekkel véletlenül befogtak. Véleménye szerint egyébként a jogi szabályozás nem igazolja a madárléppel történő befogáson kívüli megfelelő megoldás állítólagos hiányát.

19. Ezért a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) a következő két kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Úgy kell-e értelmezni a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának rendelkezéseit, hogy azokkal ellentétes, ha a tagállamok engedélyezik az olyan befogásra vagy megölésre alkalmazott eszközök, eljárások vagy módszerek használatát, amelyek – akár csekély mértékben és csak ideiglenesen – járulékos fogásokhoz vezethetnek? Adott esetben milyen – többek között e járulékos fogások korlátozott hányadával vagy mértékével, az engedélyezett vadászati mód az állat elpusztulásával főszabály szerint nem járó jellegével és a véletlenül elejtett fajok komolyabb sérülése nélküli szabadon engedése iránti kötelezettséggel kapcsolatos – kritériumokat lehet megállapítani ahhoz, hogy az e rendelkezések által előírt szelektivitási feltételt teljesültnek lehessen tekinteni?

2) A madárvédelmi irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy a madarak rekreációs célú vadászatának a hagyományos gyakorlatokban elfogadott módjai és eszközei alkalmazásának megőrzésére irányuló célkitűzés, amennyiben ugyanezen bekezdés c) pontjában az ilyen eltérésre előírt összes többi feltétel teljesül, igazolhatja a 9. cikk (1) bekezdése értelmében vett megfelelő megoldás hiányát, lehetővé téve ezáltal az eltérést az ilyen vadászati módok és eszközök 8. cikkben előírt tilalmától?"

20. Az Association One Voice egyesület és a Ligue pour la protection des oiseaux egyesület, valamint a Fédération nationale de la chasse, a Francia Köztársaság és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő. A Bíróság nem tartott tárgyalást, mivel úgy ítélte meg, hogy az írásbeli szakasz alapján elegendő információval rendelkezik.

IV. Jogi értékelés

21. A madárvédelmi irányelv 8. cikke és IV. mellékletének a) pontja főszabály szerint tiltja a madárléppel történő vadászatot. A 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja azonban megengedi az e tilalomtól való eltérést, ha nincs más megfelelő megoldás, annak érdekében, hogy szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon engedélyezzék egyes madarak kisszámú befogását, tartását vagy egyéb észszerűen indokolható hasznosítását.[7]

22. A Conseil d'État (államtanács) kérdései arra vonatkoznak, hogyan kell megítélni azt, hogy a Franciaországban folytatott, madárléppel történő vadászat kellően szelektív-e, és nincs-e más megfelelő megoldás. Mivel a második kérdés általánosabb jellegű, először azzal fogok foglalkozni.

A. A más megfelelő megoldás megítélése

23. A második kérdés annak tisztázására irányul, hogy Franciaország a madárvédelmi irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében vett más megfelelő megoldás hiányát igazolhatja-e a madarak rekreációs célú vadászatának a hagyományos gyakorlatokban elfogadott módjai és eszközei alkalmazásának megőrzésére irányuló célkitűzéssel.

7 1988. április 27-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (252/85, EU:C:1988:202, 27. és 28. pont); 2004. december 9-i Bizottság kontra Spanyolország (Parany) ítélet (C-79/03, EU:C:2004:782, 34. pont).

1. Az arányosság elve alá történő besorolás

24. A madárvédelmi irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében szereplő más kivételekhez hasonlóan e bekezdés c) pontja is az arányosság elvének kifejeződését jelenti.[8] A 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerint a tagállamok szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon, egyes madarak kisszámú befogásának, tartásának vagy egyéb észszerűen indokolható hasznosításának az engedélyezése érdekében eltérhetnek a 8. cikktől. A 9. cikk (1) bekezdésében említett valamennyi kivételre azonban az a kikötés vonatkozik, hogy ne legyen más megfelelő megoldás. A madárvédelmi irányelv 9. cikkének (1) bekezdése tehát az irányelv 2. cikkében, valamint az EUMSZ 191. cikk (3) bekezdésének harmadik és negyedik francia bekezdésében megkövetelt, a madárvédelem és más érdekek közötti mérlegelést engedi meg.

25. Az arányosság elve az uniós jog általános elveinek egyike. Eszerint a – madárvadászat itt szóban forgó korlátozásához hasonló – korlátozó intézkedések csak akkor jogszerűek, ha a kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmasak és ahhoz szükségesek. Így több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérendő célokkal.[9]

26. Az ezen elv által megkövetelt mérlegelés az EUMSZ 191. cikk (3) bekezdése harmadik francia bekezdésének felel meg. E rendelkezés szerint az Unió környezetpolitikája kidolgozása során figyelembe veszi a beavatkozás, illetve a be nem avatkozás lehetséges hasznait és költségeit. Ezenkívül a negyedik francia bekezdés szerint figyelembe kell venni az Unió egészének gazdasági és társadalmi fejlődését, valamint régióinak kiegyensúlyozott fejlődését.

27. A madárvédelmi irányelv 2. cikke átveszi ezt a kötelezettséget, és emlékeztet arra, hogy az irányelv alkalmazása során a gazdasági és rekreációs követelményeket is figyelembe kell venni.

28. A madárvédelmi irányelv 5–8. cikkében foglalt tilalmak olyan intézkedések, amelyek az irányelv céljainak megvalósítása érdekében korlátoznak egyes szabadságokat. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben azonban nem az irányelvnek az uniós polgárok, különösen a vadászok szabadságaival való elvi összeegyeztethetősége vitás.

29. Ehelyett a madárvédelem alóli, szigorúan értelmezendő[10] kivételeket kell megindokolni. Az ezen az alapon hozott intézkedéseknek is alkalmasnak és szükségesnek kell lenniük az adott célok elérésére, mivel ellenkező esetben céljuk nem indokolja a kivétel alkalmazását. Mindenekelőtt azonban az intézkedéseknek a madárvédelemre gyakorolt hatásai nem lehetnek aránytalanok az adott célhoz képest.

30. Ami az igazolásul szolgáló célkitűzéseket illeti, a jelen eljárásban nem azt kell megvizsgálni, hogy a madárléppel történő vadászat engedélyezése arányos eszköz-e a csaliként használt madarak befogásának lehetővé tételére. A vonatkozó francia rendelkezések kétségkívül ezt a célkitűzést rögzítik.[11] Ez az eszköz azonban önmagában véve nem lenne szükséges, mivel csaliként használt madarakra más módszerekkel is szert lehet tenni, például hálóval vagy akár fogságban történő tenyésztéssel.[12]

8 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-76/08, EU:C:2009:535, 57. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 67. pont).

9 1989. július 11-i Schräder HS Kraftfutter ítélet (265/87, EU:C:1989:303, 21. pont); 2010. március 9-i ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 86. pont); 2020. június 4-i Magyarország kontra Bizottság ítélet (C-456/18 P, EU:C:2020:421, 41. pont).

10 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).

11 Lásd a fenti 11. pontot.

12 1987. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet (247/85, EU:C:1987:339, 41. pont); 1996. december 12-i LRBPO és AVES ítélet (C-10/96, EU:C:1996:504, 18. pont).

31. Ehelyett – amennyire megállapítható – indokolásként csak a Conseil d'État (államtanács) által megjelölt és a környezetvédelmi törvénykönyv L.424-4. cikkén alapuló, a madarak rekreációs célú vadászatának a hagyományos gyakorlatokban elfogadott módjai és eszközei alkalmazásának megőrzésére irányuló célkitűzés jön szóba. A madárléppel történő vadászat érintett régiókban történő engedélyezése kétségkívül alkalmas arra és szükséges ahhoz, hogy lehetővé tegye e vadászati módszer megőrzését.

2. A versengő érdekek

32. A Conseil d'État-nak (államtanács) a más megfelelő megoldás fennállására vonatkozó kérdése lényegében annak meghatározására irányul, hogy milyen relatív súllyal bír egy hagyományos vadászati módszer megőrzése a madárvédelemhez képest. A madárvédelemtől való eltérésnek ugyanis, amellyel a tagállam élni kíván, arányosnak kell lennie az azt indokoló szükségletekkel.[13] Amennyiben a madárvédelem e szükségletekkel szemben elsőbbséget élvez, úgy a megfelelő megoldás abban áll, hogy eltekintenek a madárvédelemtől való eltéréstől.

33. Ezért először azt kell tisztázni, hogy a madarak rekreációs célú vadászatának a hagyományos gyakorlatokban elfogadott módjai és eszközei alkalmazásának megőrzése egyáltalán olyan célkitűzést jelent-e, amellyel igazolható a madárvédelmi irányelv 8. cikke szerinti tilalomtól való eltérés, mielőtt e célkitűzés megvalósítását adott esetben a madárvédelmi irányelv célkitűzéseire tekintettel mérlegelni lehetne.

a) A hagyományos vadászati módszerek megőrzésére irányuló célkitűzés

34. A hagyományos vadászati módszerek rekreációs célú megőrzése a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerint csak akkor igazolhatja a madárvédelmi irányelvben foglalt tilalmaktól való eltérést, ha az az érintett madárfajok észszerűen indokolható hasznosítását jelenti.

35. A Bíróság nem döntheti el végleges és átfogó jelleggel, hogy mely hasznosításokat kell észszerűen indokolhatónak tekinteni. Az a kérdés, hogy bizonyos hagyományos gyakorlatok megőrzése észszerűen indokolható-e, különösen erkölcsi vagy kulturális megfontolásoktól függ, így a tagállamok részére bizonyos mérlegelési mozgásteret kell engedni, amelynek korlátait csak nyilvánvaló téves értékelés esetén sértik meg.[14]

36. Az EUMSZ 13. cikk megerősíti ezt a felfogást. Eszerint az Uniónak és tagállamainak bizonyos szakpolitikai területeken ugyan teljes mértékben figyelembe kell venniük az állatok mint érző lények kíméletére vonatkozó követelményeket, ennek során azonban tiszteletben kell tartaniuk a tagállamok – különösen a vallási szertartásokra, kulturális hagyományokra és regionális örökségre vonatkozó – jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseit és szokásait. Függetlenül attól, hogy a madárvadászat az ebbe a körbe tartozó valamely szakpolitikai területhez tartozik-e, éppen e figyelembevétel a tagállami szervek feladata, legalábbis akkor, ha az uniós jog nem határoz meg konkrét előírásokat erre vonatkozóan.

37. Egy – viszonylag gyakori fajokra korlátozott – hagyományos vadászati módszer rekreációs célú megőrzése nem nyilvánvalóan észszerűtlen hasznosítás.

13 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-76/08, EU:C:2009:535, 57. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 67. pont).

14 Lásd: a kiskorúak védelme tekintetében: 2008. február 14-i Dynamic Medien ítélet (C-244/06, EU:C:2008:85, 44. pont); a közúti közlekedés biztonsága tekintetében: 2009. február 10-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-110/05, EU:C:2009:66, 65. pont); valamint az egészségvédelem szintje tekintetében: 1989. március 7-i Schumacher ítélet (215/87, EU:C:1989:111, 17. pont); 2003. december 11-i Deutscher Apothekerverband ítélet (C-322/01, EU:C:2003:664, 103. pont); 2020. október 1-jei A ítélet (Gyógyszerek reklámozása és online értékesítése) ítélet (C-649/18, EU:C:2020:764, 71. pont).

38. A vadászott madarak megszerzéséhez fűződő tisztán anyagi érdek ugyan kétségkívül igen korlátozott jellegű és megfelelően kielégíthető lenne tenyésztett – akár más fajokhoz tartozó – madarak[15] révén. A szabadidőben folytatott vadászat esetében azonban inkább egy racionálisan aligha indokolható kedvtelés űzéséről van szó. Ezt elvben azonban, különösen akkor, ha ez a szubjektív kívánság egy regionálisan elterjedt, hagyományos gyakorlaton alapul, és így az érintett személyek e tevékenységet adott esetben már hosszabb ideje folytatják, mégis észszerűként kell elismerni. Valamely gyakorlatnak a múltban történő jogszerű folytatása ugyan nem alapoz meg a jogi helyzet megváltozásával szembeni védelmet,[16] e gyakorlat azonban az ilyen változások nélkül mindenesetre nem automatikusan észszerűtlen.

39. A Bíróság legalábbis hallgatólagosan ezt az irányvonalat követte, amikor – különböző főtanácsnokok kétségei[17] ellenére – többször elismerte észszerűen indokolható hasznosításként a vadászat rekreációs célú folytatását vagy vadmadarak röpdében történő tartását.[18]

40. Ha a tagállamok illetékes szervei érthető módon arra a következtetésre jutnak, hogy egy regionálisan elterjedt, hagyományos vadászati módszer rekreációs célú megőrzése jelentős kulturális súllyal bír, úgy e vadászati módszer az érintett madárfajok észszerűen indokolható hasznosításaként elismerhető.

b) Mérlegelés

41. A madárléppel történő vadászat engedélyezésével elérni kívánt, megjelölt céllal annak a madárvédelmi irányelv célkitűzéseire gyakorolt negatív hatásait kell szembeállítani.

42. A madárvédelmi irányelv célja az 1. cikke szerint az összes európai madárfaj védelme. E cél érdekében a tagállamoknak a 2. cikk értelmében e fajok állományait megfelelő szinten fenn kell tartaniuk, vagy olyan szintre kell hozniuk, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális igényeknek, figyelembe véve a gazdasági és rekreációs követelményeket is.

43. Amint azt nemrég kifejtettem,[19] a tagállamok e tekintetben ugyan – egyes különös szabályozások fenntartásával – mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek,[20] a madárvédelmi irányelv (3), (5), (7), (8) és mindenekelőtt (10) preambulumbekezdése azonban azt mutatja, hogy a tagállamoknak valamennyi, az Unióban vadon élő madárfaj populációit „megfelelő szinten" kell tartaniuk.[21] Amennyiben ez nem biztosított, úgy a madarak elejtése semmi esetre sem tekinthető elfogadható hasznosításnak az irányelv (10) preambulumbekezdése értelmében.[22]

15 1987. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet (247/85, EU:C:1987:339, 41. pont); 1996. december 12-i LRBPO és AVES ítélet (C-10/96, EU:C:1996:504, 18. pont).

16 1979. május 16-i Tomadini ítélet (84/78, EU:C:1979:129, 21. pont); 2002. január 29-i Pokrzeptowicz-Meyer ítélet (C-162/00, EU:C:2002:57, 55. pont); 2015. október 6-i Bizottság kontra Andersen ítélet (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49. pont).

17 Fennelly főtanácsnok LRBPO és AVES ügyre vonatkozó indítványa (C-10/96, EU:C:1996:430, 36. pont); Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Ligue pour la protection des oiseaux és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-182/02, EU:C:2003:248, 23. és azt követő pontok); Geelhoed főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország (Parany) ügyre vonatkozó indítványa (C-79/03, EU:C:2004:507, 35. pont); Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Málta (Vadpintyek) ügyre vonatkozó indítványa (C-557/15, EU:C:2017:613, 90. és 107–110. pont).

18 1987. július 8-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (262/85, EU:C:1987:340, 38. pont); 1996. december 12-i LRBPO és AVES ítélet (C-10/96, EU:C:1996:504, 16. és 24. pont); 2003. október 16-i Ligue pour la protection des oiseaux és társai ítélet (C-182/02, EU:C:2003:558, 11. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 65. pont).

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

20 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).

21 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).

22 2003. október 16-i Ligue pour la protection des oiseaux és társai ítélet (C-182/02, EU:C:2003:558, 17. pont); 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 32. pont); 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-76/08, EU:C:2009:535, 59. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 68. pont).

44. A madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának alkalmazása során a vadon élő madárfajok populációjának megfelelő szinten tartására vonatkozó célkitűzést már az biztosítja, hogy az 5–8. cikkben szereplő tilalmak alóli, e rendelkezésben előirányzott kivétel az érintett madárfajok „kis számú” egyedére korlátozott.[23] A Bíróság ezért úgy határozott, hogy a jelenlegi tudományos ismeretek alapján a nem vadászható fajok vonatkozásában csak az érintett populáció teljes éves elhullásának 1%-ánál (átlagos érték) alacsonyabb számú egyed elejtése, a vadászható fajok vonatkozásában pedig körülbelül 1%-ának megfelelő egyed elejtése megengedett.[24]

45. Amennyiben a madárléppel történő vadászatot ennek megfelelően korlátozzák, akkor a hagyományos vadászati módszerként rekreációs célú megőrzésére irányuló célkitűzés főszabály szerint igazolhatja a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának alkalmazását.

46. Emellett azonban e kivétel további feltételeit is be kell tartani. Különösen szükség van a szigorú szabályozásra és ellenőrzésekre, és tiszteletben kell tartani a szelektivitás kritériumát. Ez a kritérium képezi az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tárgyát, amelyet az alábbiakban fogok vizsgálni.

3. A második kérdésre adandó válasz

47. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a hagyományos vadászati módszer rekreációs célú megőrzése elismerhető az érintett madárfajok észszerűen indokolható hasznosításaként. Az tehát megalapozhatja a más megfelelő megoldás hiányát, valamint a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti kivételt, amennyiben e kivétel további feltételei fennállnak. Különösen, a vadászati módszernek az érintett fajok kis számú egyedének elejtésére kell korlátozódnia.

B. Szelektivitás

48. Az első kérdéssel a Conseil d’État (államtanács) azt kívánja megtudni, hogy a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjával ellentétes-e az, ha a tagállamok olyan befogási módszereket engedélyeznek, amelyek – akár csekély mértékben és csak ideiglenesen – járulékos fogásokhoz vezethetnek. A Conseil d’État (államtanács) különösen arra kérdez rá, hogy milyen – e járulékos fogások korlátozott hányadával vagy mértékével, az engedélyezett vadászati mód az állat elpusztulásával főszabály szerint nem járó jellegével és a véletlenül elejtett fajok komolyabb sérülése nélküli szabadon engedése iránti kötelezettséggel kapcsolatos – kritériumokat lehet megállapítani ahhoz, hogy az e rendelkezések által előírt szelektivitási feltételt teljesültnek lehessen tekinteni.

49. E kérdés megválaszolása érdekében először a madárvédelmi irányelv 8. cikkének (1) bekezdése szerinti, válogatás nélküli befogásra alkalmazott módszer és a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti szelektivitás fogalma közötti viszonyt fogom megvizsgálni, és végül egy mérlegelésen alapuló értelmezést fogok javasolni.

23 2003. október 16-i Ligue pour la protection des oiseaux és társai ítélet (C-182/02, EU:C:2003:558, 17. pont), 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta (Vadpintyek) ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 66. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 89. pont).

24 2005. december 15-i Bizottság kontra Finnország ítélet (C-344/03, EU:C:2005:770, 53. és 54. pont), 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta (Vadpintyek) ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 63. pont). Az, hogy a 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 90. pont) további indokolás nélkül nem hivatkozik kifejezetten a teljes halálozási rátára, a korábbi ítélkezési gyakorlatra való hivatkozásra tekintettel nem bír jelentőséggel.

1. A madárvédelmi irányelv 8. cikke szerinti válogatás nélküliség

50. A madárvédelmi irányelv 8. cikkének (1) bekezdése és IV. mellékletének a) pontja tiltja a madárléppel történő vadászatot, mivel e tekintetben olyan módszerről van szó, amellyel válogatás nélkül fognak be madarakat.[25] A madárlép ugyanis természeténél fogva valamennyi madárfaj számára legalábbis veszélyt jelent, mivel a madarak saját erejükből nem tudnak abból további sérülés nélkül kiszabadulni. Ezen túlmenően egyes rovarfajok érintettségét sem lehet kizárni.

51. A Bizottság helytállóan hangsúlyozza, hogy a Bíróság ennek megfelelően már megállapította, hogy a madárlépek használatának egy másik módszere, a spanyol Valencia régióbeli parany, a madárvédelmi irányelv 8. cikkének (1) bekezdése értelmében válogatás nélküli. Bár a vadászok – a jelen ügyhöz hasonlóan – kötelesek voltak megtisztítani és elengedni a célfajoktól eltérő madarakat, ez nem kérdőjelezte meg ezen befogási módszer válogatás nélküli jellegét.[26] Ez az értékelés meggyőző, mivel az érintett madarak nagy valószínűséggel a megtisztítás ellenére jelentős sérüléseket szenvednek.

52. A szöveget tekintve kézenfekvő, hogy a madárvédelmi irányelv 8. cikkének (1) bekezdése szerinti, válogatás nélküli befogási módszert ne ismerjük el a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett szelektív módszerként,[27] mivel az irányelv szinte minden nyelvi változata e két rendelkezésben azonos szótövet használ, nevezetesen a „nem szelektív”-et a 8. cikk (1) bekezdésében és a „szelektív”-et a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontjában.

53. Azonban az eltérő szótöveket használó német, magyar és szlovák nyelvi változatban is a madárvédelmi irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében szereplő „válogatás nélküli”-t kombinálják a 9. cikkben szereplő „szelektív”-vel (német és magyar), illetve a 8. cikkben szereplő „nem szelektív”-et a 9. cikkben szereplő „kiválasztáson alapuló”-val (szlovák). Ezek esetében szinonimákról van szó, amelyekből nem lehet eltérő jelentésre következtetni.

54. Csupán a lett nyelvi változat használ teljesen különböző fogalmakat, nevezetesen a madárvédelmi irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében a „nem szelektív”-et („neselektīvas”) és a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontjában a „véletlenszerű”-t („izlases”). Ez esetben azonban nyilvánvalóan fordítási hibáról van szó, amely egyébiránt a madárléppel történő franciaországi vadászat tárgyában Lettország uniós csatlakozása előtt hozott ítélet[28] szempontjából nem bírhatott jelentőséggel.

55. A Franciaországgal szemben hozott ezen ítélet, valamint az azt követő ítélkezési gyakorlat[29] szerint azonban egy befogási módszer válogatás nélküli jellege nem zárja ki szükségképpen a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának igénybevételét, hanem a Bíróság ezt a kivételt a válogatás nélküli vadászati módszerek vonatkozásában rendszeresen vizsgálja.

56. Ezen értelmezés mellett szól, hogy e kivétel ellenkező esetben a 8. cikk vonatkozásában hatékonyan nem érvényesülhetne. Közelebbről vizsgálva nincs továbbá olyan vadászati módszer, amely tökéletes szelektivitást ígérne. A gyakorlatban még a puskával történő vadászatnak – amely Geelhoed főtanácsnok szerint minden más módszernél szelektívebb[30] – is vannak nemkívánt áldozatai, amint azt többek között a vadászbalesetek mutatják.

25 Cruz Vilaça főtanácsnok Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványa (252/85, EU:C:1988:55, 43. pont). Lásd még: 1988. április 27-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (252/85, EU:C:1988:202, 27. pont).

26 2004. december 9-i Bizottság kontra Spanyolország (Parany) ítélet (C-79/03, EU:C:2004:782, 20. pont).

27 Lásd még hasonlóképpen: Cruz Vilaça főtanácsnok Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványa (252/85, EU:C:1988:55, 43. pont). Lásd még: 1987. július 8-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (262/85, EU:C:1987:340, 39. pont); 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta (Vadpintyek) ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 84. és 85. pont).

28 1988. április 27-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (252/85, EU:C:1988:202, 27. és 28. pont).

29 Lásd még: 2004. december 9-i Bizottság kontra Spanyolország (Parany) ítélet (C-79/03, EU:C:2004:782, 34. pont); 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta (Vadpintyek) ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 84. és azt követő pontok).

30 A Bizottság kontra Spanyolország (Parany) ügyre vonatkozó indítvány (C-79/03, EU:C:2004:507, 31. pont).

2. A madárvédelmi irányelv 9. cikkében szereplő szelektivitás fogalmának értelmezése

57. Ezen ítélkezési gyakorlat alapján véleményem szerint a szelektivitás fogalmának két különböző értelmezése jön szóba.

58. Először is szelektívként lehetne elismerni azokat a vadászati módszereket, amelyek – egy *de minimis* küszöb értelmében – csak a legminimálisabb mértékben érintenek a célfajoktól eltérő madarakat. Azonban számszerűen hogyan határozzuk meg ezt a küszöböt?

59. Ugyanakkor nem csak a *de minimis* küszöb számszerű meghatározásának nehézsége miatt tűnik számomra előnyben részesítendőnek az, hogy figyelembe vegyük a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének már említett *funkcióját*.[31] E rendelkezés célja ugyanis az, hogy a madarak védelme és más jogos érdekek közötti mérlegelést tegyen lehetővé.

60. Ezért úgy vélem, célszerű a szelektivitás kritériumát nem a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában foglalt kivétel alkalmazására vonatkozó abszolút küszöbként értelmezni. Sokkal inkább azt kell megvizsgálni, hogy a madárfajok nem kívánt befogása és annak következményei aránytalanok-e a befogási módszer elismert sikereihez és előnyeihez képest.

61. Így azt kell vizsgálni, hogy a kivétel céljára tekintettel milyen mértékű járulékos fogás fogadható még el.

3. A mérlegelés során irányadó szempontok

62. Az ekként értelmezett szelektivitás kritériuma illeszkedik a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában foglalt kivétel már bemutatott jellemzői közé.

63. E tekintetben mérlegelésre különösen annak vizsgálatához van szükség, hogy létezik-e más megfelelő megoldás, mivel itt általában olyan megoldásokról van szó, amelyek a vizsgált vadászati módszer célját kisebb mértékben valósítják meg. Minél jelentősebbek a kérdéses vadászati módszer hátrányai a madárvédelem szempontjából, annál inkább van szükség a célok elérése mértékének csökkentésére, ami a vadászati módszer megtiltásáig is terjedhet.

64. A jelen esetben figyelembe veendő, hogy a francia kormány kétségkívül kötelezi a vadászokat a vadászat engedélyezésével nem érintett madarak haladéktalan megtisztítására és szabadon engedésére. Az érintett környezetvédelmi egyesületek azonban előadják, hogy ennek a kötelezettségnek a vadászok nem tesznek eleget. A madárlépeknél ehhez hozzájárul, hogy ezek természetüknél fogva különösen alkalmasak a befogott madarak tollazatának károsítására. Ezért kétséges, hogy a madarak ebből még felépülnek-e. Ezen túlmenően már Sharpston főtanácsnok rámutatott arra, hogy a stresszből kifolyólag már egy madár befogása is a halálához vezethet.[32]

65. Ezek az ellenvetések két megfontolást emelnek ki.

66. Először is, a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti kivételt csak szigorúan szabályozott feltételek mellett lehet biztosítani, és a 9. cikk (2) bekezdésének e) pontja előírja a szükséges ellenőrzések meghatározását. Amennyiben kellő mennyiségű ellenőrzést végeznek, úgy a vonatkozó jelentések alapján viszonylag egyszerű kell, hogy legyen az előírások megsértésére vonatkozó állítások megítélése, illetve cáfolata.

31 Lásd a fenti 24–28. pontot.

32 A Bizottság kontra Málta (Vadpintyek) ügyre vonatkozó indítvány (C-557/15, EU:C:2017:613, 102. pont).

67. Másodszor, az illetékes szerveknek a madárvédelmi irányelv 9. cikke szerinti kivételekről való döntés során magas színvonalú és aktuális tudományos ismeretekkel kell rendelkezniük.[33] Ezen ismereteknek a madárléppel történő vadászat vonatkozásában be kell mutatniuk, hogy milyen mértékben kerül sor nem kívánt madárfajok befogására és ennek során milyen sérüléseket szenvednek az érintett példányok. Ellenkező esetben az illetékes szervek a mérlegelés során nem tudják megfelelően megítélni a madárvédelem szempontjából fennálló hátrányokat.

68. A befogási módszer által a nemkívánt fajok védelmére gyakorolt hatások e tudományos értékelésének eredményeit, valamint a célfajok károsítását kell a vadászat lefolytatásához fűződő, szemben álló érdekekre tekintettel mérlegelni. Ennek során az érvényesül, hogy minél súlyosabbak egy adott vadászati módszer hatásai, annál nyomósabb érdekeken kell annak alapulnia.

4. Az első kérdésre adandó válasz

69. Egy vadászati módszer így akkor ismerhető el kellően szelektívnek a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében, ha magas színvonalú és aktuális tudományos ismeretek, valamint elegendő gyakorlati ellenőrzések alapján biztosított, hogy a madárfajok nem kívánt befogása és annak következményei e befogási módszer kulturális jelentőségéhez képest elfogadhatóak.

V. Végkövetkeztetések

70. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) A hagyományos vadászati módszer rekreációs célú megőrzése elismerhető az érintett madárfajok észszerűen indokolható hasznosításaként. Az tehát megalapozhatja a más megfelelő megoldás hiányát, valamint a vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti kivételt, amennyiben e kivétel további feltételei fennállnak. Különösen, a vadászati módszernek az érintett fajok kis számú egyedének elejtésére kell korlátozódnia.

2) Egy vadászati módszer akkor ismerhető el kellően szelektívnek a 2009/147 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében, ha magas színvonalú és aktuális tudományos ismeretek, valamint elegendő gyakorlati ellenőrzések alapján biztosított, hogy a madárfajok nem kívánt befogása és annak következményei e befogási módszer kulturális jelentőségéhez képest elfogadhatóak.

33 Lásd: 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 28. pont); 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet (C-674/17, EU:C:2019:851, 45. és 51. pont); 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélet (C-217/19, EU:C:2020:291, 70. pont).