L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. április 7. [1]

I — Bevezetés

1. A jelen ügy a Bizottság által a Spanyol Köztársaság ellen annak megállapítása iránt indított eljárásra vonatkozik, hogy ez utóbbi feltehetően megsértette a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv [2] (a továbbiakban: az irányelv vagy madárirányelv) 7. cikke (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2. Közelebbről a jogvita az irányelv 7. cikke (4) bekezdésének és 9. cikke (1) bekezdésének értelmezését és alkalmazását érinti. Az első rendelkezés a vonuló fajok fészekrakási területükre történő visszatérésük során történő vadászatára vonatkozó tilalmat tartalmaz. Az utóbbi rendelkezés pedig az eltérési lehetőségekről rendelkezik.

3. A Spanyol Királyság erre az eltérési lehetőségre hivatkozik. Az erre való sikeres hivatkozás egyik feltétele, hogy ne legyen „más kielégítő megoldás". Guipúzcoa tartományban a rendes vadászati idény alatt megtalálhatóak – mind telelő, mind pedig átvonuló madárként – az örvös galambok, amelyek az őszi vonulás idején a Pireneusok hágóin keresztül e tartomány központja felé repülnek. A tartomány tengerparti vonalában ebben az időszakban alig tűnnek fel. A tengerparti vonalat azonban a tavaszi vonulás idején használják a vonuló madarak. Ekkor nagy számban gyülekeznek ott. A jelen ügyben a „más kielégítő megoldás hiánya" követelmény megvalósulása azon a kérdésen múlik, hogy Guipúzcoa tartomány tengerparti vonala olyan, a tartománytól elkülönült sajátos jellegű területnek tekinthető-e, hogy ott a fészekrakási területre történő visszatérés során gyakorolt vadászat tilalma alóli eltérés a rendes vadászati idény alatti más megoldás hiányával igazolható lenne. Más szóval, arról a kérdésről van szó, hogy egy „terület" milyen mértékben lehet „sajátos jellegű".

1 — Eredeti nyelv: holland.

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

4. Az irányelv 7. cikkének szövege a következő:

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

[...]

(4) A tagállamok biztosítják, hogy a hatályos nemzeti előírások alapján történő vadászat – beleértve a solymászatot is, amennyiben ezt gyakorolják – megfeleljen az ésszerű hasznosítás és az ökológiailag kiegyensúlyozott állományszabályozás elveinek, és hogy ez a gyakorlat összeegyeztethető legyen e fajok, különösen a vonuló fajok állományainak vonatkozásában a 2. cikkből következő intézkedésekkel. Biztosítják különösen azt, hogy azokat a fajokat, amelyekre a vadászati jogszabályok vonatkoznak, ne vadásszák sem a fészekrakás, sem a fiókanevelés időszakában, sem a szaporodás különböző szakaszaiban. A vonuló fajok esetében biztosítják különösen azt, hogy azokat a fajokat, amelyekre a vadászati törvények vonatkoznak, ne vadásszák szaporodási időszakukban vagy a fészekrakási területükre történő visszatérésük során. A tagállamok megküldik a Bizottság részére a vadászati rendelkezéseik gyakorlati alkalmazására vonatkozó valamennyi ide vonatkozó információt."

5. Az örvös galambot az irányelv II. melléklete említi.

6. A madárirányelv 9. cikke (1) bekezdése értelmében a tagállamok más kielégítő megoldás hiányában az a)–c) pontban meghatározott okok miatt eltérhetnek az 5., 6., 7. és a 8. cikk rendelkezéseitől. Különösen „szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon, egyes madarak kisszámú befogásának, tartásának vagy egyéb ésszerűen megindokolható hasznosításának engedélyezése érdekében" (c) pont) van lehetőség ilyen eltérésre.

7. A spanyol jog szerint az illetékes hatóság – a nem kihalóban lévő, vonuló fajok tekintetében – feloldhatja a vadászati tilalmat a szaporodás és a fiókanevelés időszakában, valamint a fészekrakási területükre történő visszatérésük során, bizonyos vadászható fajok hagyományos helyeken, szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon kis számban történő befogása, tartása vagy minden egyéb ésszerűen megindokolható hasznosításának lehetővé tétele érdekében.

8. A Diputación Foral de Guipúzcoa földművelésügyi és környezetvédelmi főosztálya minden évben az adott idényre – amely körülbelül a február 15. és március 25. közötti időszakra esik – vonatkozó, az örvös galambnak a fészekrakási területére történő visszatérése során való vadászatát („a contrapasa" vadászat) engedélyező rendeletet (Orden Foral) ad ki.

II — A jogvita elemei

9. A Bizottság előadja, hogy az irányelv tiltja az örvös galambok fészekrakási területükre történő visszatérésük során történő vadászatát, és hogy a jelen ügyben nem lehet az ezen tilalomtól való eltérést az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjára történő hivatkozással igazolni, mégpedig először azért nem, mert az eltérő intézkedés a valóságban a rendes vadászidény meghosszabbítását célozza (létezik más megoldás), és másodszor azért nem, mert történelmi vagy kulturális hagyományok éppúgy nem igazolhatják a madárirányelv 9. cikke szerinti eltérést, mint a szociális nyomás.

10. A spanyol kormány ezzel szemben azon az álláspontón van, hogy az eltérési indokokra való hivatkozás előfeltételei teljesülnek. A regionális rendelet összhangban áll a spanyol törvénnyel, és a spanyol törvény összhangban áll az irányelvvel. Az a regionális rendelet, amely lehetővé teszi az örvös galambnak a fészekrakási területére történő visszatérése során való vadászatát, ezért megfelel az irányelvnek. A kormány az ilyen értelmű spanyol ítélkezési gyakorlatra is hivatkozik.

11. A spanyol kormány különösen arra hivatkozik, hogy az irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében meghatározott „más kielégítő megoldás hiánya" követelmény – amely valójában inkább megfelel a 9. cikk (1) bekezdése a) és b) pontja szerinti kivételeknek – teljesül. A jelen ügyben csak két megoldás van: megengedni vagy megtiltani. Mivel a tilalom nem igazi választás, csak az engedélyezés marad. Ez egyébként a legjobb választás, mivel az engedélyt szigorú feltételekhez kötik, amelyeket szigorúan ellenőriznek is. Az „a contrapasa" vadászat meggyökeresedett hagyományára tekintettel a tilalom csak visszaélésekhez vezetne.

12. Viszonválaszában a spanyol kormány ezt meghaladóan arra is utalt, hogy az a terület, amelyen az örvös galambok a rendes vadászati idény során vadászhatóak, nem esik egybe azzal a területtel, amelyre a kivétel alkalmazandó. A kivétel ezért igazolható. A

kormány e tekintetben a C-182/02. sz. ítéletre [3] utal. Az érintett részlet, amelyre hivatkozik, a következőképpen rendelkezik:

„Az előző pontban említett feltételek közül az első [más kielégítő megoldás hiánya] nem teljesül, ha az eltérésben előírt vadászati idény szükségtelenül esik egybe azokkal az időszakokkal, amelyek idejére az irányelv különleges védelmet kíván biztosítani. [...] Ilyen szükségszerűség különösen akkor nem áll fenn, ha a vadászatot kivételesen engedélyező intézkedés egyedüli célja egyes madárfajok vadászati idényének meghosszabbítása olyan területekre nézve, amelyeket e madárfajok már felkerestek az irányelv 7. cikkének megfelelően megállapított vadászati idényekben" [4].

13. A spanyol kormány ebből arra a következtetésre jut, hogy ha a területek nem esnek egybe, a kivétel igazolható. Utal továbbá arra, hogy az októberben és novemberben (az őszi vonulás idején) az örvös galambok megfigyelésére és vadászatára használható magaslesek többségükben más helyen találhatóak, mint azok a magaslesek, amelyeket február és március hónapokban (tavaszi vonulás) idején használnának. Az utóbbiak nagyrészt a tengerparton, azaz olyan helyen találhatóak, amelyeken az örvös galambok október és november folyamán ritkán bukkannak fel.

14. Továbbá a spanyol kormány úgy véli, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy az intézkedés csak azon rendes időszak meghosszabbítására szolgál, amelyben a vadászat megengedett. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kötelezettségszegés miatt indult eljárásban a Bizottság köteles bizonyítani a feltételezett jogsértés fennállását.

15. Ezt meghaladóan a Bizottság által képviselt megszorító értelmezés ellentétes az irányelv szellemével. Az irányelv nem zárja ki a vadászat lehetőségét. Ebben az összefüggésben a spanyol kormány az irányelv tizenegyedik preambulumbekezdésére utal.

16. A spanyol kormány előadja továbbá, hogy az Ibérai-félszigeten mintegy 4 674 752 örvös galamb található, és évente csak 1 millió örvös galambot ejtenek el, szemben a Franciaországban elejtett több mint 5 millióval. A fészekrakási területre történő visszatérés során fogott örvös galambok száma jóval elmarad attól a mennyiségtől, amelyet az Orden Foral szerint lehetne elejteni [5].

17. Végül a spanyol kormány álláspontja szerint figyelembe kellene venni, hogy más tagállamokban, pl. az Egyesült Királyságban az örvös galamb vadászata egész évben

3 — A Ligue pour la protection des oiseaux és társai ügyben 2003. október 16-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-12105. o.).

4 — 16. pont.

5 — 1998-ban 1013 példányról volt szó, 1999-ben 1158 példányról, 2000-ben 1230 példányról, 2001-ben 1129 példányról, 2002-ben 1107-ről, 2003-ban 2012-ről és 2004-ben 2052 példányról. Tavaszi vonulásonként 4000 örvös galambot lehet elejteni. Mintegy 23 875 vadász vett részt az érintett területen ilyen vadászaton.

megengedett, mert az örvös galamb ott nem vonuló madárfaj. Az Egyesült Királyságban és a kontinensen található örvös galambok közötti genetikai különbségek azonban nem olyan nagyok, hogy igazolnák az örvös galamb egész évben történő vadászatának lehetőségét az Egyesült Királyságban.

III — Álláspont

18. Az irányelv 7. cikke (1) bekezdése és II. mellékletének összefüggő rendelkezése alapján az örvös galamb vadászata megengedett. A 7. cikk (4) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a vonuló fajok nem vadászhatók a fészekrakás, a fiókanevelés vagy a fészekrakási területükre történő visszatérésük (tavaszi vonulás) során.

19. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak ezzel a tilalommal és az irányelv 7. cikke (4) bekezdésében foglalt egyéb tilalmakkal összhangban kell meghatározniuk vadászati idényüket. A Bíróság ebben az összefüggésben ismételten megállapította, hogy az irányelv ezen cikkének célja, hogy azon időszak alatt, amelyben a vadon élő madárfajok túlélése különös veszélyben van, teljes körű védelmet biztosítson a vadászati tevékenységekkel szemben [6].

20. A 9. cikk azonban egy sor pontosan körülírt kivételt tartalmaz ezen tilalmi rendelkezések, többek között a 7. cikk (4) bekezdésének szabályai alól. A tilalmi rendelkezésektől való eltérés akkor lehetséges, ha az olyan esetekre korlátozódik, amikor nincs más kielégítő megoldás, ha az eltérés a 9. cikk (1) bekezdése a), b) vagy c) pontjában kimerítően felsorolt okok legalább egyikén alapul, és megfelel a 9. cikk (2) bekezdésében pontosan meghatározott formai követelményeknek.

21. A jelen ügyben a c) pontban megnevezett eltérési indokra hivatkoznak. Ez az indok különleges feltételekhez kötött (a vadászatnak szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon kell történnie, és csak bizonyos madárfajokat érinthet kis számban). Itt azonban legalább annyira kevéssé van szó ezekről a feltételekről, mint a 9. cikk (2) bekezdésében meghatározott formai feltételekről.

6 — A C-157/89. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1991. január 17-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-57. o.), a C-435/92. sz., Association pour la Protection des Animaux Sauvages és társai ügyben 1994. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-67. o.) és a C-38/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10941. o.).

22. Mellékesen itt kell megjegyezni, hogy a Bizottság előadása szerint a 7. cikk (4) bekezdésének megsértéséről van szó. Azt a tényt, hogy a rendes vadászidényen kívül történik a vadászat, Spanyolország sem vitatja. A spanyol kormány feladata annak bizonyítása, hogy fennáll egy igazoló indok.

23. A jogvita kimenetele azon a kérdésen múlik, hogy a „más kielégítő megoldás hiánya" feltétel teljesül-e. Lényegében a kulcskérdés az, hogy mennyire tágan vagy szűken értelmezendő egy „terület". A spanyol kormány ugyanis arra a problémára hívja fel a figyelmet, hogy Guipúzcoa tartomány tengerparti vonalában a rendes vadászidény során nem, vagy csak csekély számban tűnnek fel örvös galambok. Az egyetlen lehetőség az örvös galambok vadászatára a „területen" a tavaszi vonulás idején áll fenn, amikor az örvös galambok a fészekrakási területre térnek vissza Európa más helyeiről (Guipúzcoua tengerpartja mentén repülnek). A Bizottság ezzel szemben azon az álláspontón van, hogy más megoldás is lenne, és hogy az intézkedés a valóságban csak a rendes vadászidény meghosszabbítására szolgál. Emellett a területet nem lehet túl szűken meghatározni. Mind a Bizottság, mind pedig a spanyol kormány hivatkozott a korábban említett C-182/02. sz. ítéletre.

24. Ténylegesen ebből az ítéletből arra lehet következtetni, hogy az a körülmény, hogy egy bizonyos madárfaj egy meghatározott területen a rendes vadászidény alatt nem bukkan fel, olyan tényező lehet, amely igazolhatja a tavaszi vonulás idejére irányadó vadászati tilalom alóli kivételt. A kérdés azonban az, hogy milyen tágan kell a területet körülírni annak megállapításához, hogy nincs más megoldás.

25. Az irányelv 7. cikkének (4) bekezdése a vadászható madarak állományát kívánja védeni, amikor úgy rendelkezik, hogy a fészekrakás egyes időszakai, valamint a fészekrakási területre történő visszatérés során nem vadászhatóak. E főszabály alól lehet a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján korlátozottan kivételt tenni olyan „területek" tekintetében, amelyek esetén nincs más megoldás. Az ilyen kivétel azonban nem sértheti azon, a 7. cikk (4) bekezdésében foglalt célt, hogy teljes körű védelmet biztosítson a vadon élő madarak számára arra az időszakra, amelyben biztosítaniuk kell populációjuk fennmaradását.

26. A madárvonulás egyik jellemzője az, hogy az érintett madarak faj szerint meghatározott útvonalat követnek, így bizonyos helyeken, mint a tenger partvonala, föld- és tengerszorosok, valamint hegyi hágók, nagy koncentrációban jelenhetnek meg, míg az év többi időszakában nem, vagy csak ritkán bukkannak ott fel. Ha ezeket a helyeket a 9. cikk (1) bekezdése szempontjából olyan területnek tekinthetnénk, amelyek vonatko-

zásában nincs „más kielégítő megoldás", akkor ezáltal a 7. cikk (4) bekezdésének jelentősége alapjaiban sérülne. Ekkor ugyanis az érintett fajok tekintetében a vadászat a tavaszi vonulás időszakáig meghosszabbodna, mégpedig úgy, hogy olyan helyeken lennének kitéve a vadászatnak, amelyeken vonulásuk során a legsérülékenyebbek, nevezetesen olyan helyeken, ahol természetes akadályoktól kényszerítve nagy számban gyűlnek össze. Ezért az ilyen földrajzilag behatárolt koncentrációs területek nem tekinthetők az irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „területnek".

27. Ha a Spanyolországba és Spanyolországból vonuló örvös galambok vonulási szokásait tekintjük, a következő kép rajzolódik ki. Az őszi vonulás idején az örvös galambok nagy számban a Magas Pireneusok elkerülésével az érintett tartomány felett repülnek Spanyolországba és tovább a szárazföld belseje felé áttelelés céljából. Így e tartomány felett repülnek át. A madarak egy része a tartományban is marad, nagyrészt a déli részében. Emellett megjegyzendő, hogy ebben a tartományban, ahogyan Spanyolország egyéb részein is, olyan örvös galambok is találhatóak, amelyek nem vándorolnak.

28. A tavaszi vonulás, azaz az Európa északabbi területén lévő fészekrakási területre történő visszatérés Guipúzcoa tengerparti vonala felett történik. Kérdéses, hogy igazolt-e Guipúzcoua e viszonylag keskeny vonala tekintetében a tavaszi vonulás idején fennálló vadászati tilalom alóli kivétel.

29. Az erre vonatkozó válasz a megelőző fejtegetések miatt nemleges. Először is a madarak a rendes vadászidény során is felbukkannak, és nemcsak ebben a tartományban, hanem egész Spanyolországban. Így mind az őszi vonulás során vándorló, a szárazföld belseje felé tartó örvös galambok, mind az ezen a vidéken maradó örvös galambok vadászhatóak. A nem vonuló örvös galambokat is lehet vadászni. Az, hogy ezek közül kevés, vagy esetleg egyetlen példány sem bukkan fel Guipúzcoa tengerparti vonalában, nem változtat ezen. A közeli környezetben és e terület távolabb fekvő részein ugyanis létezik más megoldás. Másodszor, a fenti 26. pontban kifejtettekből következik, hogy a vadászati idény tavaszi vonulásig történő meghosszabbítása azon földrajzilag behatárolt zónák tekintetében, ahol a madarak a vonulás során gyülekeznek, egyáltalán nem megengedhető. Ezért az örvös galambok vadászatának a Giupúzcoa tartomány néhány tengerparti településére korlátozódó területen való meghosszabbítása sérti az irányelv 7. cikkének (4) bekezdését.

30. A spanyol kormány ezenkívül előadta, hogy a más kielégítő megoldás hiánya

feltételnek több értelme van a 9. cikk (1) bekezdése a) és b) pontja esetén (ott elképzelhető olyan más megoldás, amelynek kevésbé messzemenő következményei vannak), azonban kevésbé illeszkedik a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti eltérési indokhoz (ahol a más megoldás csak az engedélyezésre vagy a tiltásra korlátozódik). Ez az érv nem fogadható el. Ezenfelül a Bíróság ítélkezési gyakorlatában nyilvánvalóvá tette, hogy a 9. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti eltérési indok csak más kielégítő megoldás hiánya esetén alkalmazható [7]. Ebből az ítélkezési gyakorlatból teljesen világosan következik, hogy a más kielégítő megoldás hiánya előfeltétel nem teljesül, ha az eltérő vadászati idény szükségtelenül esik egybe azokkal az időszakokkal, amelyek idejére az irányelv különleges védelmet kíván biztosítani.

31. A spanyol kormány ezt meghaladóan arra hívta fel a figyelmet, hogy a jelen ügyben nem veszélyeztetett fajról van szó. Ez az érv nem fogadható el. A 9. cikk (1) bekezdése azt követeli meg, hogy ne legyen más kielégítő megoldás. Az előző megfontolásokból az következik, hogy ez az előfeltétel nem teljesül.

32. Az Egyesült Királyságban érvényes vadászati gyakorlatra – amelynek más háttere van – való utalásnak a jelen ügyben nincs jelentősége. Az ottani örvös galambok esetén egy nem vonuló fajról van szó, ezért nem alkalmazható a fészkelési helyre való visszatérés során irányadó vadászati tilalom. Egyébként az Egyesült Királyságban az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti tilalom alkalmazandó, mivel az örvös galambok ott jelentős károkat okoznak a mezőgazdasági művelésben.

33. Azt az érvelést végül, hogy a vadászati tilalom, tekintettel a meggyökeresedett hagyományra, csak visszaélésekhez vezetne, még kevésbé lehet elfogadni. Ezt meghaladóan, mint azt a Bizottság előadta, az engedélyekhez kapcsolódó feltételek betartásának felügyeletére használt erőforrásokat a tilalom felügyeletére is lehetne használni.

34. A spanyol kormány arra vonatkozó kijelentése, hogy a regionális hatóságok kérdéses rendeletei összhangban vannak a spanyol vadászati törvényekkel, amelyek pedig a madárirányelvvel vannak összhangban, tárgytalan, hiszen megállapítást nyert, hogy ezek a regionális rendeletek olyan vadászati gyakorlatot tesznek lehetővé a tavaszi vonulás idején, amely sérti az irányelv 7. cikkének (4) bekezdését.

7 — A korábbi 3. lábjegyzetben hivatkozott C-182/02. sz. ítélet.

IV — Végkövetkeztetések

35. Tekintettel a fentiekre, azt javaslom, hogy a Bíróság az alábbiak szerint határozzon:

— állapítsa meg, hogy a Spanyol Királyság nem teljesítette a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv 7. cikke (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

— kötelezze a Spanyol Királyságot az eljárás költségeinek viselésére.