L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2006. február 16. [1]

I – Bevezetés

1. A Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia által előterjesztett kérdések a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: madárirányelv vagy irányelv) [2] 9. cikkére vonatkoznak. A kérdéseket előterjesztő bíróság számára az kérdéses, hogy a tartományok milyen feltételekkel élhetnek a tagállamokat a madárirányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján megillető azon hatáskörével, hogy eltéréseket engedélyezzenek.

II – Az alkalmazandó jog

A – *A 79/409/EGK irányelv*

2. A madárirányelv abból indul ki, hogy a tagállamok európai területén vadon élő bizonyos madárfajok állománya csökken, ami „komoly veszélyt jelent a természetes környezet megőrzése szempontjából, különösen amiatt, hogy ezáltal a biológiai egyensúly kerül veszélybe" (második preambulumbekezdés). E madárfajok hatékony védelme „jellegzetesen egy határokon átnyúló környezetvédelmi probléma, amely közös felelősséggel jár" (harmadik preambulumbekezdés). E megőrzés célja „a természeti erőforrások, mint az európai népek örökségének része, hosszú távú védelme és fenntartása" és „a fajok közötti természetes egyensúly lehetőségekhez mért fenntartása és szabályozása" (nyolcadik preambulumbekezdés).

3. A hatékony védelem elérése érdekében az irányelv háromféle rendelkezést állapít meg. Egyrészt tartalmazza a madarak elpusztításának, befogásának, zavarásának, tartásának és a velük való kereskedésnek, valamint fészkeik és tojásaik elpusztításának, károsításának vagy eltávolításának általános tilalmát (5. és 6. cikk (1) bekezdés). Másrészt az irányelv mellékleteiben felsorolt madárfajok vonatkozásában a fenti általános tilalmak alóli kivételeket állapít meg. Így engedélyezhető a III. mellékletben megnevezett fajok vonatkozásában a kereskedelem és a

1 – Eredeti nyelv: holland.

2 – HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.

II. mellékletben megnevezett fajok vonatkozásában a vadászat, amennyiben az erre vonatkozó feltételeket és korlátozásokat megállapították és betartják (6. cikk (2)-(4) bekezdés, és 7. cikk). Ez azt jelenti, hogy a mellékletekben fel nem sorolt madárfajok vonatkozásában vagy a fent megjelölt cikkekben rögzített feltételek és korlátozások figyelmen kívül hagyása esetén az általános tilalmak továbbra is alkalmazhatók maradnak. Harmadrészt az irányelv 9. cikke szerint a tagállamok a fenti általános tilalmaktól és különösen a kereskedelemmel és vadászattal kapcsolatos rendelkezésektől eltérhetnek.

4. Az irányelv 9. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok, ha nincs más kielégítő megoldás, eltérhetnek az 5., 6., 7. és 8. cikk rendelkezéseitől a következő okok miatt:

„a) – a közegészség és közbiztonság érdekében,

– a légi közlekedés biztonsága 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 állományfeljavítás, a visszatelepítés és az esetlegesen ezekhez szükséges tenyésztés céljából;

c) szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon, egyes madarak kisszámú befogásának, tartásának vagy egyéb ésszerűen megindokolható hasznosításának engedélyezése érdekében."

5. A 9. cikk (2) bekezdése szerint az eltérések esetében meg kell határozni:

„– a fajokat, amelyekre az eltérések vonatkoznak,

– a befogás vagy megölés engedélyezett eszközeit, eljárásait vagy módszereit,

– a kockázati tényezőket, valamint az időbeli és térbeli körülményeket, amelyek mellett ilyen eltérések engedélyezhetők,

– 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 ki által,

– az elvégzendő ellenőrzéseket".

6. A 9. cikk (3) bekezdése szerint a tagállamok minden évben jelentést küldenek a Bizottság részére e cikk végrehajtásáról. A Bizottság „mindenkor biztosítja, hogy ezen eltérések hatásai ne legyenek összeegyeztethetetlenek ezen irányelvvel", és „megteszi a szükséges intézkedéseket" (9. cikk (4) bekezdés).

B – *A nemzeti jog*

7. A madárirányelv 9. cikkét az 1992. február 11-i 157/92. sz. olasz törvénynek a 2002. október 3-i 221. sz. olasz törvény 1. cikkével beiktatott 19. cikke ültette át az olasz jogrendbe. A különböző rendelkezések közül azokat, amelyek az ügy szempontjából jelentősséggel bírnak, az alábbiakban ismertetjük.

8. A 19. cikk (1) bekezdése a tartományokat jelöli meg az irányelvben lefektetett eltérések igénybevételének szabályozására feljogosított hatóságként. E rendelkezések alkalmazása során a tartományok kötelesek az irányelv 9. cikkének feltételeit és előírásait, valamint az említett irányelv 1. és 2. cikkében szereplő elveket és célkitűzéseket, továbbá a 157/92. sz. törvény egyéb rendelkezéseit tiszteletben tartani.

9. A 19. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy más kielégítő megoldás hiányában az eltérésekre vonatkozó rendelkezések alkalmazhatók, amennyiben e rendelkezések az irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében felsorolt célokon alapulnak, és megnevezik a [19. cikk (2) bekezdésében felsorolt] formai követelményeket.

10. A 19. cikk (3) bekezdése előírja, hogy az (1) bekezdésben szabályozott eltérések csak meghatározott időszak során alkalmazhatóak, azután, hogy a tartományok kötelezően beszerezték az Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (Országos intézet a vadon élő állatokért, a továbbiakban: INFS) vagy más tartományi szinten elismert intézetek – kötelező hatállyal nem bíró – véleményét. Az eltérések semmi esetre sem érinthetnek olyan fajokat, amelyek száma jelentősen csökken.

11. A 19. cikk (4) bekezdése szerint a tartományi ügyek miniszterének a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterrel

egyeztetett javaslatára, és a Miniszterek Tanácsával történt megbeszélést követően a Miniszterek Tanácsának elnöke az érintett tartomány felszólítása után megsemmisítheti a tartomány által elfogadott azon eltéréseket, amelyek ellentétesek a 157/92. sz. törvénnyel vagy a 79/409 irányelvvel.

III – A tényállás és az eljárás

12. 2003. szeptember 15-én Lombardia tartomány 14250. sz. határozatával engedélyezte az erdei pinty és a fenyőpinty fajok 2003/2004-es vadászidényben történő vadászatát. A World Wild Life Fund Italia egyesület és egy sor más szervezet (a továbbiakban: természetvédelmi egyesületek vagy felperesek) e határozat megsemmisítése iránt nyújtottak be keresetet, mivel a határozat az erdei pinty[3] és a fenyőpinty[4] – mindkettő védett faj – élő csalogató madárként történő felhasználását lehetővé teszi.

13. A természetvédelmi egyesületek arra is hivatkoztak, hogy a 157/92. sz. törvény 19. cikke ellentétes az irányelvvel, mivel anélkül utalja tartományi hatáskörbe a madárirányelv által biztosított eltérések végrehajtásának szabályozását, hogy előírná, milyen módon kell meghatározni és betartani az ország egész területén a vadászható védett példányok maximális mennyiségét.

14. Végezetül a felperesek előadták, hogy nem lehet szó a szabályok hatékony betartásáról. A tartományok nem alkalmaztak olyan szigorú ellenőrzési rendszert, mely révén megállapítható lenne, hogy az elejthető madarak számára vonatkozó előírásokat betartják-e.

15. A Tribunale amministrativo regionale per la Lombardiának kétségei vannak a tekintetben, hogy a 157/92. sz. törvény 19. cikke biztosítja-e az irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának hatékony alkalmazását. Egyrészt úgy véli ugyanis, hogy e rendelkezés a vadászható példányok maximális mennyiségének meghatározását az INFS, vagy más, tartományi szinten elismert intézet szakvéleményének rendeli alá, amely kötelező hatállyal nem rendelkezik, beszerzése azonban kötelező, anélkül hogy létrehozna egy olyan rendszert, amely kötelező módon meghatározza e mennyiséget az ország egész területére vonatkozóan. Másrészt a tagállami szabályozás nem ír elő olyan mechanizmust, amelynek alapján meghatározható országos szinten elejthető mennyiség felosztása a tartományok között. Végezetül, a kérdést előterjesztő bíróság számára kérdéses, hogy a tartományi intézkedéseknek a tagállami és közösségi szabályozással való összhangja ellenőrzésére létrehozott rendszer, az abban szereplő eljárás időtartama miatt megfelel-e a rövidség követelményének, amelyet annak szükségessége indokol, hogy az eltérés alkalmazásának rövid időszakában (kb. 40 nap) a jogellenes vadászat elkerülhető legyen.

3 – Tudományos név: *Fringilla coelebs*.

4 – Tudományos név: *Fringilla montifringilla*.

16. Ilyen körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

1. Úgy kell-e értelmezni az [...] irányelvet, hogy a tagállamoknak az állam és a tartományok tagállami jogrendben meghatározott belső hatáskörmegosztásától függetlenül olyan átültető rendelkezéseket kell megalkotniuk, amelyek minden, az irányelv által védelemre érdemesnek tartott helyzetet szabályoznak, különös tekintettel annak biztosítására, hogy az eltérés folytán lehetséges vadászati felhasználás ne haladja meg az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában előírt „kis számot"?

2. Kifejezetten az eltérés folytán lehetséges mennyiségekkel kapcsolatban, az [...] irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy az átültető tagállami jogszabálynak egy – esetlegesen az ezzel megbízott hiteles szakértő szerv által – meghatározott vagy meghatározható paraméterre kell-e utalnia, úgy, hogy az említett felhasználás olyan mutatók alapján menjen végbe, amelyek objektíve meghatároznak egy nem túlléphető mennyiségi értéket tagállami vagy akár tartományi szinten, tekintetbe véve a különféle lehetséges környezeti feltételek fennállását is?

3. Az [...] irányelv helyes végrehajtását jelenti-e a 157/92 törvény 19a. cikkében foglalt tagállami rendelkezés, amely az INFS kötelezően beszerzendő, de kötelező hatállyal nem bíró szakvéleményétől teszi függővé e paraméter meghatározását, anélkül ugyanakkor, hogy [olyan] egyeztetési eljárást írna elő a tartományok között, amely valamennyi faj esetében kötelező módon rögzíti az eltérés folytán lehetséges felhasználás alá eső, tagállami szinten „kisszámúként" meghatározott, maximális példányszám felosztását?

4. Alkalmas-e az [...] irányelv hatékony végrehajtására a 157/92 törvény 19a. cikkében foglalt, az olasz tartományok által engedélyezett, eltérés folytán lehetséges vadászati felhasználás közösségi szabályozással való összhangjának vizsgálatára irányuló ellenőrzési eljárás, tekintettel arra, hogy, mivel figyelmeztetési szakasz előzi meg, és így technikai jellegű határidőkhöz kötött, amelyekhez hozzáadódnak az intézkedés elfogadásához és közzétételéhez szükséges határidők, miközben már telik az a rövid időszak, amelyre e felhasználásokat engedélyezték?

IV – Elfogadhatóság

17. A Regione Lombardia és az Associazone Migratoristi Italiani (a továbbiakban: ANUU)

vitatják a tagállami bíróság által a Bírósághoz előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát, mivel véleményük szerint a tagállami bíróság az olasz állam belső hatáskörmegosztásának megfelelőségével és jogszerűségével kapcsolatban kéri a bíróság állásfoglalását, mely állam tartományi rendszere alkotmányi szinten rögzített.

18. Az ANUU előadja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem véleménye szerint azért sem elfogadható, mert a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett kérdések inkább vonatkoznak az érintett olasz rendelkezéseknek az irányelv 9. cikkével való összhangjára, mint e rendelkezések hatályának értelmezésére.

19. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megfogalmazásából, valamint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy a tagállami bíróság az irányelv 9. cikkének értelmezését kívánja elérni. A határozatból egyértelműen kiderül, hogy a tagállami bíróság szükségesnek tartja az irányelv értelmezését a 157/92. sz. törvénynek az irányelvvel való összhangja megítéléséhez. A Bíróság a jelen eljárás keretei között ugyan nem foglalhat állást a tagállami rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, de a tagállami bíróság „rendelkezésére bocsáthatja a közösségi jog értelmezésének azon szempontjait, amelyek lehetővé teszik számára, hogy megoldja az elé terjesztett jogi problémát" [5].

5 – Lásd különösen a 150/88. sz., Parfümerie-Fabrik 4711 ügyben 1989. november 23-án hozott ítélet (EBHT 1989., I-3891. o.) 12. pontját.

20. Véleményem szerint ilyen körülmények között az előzetes döntéshozatalra utalt kérdések elfogadhatók.

V – Az anyagi jogi helyzet

A – *Általános háttér*

21. A kérdéseket előterjesztő bíróság kérdései lényegében az irányelv, így különösen a 9. cikk átültetésére vonatkoznak. Így ez az ügy azon egyéb ügyek sorába tartozik, amelyekben a Bíróság a madárirányelvvel kapcsolatban nyilvánított véleményt [6].

22. Részleteiben a madárirányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának a (2) bekezdéssel összefüggésben történő alkalmazásáról van szó. Ennek során e rendelkezés végrehajtásának olasz szervezetrendszere játszik szerepet. A 9. cikk végrehajtása és alkalmazása a tartományok feladata. Ebben a decentralizált

6 – Lásd többek között a 262/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. július 8-án hozott ítéletet (EBHT 1987., 3073. o.), a 247/85. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1987. július 8-án hozott ítéletet (EBHT 1987., 3029. o.), a 339/87. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1990. március 15-én hozott ítéletet (EBHT 1990., I-851. o.), a C-118/94. sz., Assoziacione Italiana per il World Wildlife Fund és társai ügyben 1996. március 7-én hozott ítéletet (EBHT 1996., I-1223. o.) és a C-79/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. december 9-én hozott ítéletet (EBHT 2004., I-11619. o.).

rendszerben az alábbi problémák merülnek fel:

1. Mely szinten kell megállapítani, hogy mi minősül a meghatározott madarak kis számban történő, fenntartható vadászatának? Milyen kritériumokat kell a „kisszámú" madár meghatározása során figyelembe venni?

2. A megállapított „kis számot" hogyan kell felosztani?

3. Hogyan biztosítható, hogy a tartományi szinten történő végrehajtás során ne lépjék túl az érintett vadászható fajhoz tartozó madaraknak a tagállam egész területére vonatkozóan megállapított maximális mennyiségét?

4. A vadászati szabályok megállapításának az illetékes helyek által történő ellenőrzése és a vadászati engedélyek nyomon követése hatékonyan szabályozott?

23. Az általános háttér vonatkozásában a Bíróság által a madárirányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjára vonatkozóan kialakított, fent idézett ítélkezési gyakorlat (lásd a 21. pontot) bír jelentőséggel.

B – *A madárirányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja*

24. Az irányelv II. mellékletében fel nem sorolt madárfajok vonatkozásában alapvetően vadászati tilalom áll fenn az irányelv 5 cikke alapján. Az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerint a tagállamok, ha nincs más kielégítő megoldás, eltérhetnek többek között az 5. cikk rendelkezéseitől „szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon, egyes madarak kisszámú befogásának, tartásának vagy egyéb ésszerűen megindokolható hasznosításának engedélyezése érdekében".

25. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az irányelv II. mellékletében fel nem sorolt madárfajok vadászatának tilalmától – amelyre a 7. cikk (1) bekezdése utal – el lehet térni, különösen az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott okból [7]. A vadon élő madarak szabadidős tevékenységként gyakorolt vadászata ezért az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja által megengedett ésszerűen megindokolható hasznosításnak minősülhet [8].

7 – Az Associazione Italiana per il World Wildlife Fund és társai ügyben hozott ítélet (idézve a 6. lábjegyzetben) 21. pontja.

8 – A C-182/02. sz., Ligue pour la protection des oiseaux és társai ügyben 2003. október 16-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-12105. o.) 11. pontja és a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (idézve a 6. lábjegyzetben) 38. pontja.

26. Az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában a (2) bekezdéssel összefüggésben szabályozott lehetőség a vadászati tilalomtól való eltérésre négy feltételhez kötött. Először is a tagállamnak az eltérést azokra az esetekre kell korlátoznia, amelyekben nincsen más kielégítő megoldás [9]. Másodszor a vadászat csak szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon történhet. Harmadszor a vadászat csak akkor engedélyezhető, ha kisszámú madarat érint. Negyedszer a vadászati tilalomtól való eltérésnek meg kell felelnie a 9. cikk (2) bekezdésében felsorolt, szigorú formai kritériumoknak, amelyek az eltérést a feltétlenül szükséges mértékre korlátozzák, és a Bizottság általi ellenőrzést hivatottak lehetővé tenni.

27. A második feltétel akkor teljesül, ha a tagállami szabályozás biztosítja, hogy a vadászat szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon történjék [10]. Ez maga után vonja, hogy az eltérést megengedő szabályozás alkalmazásáért felelős hatóságoknak olyan intenzív ellenőrzésről kell gondoskodniuk, amellyel a szabályok ellen vétők számára az elfogás és a büntetés komoly veszélye áll fenn.

28. A harmadik feltétel alapján a tagállami szabályozásnak biztosítania kell, hogy a II. mellékletben fel nem sorolt madárfajokat csak kis számban vadásszák, és hogy az érintett fajok állományait kielégítő szinten tartsák.

29. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, úgy a madárállomány szabadidős tevékenységként gyakorolt vadászat céljára történő hasznosítása semmiképpen sem tekinthető ésszerűnek és az irányelv tizenegyedik preambulumbekezdése értelmében véve elfogadhatónak. Az irányelv tizenegyedik preambulumbekezdésével összefüggésben a 2. cikkből az következik, hogy a kis szám kritériuma nem abszolút értelmű, hanem az összpopuláció fenntartására és a kérdéses faj szaporodására vonatkozik [11].

30. „A vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv alkalmazásáról szóló második jelentés" [12] című, 1993-ban közétett jelentésében a Bizottság kidolgozott egy módszert annak meghatározására, hogy a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja alkalmazásában mi tekinthető kis számnak. Eszerint egy meghatározott populáció fenntartása illetve stabilitása szempontjából a szaporodás helyzetének és a természetes okokból, valamint – a vadászható fajok esetében – a hagyományos módszerekkel történő vadászat nyomán bekövetkező teljes évi halálozási

9 – Az első feltétel nem tekinthető teljesítettnek, ha az eltérő vadászati idő szükségtelenül egybeesik azokkal az időszakokkal, amelyekben az irányelv különleges védelmet kíván biztosítani (a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet, idézve a 6. lábjegyzetben, 39. pont).

10 – A 252/85. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1988. április 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 2243. o.) 28. pontja.

11 – A Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (idézve fent a 10. lábjegyzetben) 28. pontja.

12 – COM(93) 572 végleges, 1993. november 24.

aránynak van jelentőssége. Ha a szaporodás és az éves halálozási ráta között fennálló egyensúly esetén egy populáció mérete nagy vonalakban stabil marad, akkor egy különleges befogási módszer „kisszámú" madár vonatkozásában történő kivételes engedélyezése az egyensúlyt nem zavarhatja meg.

31. Ornitológiai tanulmányok alapján a Bizottság az idézett jelentésben arra az eredményre jutott, hogy a nem vadászható fajok vonatkozásában az éves halálozási ráta 1%-ánál alacsonyabb különleges hasznosítás egy populáción belül még az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett kisszámú hasznosításnak tekinthető. E felső határ betartása esetén a faj stabilitása még nem veszélyeztetett [13].

32. Végezetül az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti vadászatot engedélyező intézkedésekben a 9. cikk (2) bekezdése szerint meg kell határozni:

– a fajokat, amelyekre az eltérések vonatkoznak,

– a befogás vagy megölés engedélyezett eszközeit, eljárásait vagy módszereit,

– a kockázati tényezőket, valamint az időbeli és térbeli körülményeket, amelyek mellett ilyen eltérések engedélyezhetők,

– a hatóságot, amely felhatalmazást kap annak kinyilvánítására, hogy a szükséges feltételek teljesülnek, és annak meghatározására, hogy milyen eszközök, eljárások vagy módszerek alkalmazhatóak, milyen korlátok között és ki által,

– az elvégzendő ellenőrzéseket [14].

33. Ilyen háttér mellett térek rá az előterjesztett kérdések megválaszolására.

34. Emellett utalni kívánok arra, hogy a szóban forgó esetben úgy tűnik, hogy az engedélyezett „kis szám" az irányelv 9. cikkéből következő határérték körül egyensúlyoz.

13 – Bár ez a „kis szám" kritériuma jogilag nem kötelező a tagállamokra nézve, tudományos elfogadottsága miatt mégis mérceként szolgálhat annak megítélésekor, hogy a tagállam az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjának megfelelően teljesíti-e azt a feltételt, hogy az érintett madarakat kis számban vadásszák. Lásd a C-3/96. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1998. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3031. o.) 69. és 70. pontját.

14 – A Ligue pour la protection des oiseaux és társai ügyben hozott ítélet (idézve fent a 8. lábjegyzetben) 18. pontja.

35. A Lombardia tartomány által az erdei pinty és a fenyőpinty vonatkozásában megalkotott vadászati szabályozás szerint szezononként 360 000 erdei pinty és 32 000 fenyőpinty vadászható. Ha ezeket a számokat a Bizottság által a madárirányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett eltérés alkalmazására vonatkozóan elfogadhatónak tartott kritériumhoz vagyis az érintett populáció éves halálozási rátájának legfeljebb 1%-ához – viszonyítjuk, akkor a Lombardia tartományon átvonuló erdei pintyek és fenyőpintyek éves halálozási rátája 36 millió, illetve 3,2 millió példányt tenne ki. Ha feltételezzük, hogy évente a populáció 30%-a pusztul el – ami kis testű vonuló madárfajok esetén reális feltételezés –, akkor ez a Lombardia tartomány szempontjából releváns populációk vonatkozásában 120 millió erdei pintyet és 10,7 millió fenyőpintyet tenne ki.

C – *Az első kérdésről*

36. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése arra vonatkozik, hogy az irányelvet átültető tagállami rendelkezéseknek szabályozniuk kell-e minden olyan helyzetet, amelyet ezen irányelv védendőnek tekint. A tagállami bíróság ezt a kérdést különösen a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontjában található azon feltétel vonatkozásában veti fel, mely szerint az egyes madarak befogásának, a tartásának és minden más ésszerűen megindokolható hasznosításának kisszámú madárra kell korlátozódnia.

37. Jóllehet az EK 249. cikke úgy rendelkezik, hogy az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a tagállami hatóságokra hagyja, ez viszont nem jelenti azt, hogy az átültetési eljárás teljes egészében a tagállam mérlegelési körébe tartozik.

38. Egyrészt a szabályszerű átültetéshez az irányelv lényeges tartalmát megfelelően világos és pontos megfogalmazások formájában, az irányelvben meghatározott határidőn belül át kell venni a tagállam belső jogába [15]. A madárirányelv átültetésére vonatkozóan a Bíróság kimondta, hogy egyértelmű tagállami rendelkezésekben kell meghatározni azokat a feltételeket, amelyek betartásával egy tagállam eltérhet az irányelvben megfogalmazott tilalmaktól, mivel az átültetés pontossága különös jelentőséggel bír olyan esetben, amikor a közös örökség kezelése saját területeik vonatkozásában az egyes tagállamok feladata [16].

39. Másrészt a tagállamok kötelesek az irányelvben megállapított normákat átvevő tagállami rendelkezések megfelelő alkalmazásának és kikényszerítésének jogi és közigazgatási kereteit megteremteni. Ez megkívánja, hogy megnevezzék a rendelkezések alkalmazására illetékes hatóságokat, hogy e

15 – Lásd például a C-197/96. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. március 13-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1489. o.) 15. pontját.

16 – A Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (idézve a 6. lábjegyzetben) 9. pontja, a Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet (idézve a 6. lábjegyzetben) 9. pontja és a Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet (idézve a 6. lábjegyzetben) 28. pontja.

hatóságokat megfelelő hatáskörrel ruházzák fel, hogy a rendelkezések betartásának ellenőrzésére intézményeket hozzanak létre, hogy biztosított legyen a jogvédelem, hogy jogorvoslati lehetőségeket biztosítsanak, hogy a rendelkezések megsértése esetére szolgáló szankciókat meghatározzák, és létrehozzák a jogsértésekkel szembeni fellépéshez szükséges struktúrákat.

40. Végezetül biztosítani kell az irányelv céljainak elérését azáltal, hogy az irányelvet a tagállami belső jogába átültető tagállami rendelkezéseket az illetékes tagállami hatóságok teljes körűen és tevőlegesen alkalmazzák és azok megszegése esetén hitelt érdemlően kikényszerítik [17]. A Bíróság a Marks & Spencer ügyben hozott ítéletében rámutatott arra, hogy „a tagállami intézkedéseknek az irányelvhez való helyes hozzáigazítása [átültetés] nem meríti ki az irányelv hatályát, a tagállamok ténylegesen kötve maradnak az irányelv teljes körű alkalmazásának biztosításához az említett intézkedések elfogadását követően is". A Bíróság kifejtette, hogy a magánszemélyek a tagállami bíróságok előtt az állammal szemben hivatkozhatnak a feltétel nélküli és megfelelően pontos rendelkezésekre, „amikor az irányelv teljes körű alkalmazása ténylegesen nem biztosított, vagyis nemcsak olyankor, amikor az irányelvet nem, vagy helytelenül ültették át, hanem olyankor is, amikor az irányelvet egyébként helyesen átültető tagállami rendelkezéseket nem alkalmazzák úgy, hogy az a kívánt eredményre vezessen" [18].

41. A jelen esetben a helyes átültetés második feltétele nem teljesül.

42. Az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerint a tagállamok az eltérést tartalmazó szabályozás útján, az irányelvben meghatározott feltételek betartásával a vadászati tilalom alá eső egyes fajok vadászatát engedélyezhetik. A teljesítendő feltételek egyike abban áll, hogy a tagállami szabályozásnak biztosítania kell, hogy a II. mellékletben fel nem sorolt madárfajokat csak kis számban vadásszák, és hogy az érintett fajok populációját megfelelő szinten tartsák.

43. Az olasz törvény 19. cikkének (1) bekezdése a tartományokhoz rendelte e kivételes eltérési lehetőség alkalmazásának hatáskörét. Felelős állami hatóságként a tartományok természetesen kötelesek a kritériumokat és

17 – Lásd C-494/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó, 2004. szeptember 23-án ismertetett indítványom (2005. április 26-án hozott ítélet, EBHT 2005., I-3331. o.) 23-27. pontját.

18 – A C-62/00. sz., Marks & Spencer ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6325. o.) 27. pontja.

az irányelv 9. cikke (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeket betartani.

44. Megítélésem szerint egy ilyen feladatnak kizárólag az illetékes regionális hatóságokra történő átruházása nem elegendő az irányelv megfelelő végrehajtásához, mivel az olasz jogalkotó ezzel még nem biztosította, hogy az érintett fajok vonatkozásában az illetékes regionális hatóságok által engedélyezett mindenkori befogható mennyiség összességében is az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott „kis szám" alatt maradjon.

45. Mivel az irányelvet átültető olasz jogszabályi előírásokból hiányzik az egyes fajok olasz területen történő összes engedélyezett befogásának megállapítására szolgáló mechanizmus, és mivel nem tettek intézkedéseket annak érdekében, hogy az illetékes tartományok összességében is a maximális mennyiség alatt maradjanak, az irányelvnek a tagállam belső jogrendjében történő megfelelő végrehajtása nem biztosított. Ez a megállapítás egyébként nem csorbítja az irányelv végrehajtására szolgáló belső szervezetük és a megfelelő rendelkezések betartása vonatkozásában a tagállamoknak biztosított szabad mérlegelést.

46. Az első kérdésre ezért azt a választ javasolom adni, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja e rendelkezés átültetése során annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy az abban szabályozott eltérés alkalmazása esetében az engedélyezett befogások ne haladják meg a „kisszámú" megfogalmazásból következő maximális mennyiséget. A végrehajtásnak decentralizált területi önkormányzatokra történő átruházása esetén is kötve maradnak a tagállamok ahhoz, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja által megkívánt eredmény elérését biztosítsák.

D – *A második kérdésről*

47. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdése arra vonatkozik, hogy az irányelvet átültető tagállami rendelkezéseknek olyan meghatározott vagy meghatározható mennyiségre kell-e hivatkozniuk, amelynek alapján a vadászható madarak kis száma megállapítható.

48. Az irányelv tizenegyedik preambulumbekezdéséből az következik, hogy a „kis szám" kritériuma nem abszolút kritérium, hanem összefügg az érintett faj populációjának méretével, a Közösség egész területén tapasztalható szaporodás mértékével és az éves halálozási aránnyal.

49. Az irányelv 2. cikke szerint a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges

intézkedéseket, hogy valamennyi faj állományait megfelelő szinten fenntartsák, vagy megfelelő szintre hozzák, amely megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kultúrális igényeknek, mialatt figyelembe veszi a gazdasági és rekreációs igényeket is.

50. Következésképpen a tagállami szabályozásnak biztosítania kell, hogy a tagállamok a „kis szám" meghatározása során figyelembe vegyék az érintett faj populációjának méretét, a Közösség egész területén tapasztalható szaporodás mértékét és az éves halálozási arányt annak érdekében, hogy e fajok állományait megfelelő szinten tartsák.

51. A második kérdésre ezért az a válasz adandó, hogy az irányelv megköveteli, hogy az irányelvet átültető tagállami rendelkezések biztosítsák a „kis szám" meghatározása során az érintett faj populációja méretének, a Közösség egész területén tapasztalható szaporodás mértékének és az éves halálozási aránynak a figyelembevételét annak érdekében, hogy az érintett fajok állományait megfelelő szinten tartsák.

E – *A harmadik kérdésről*

52. A kérdést előterjesztő bíróság harmadik és negyedik kérdése egy tagállami intézkedésnek a közösségi joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozik. A Bíróság a jelen eljárás keretei között ugyan nem foglalhat állást a tagállami rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, de a tagállami bíróság „rendelkezésére bocsáthatja a közösségi jog értelmezésének azon szempontjait, amelyek lehetővé teszik számára, hogy megoldja az elé terjesztett jogi problémát" [19].

53. Ezért azt kell feltételeznünk, hogy a tagállami bíróság kérdése lényegében arra vonatkozik, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja úgy értelmezendő-e, hogy az olyan együttműködési eljárásra kötelezi a tartományokat, melyben kötelező erővel megállapítják a mennyiségek felosztását.

54. A tagállami bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében kifejtette, hogy a 157/92. sz. olasz törvény 19. cikkének (3) bekezdése alapján a tartományok kikérni az INFS vagy más tartományi szinten elismert intézetek véleményét, mielőtt az irányelv 9. cikke szerinti vadászati szabályozásukat hatályba léptetnék.

19 – Lásd például a Parfümerie-Fabrik 4711 ügyben hozott ítélet (idézve az 5. lábjegyzetben) 12. pontját.

55. Ez a kötelezettség mégsem garantálja az irányelvben foglalt követelmények teljesítését, mivel az intézet véleménye nem bír kötelező hatállyal.

56. A 46. pontban megállapítottam, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja e rendelkezés átültetése során annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy az abban szabályozott eltérés alkalmazása esetében az engedélyezett befogások ne haladják meg a „kisszámú" megfogalmazásból következő maximális mennyiséget. A végrehajtásnak decentralizált területi önkormányzatokra történő átruházása esetén is kötve maradnak a tagállamok ahhoz, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja által megkívánt eredmény elérését biztosítsák.

57. Az, hogy a jogalkotó a megkívánt eredmény elérésének biztosítása során egy együttműködési eljárás, egy felosztórendszer vagy pedig más eljárás mellett dönt-e, az irányelv végrehajtására szolgáló belső állami szervezetük vonatkozásában a tagállamok számára biztosított mérlegelési jogkörbe tartozik. Bármelyik megoldást választja is a jogalkotó, biztosítania kell, hogy az illetékes tartományok összességükben az érintett fajok vonatkozásában megállapított engedélyezett befogás összmennyisége alatt maradjanak, és hogy az egyes madárfajok befogása, tartása vagy egyéb ésszerűen megindokolható hasznosítása az ország egész területe vonatkozásában kis számra korlátozódjék.

58. A harmadik kérdésre az a válasz adandó, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja e rendelkezés átültetése során kötelezi a tagállamokat annak biztosítására, hogy az illetékes tartományok összességükben az érintett fajok vonatkozásában megállapított engedélyezett befogás összmennyisége alatt maradjanak.

F – *A negyedik kérdésről*

59. A tagállami bíróság negyedik kérdése lényegében arra vonatkozik, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjával ellentétes-e a 157/92. sz. olasz törvény 19. cikkében foglalthoz hasonló olyan felügyeleti eljárás, amelyet figyelmeztetési szakasz előz meg, melyhez gyakorlati szempontból idő szükséges, miközben már telik az a rövid időszak, amelyre a vadászatot engedélyezték.

60. A 19. cikk (4) bekezdése szerint a tartományi ügyek miniszterének a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterrel egyeztetett javaslatára, és a Miniszterek Tanácsával történt megbeszélést követően a Miniszterek Tanácsának elnöke az érintett tartomány felszólítása után megsemmisítheti a tartomány által elfogadott azon eltéréseket, amelyek ellentétesek a 157/92. sz. törvénnyel vagy a 79/409 irányelvvel.

61. Az eljárás aktáiból kiderül, hogy a felügyelet ilyen formájával szemben két kifogást hoztak fel:

a) A felügyelet nem veszi figyelembe annak lehetőségét, hogy egy vagy több tartomány határozatai külön-külön ugyan összhangban állhatnak az irányelvvel, de egy sor további tartomány határozataival összefüggésben messze meghaladhatják az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában foglalt irányértéket.

b) A 157/92. sz. olasz törvény 19. cikkének (4) bekezdésében szabályozott eljárás nem elegendő az irányelv betartásának hatékony ellenőrzéséhez, mivel az ahhoz szükséges időtartamok oda vezettek, hogy az irányelvvel és a tagállami jogszabályokkal végrehajtásuk során ellentétes tartományi határozatokat nem lehet idejében megsemmisíteni.

62. Anélkül, hogy e kifogások elemzésébe kifejezetten belemennénk, az irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának tárgyából és céljából levezethető, hogy az e rendelkezést átültető tagállami szabályozásnak milyen követelményeknek kell megfelelnie. Azt a fenti 46. pontban már megállapítottam, hogy az irányelv feltételezi, hogy a tagállami szabályozásnak biztosítania kell a befogások – az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjából levezethető –maximális mennyiségének betartását. Ennek biztosításához logikus módon hozzátartozik az arra vonatkozó hatáskör is, hogy időben és hatékonyan lehessen beavatkozni akkor, amikor az illetékes tagállami hatóságok határozatai olyan eredményre vezetnek, vagy vezethetnek, amely ellentétes az irányelvvel.

63. A negyedik kérdésre adandó válasz ezért a következőképpen hangozhat: A tagállamokat terhelő, annak biztosítására vonatkozó kötelezettségből, hogy a 79/409/EGK irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti maximális befogási mennyiséget betartsák, az következik, hogy a tagállami szabályoknak biztosítaniuk kell a határozatoknak az illetékes tagállami hatóságok általi időben történő és hatékony ellenőrzését.

VI – Végkövetkeztetések

64. Mindezek alapján a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre véleményem szerint az alábbi válaszokat kell adni:

1. A 79/409/EGK irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja e rendelkezés átültetése során annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy az abban szabályozott eltérés alkalmazása esetében az engedélyezett befogások ne haladják meg a „kisszámú" megfogalmazásból következő maximális mennyiséget. A végrehajtásnak decentralizált területi önkormányzatokra történő átruházása esetén is kötve maradnak a tagállamok ahhoz, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja által megkívánt eredmény elérését biztosítsák.

2. A 79/409/EGK irányelv megköveteli, hogy az irányelvet átültető tagállami rendelkezések biztosítsák a „kis szám" meghatározása során az érintett faj populációja méretének, a Közösség egész területén tapasztalható szaporodás mértékének és az éves halálozási aránynak a figyelembevételét annak érdekében, hogy biztosítható legyen az érintett fajok állományait megfelelő szinten tartása.

3. Az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja e rendelkezés átültetése során kötelezi a tagállamokat annak biztosítására, hogy az illetékes tartományok összességükben az érintett fajok vonatkozásában megállapított engedélyezett befogás összmennyisége alatt maradjanak.

4. A tagállamokat terhelő, annak biztosítására vonatkozó kötelezettségből, hogy a 79/409/EGK irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti maximális befogási mennyiséget betartsák, az következik, hogy a tagállami szabályoknak biztosítaniuk kell a határozatoknak az illetékes tagállami hatóságok általi időben történő és hatékony ellenőrzését.