HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. május 8.[1]

C-674/17. sz. ügy

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry
Risto Mustonen,
Kai Ruhanen,
a Suomen riistakeskus
részvételével

(a Korkein hallinto-oikeus [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja – A IV. melléklet a) pontjában szereplő fajok szándékos elpusztításának tilalma – A *canis lupus* (farkas) faj – A 16. cikk (1) bekezdésének e) pontja – Eltérés – Feltételek – Az úgynevezett »állományszabályozó vadászat« gyakorlata”

I. Bevezetés

1. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) az általában „élőhelyvédelmi irányelvnek” nevezett 92/43/EGK irányelv[2] 16. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmezésével kapcsolatban intéz kérdést a Bírósághoz.

2. E kérelem egy, a Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, természetvédelmi egyesület, Finnország, továbbiakban: Tapiola) és a Suomen riistakeskus (finn vadközpont, Finnország, a továbbiakban: Hivatal) között folyó jogvita keretében merült fel. A Tapiola azt kéri a kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy semmisítsen meg két határozatot, amelyekkel a Hivatal a 2015–2016. évi vadászidényre az úgynevezett „állományszabályozó vadászat” gyakorlata keretében engedélyezte farkasok kilövését.

3. E gyakorlat célja lényegileg az volt, hogy fokozza a farkasok által elfoglalt területekkel szomszédos területeken élő lakosság „szociális toleranciáját” az állatok jelenlétét illetően, annak érdekében, hogy csökkentsék az orvvadászatot, és ily módon javítsák a farkaspopuláció védettségi állapotát. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a tagállamok engedélyezhetik-e az állományszabályozó vadászatot az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján, és ha igen, akkor milyen feltételek mellett. E rendelkezés bizonyos feltételek tiszteletben tartása mellett lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltérjenek a farkasok, mint az irányelv alapján szigorúan védett faj, egyedei szándékos elpusztítása tilalmának érvényesítésére irányuló kötelezettségüktől.

1 Eredeti nyelv: francia.

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

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. Az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének g) pontja szerint „közösségi jelentőségű fajok” azok, amelyek a 2. cikkben meghatározott területen belül „veszélyeztetettek”, „sebezhetők”, „ritkák” vagy „endémikusak és különös figyelmet igényelnek élőhelyük sajátos jellege és/vagy használatuk élőhelyre és/vagy védettségi helyzetükre [helyesen: állapota] gyakorolt potenciális hatása következtében”. E fajok „felsorolása a II. és/vagy a IV., illetve V. mellékletben szerepel, illetve ott szerepelhet”.

5. Az irányelv 1. cikkének i) pontja szerint „egy faj védettségi helyzete [helyesen: állapota]” „a fajt érintő azon hatások összessége, amelyek a 2. cikkben meghatározott területen belül hosszú távon befolyásolhatják a faj populációinak eloszlását és sűrűségét”, e pont továbbá rögzíti azokat a feltételeket, amelyeket alapján egy faj védettségi állapota „kedvezőnek” minősíthető:

6. Ugyanezen irányelv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

(2) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések célja a közösségi érdekeltségű [helyesen: jelentőségű] természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi helyzetének [helyesen: állapotának] fenntartása, illetve helyreállítása.

(3) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat is.”

7. Az élőhelyvédelmi irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerint:

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

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

[…]”

8. Ezen irányelv IV. mellékletének a) pontjában a közösségi jelentőségű, szigorú védelmet igénylő állatfajok között szerepel a köznyelvben farkasnak nevezett *canis lupus* faj, kivéve többek között „a finn populációkat a rénszarvastartási területen […]”.

9. Az említett irányelv 16. cikkének (1) bekezdése kimondja:

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

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

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

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

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

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

B. A finn jog

1. A vadászati törvények

10. A 159/2011. sz. törvénnyel módosított, a vadászatról szóló 615/1993. sz. törvény (a továbbiakban: vadászati törvény) 37. cikke harmadik bekezdésének megfelelően a farkas állandó védelem alatt áll. E törvény 41. cikkének első bekezdése ugyanakkor felhatalmazza a Hivatalt arra, hogy eltéréseket engedélyezzen az ily módon előírt védelem alól, azzal, hogy tiszteletben kell tartani az említett törvény 41a–41c. cikkében rögzített feltételeket.

11. A vadászati törvény 41. cikkének negyedik bekezdése azt írja elő, hogy kormányrendelet rögzítheti az eltérések megadására irányuló eljárással, annak feltételeivel és részletszabályaival kapcsolatos fő szabályokat. E törvény 41. cikkének ötödik bekezdése szerint a mezőgazdasági és erdészeti minisztérium rendelete meghatározhatja az eltérések alapján végzett éves befogások számának maximumát.

12. A vadászati törvény 41a. cikkének első bekezdése képezi az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdése a)–d) pontjának átültetését a finn jogba. E törvény 41a. cikkének harmadik bekezdése ülteti át az említett irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontját, kimondva, hogy „[a] farkasra vonatkozó eltérés […] szigorúan ellenőrzött körülmények között egyes példányok szelektív befogásának vagy kilövésének érdekében is engedélyezhető”.

2. A 452/2013. sz. kormányrendelet

13. A 452/2013. sz. kormányrendelet 3. cikke szerint a vadászati törvény 41a. cikkének harmadik bekezdése alapján eltérést lehet engedélyezni a rénszarvastartási területen a farkasok befogása vagy elejtése érdekében október 1. és március 31. között, az ország többi részében pedig november 1. és március 31. között.

14. E rendelet 4. cikkének első bekezdése azt mondja ki, hogy eltérés csak olyan behatárolt területen engedélyezhető, amelyen teljesülnek a vadászati törvény 41a. cikkében meghatározott feltételek. Az említett rendelet 4. cikkének harmadik bekezdése kimondja, hogy a vadászati törvény 41a. cikkének harmadik bekezdésében előírt eltéréseket csak azon területeken lehet engedélyezni, ahol az érintett faj jelentős előfordulást mutat.

3. A mezőgazdasági és erdészeti minisztérium rendeletei

15. A vadászati törvény 41. cikkének ötödik bekezdése alapján elfogadott, a rénszarvastartási területen kívül az eltérés révén engedélyezett farkasvadászatról szóló 1488/2015. sz. mezőgazdasági és erdészeti minisztériumi rendelet (a továbbiakban: 1488/2015. sz. rendelet) 1. cikke a 2015–2016-os vadászati idényre 46-ban rögzítette azon példányok maximális számát, amelyek elejtése engedélyezhető az említett törvény 41a. cikkének harmadik bekezdése alapján.

16. A 2016 és 2018 közötti időszak vadászati idényeit illetően a rénszarvastartási területen kívül az eltérés révén engedélyezett farkasvadászatról szóló 1335/2016. sz. mezőgazdasági és erdészeti minisztériumi rendelet (a továbbiakban: 1335/2016. sz. rendelet) 1. cikke 53-ra korlátozta azon példányok számát, amelyeket a vadászati törvény 41. cikkének első bekezdésében hivatkozott valamennyi eltérés alapján el lehet ejteni. E rendelet 3. cikkének harmadik bekezdése szerint e szám magában foglalja a rendőri utasításra kilőtt, közlekedési balesetben elpusztult, illetve olyan farkasokat is, amelyek elpusztulását bármilyen más módon megállapították.

4. A farkasállomány-gazdálkodási terv

17. A mezőgazdasági és erdészeti minisztérium 2015. január 22-én új farkasállomány-gazdálkodási tervet [3] (a továbbiakban: vadgazdálkodási terv) fogadott el. E terv célja az állomány kedvező védettségi állapotának elérése és biztosítása. Becslések szerint életképes farkaspopulációnak a legalább 25 szaporodóképes párból álló populáció tekinthető. A vadgazdálkodási terv a farkasállomány olyan helyi szabályozását írja elő, amelynek célja valamennyi falka életképességének biztosítása, elősegítve az ember és a farkas együttélését.

18. A vadgazdálkodási terv emlékeztetett arra, hogy 2007 óta nem engedélyeztek farkasok kilövése érdekében eltérést állományszabályozó vadászat címén (a továbbiakban: állományszabályozó eltérés). Márpedig 2007 után a finnországi farkasállomány csökkent, 2013-ra érve el a legalacsonyabb szintet, körülbelül 120 becsült példányszámmal. Ezen időszak során szigorú védelmi politika révén törekedtek ezen állomány növelésére. Kizárólag kármegelőzési célú eltéréseket engedélyeztek. Miközben a farkasállomány csökkent, a farkasok jelenlétével kapcsolatos panaszok és az ez által okozott problémák fennmaradtak, sőt fokozódtak a vidéki területeken. E politika kudarca azzal magyarázható, hogy az illetékes hatóságok nem voltak képesek reagálni a farkasok közelében élő emberek aggodalmaira. A frusztráltság erősítette a farkasok jogellenes elpusztításának társadalmi elfogadottságát.

19. E megfontolásokra figyelemmel a vadgazdálkodási terv azon az előfeltevésen alapult, amely szerint a farkasállomány sikeres megőrzésére vonatkozó politika e személyek aggodalmainak és szükségleteinek figyelembevételét feltételezi. Az ezekre adandó reakció, valamint az állománygazdálkodás olyan jogi megközelítésének kialakítása érdekében, amely lehetővé teszi a fellépést a zavaró egyedekkel szemben, és ily módon az orvvadászat megakadályozását, a vadgazdálkodási terv előírta az állományszabályozó eltérések engedélyezésének lehetőségét. Ezek az eltérések nem lépték túl a finn területen az állományszabályozó vadászat alapján kilőhető példányok maximális éves számát, amelyet a mezőgazdasági és erdészeti minisztérium rendelettel állapított meg a Luonnonvarakeskus (természeti erőforrások intézete, Finnország) által szolgáltatott információk alapján.

3 A vadgazdálkodási terv a következő címen érhető el: https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

20. Az állományszabályozó eltéréseket csak azért lehetett engedélyezni, hogy szelektív és korlátozott jelleggel befogjanak vagy elejtsenek egyes farkasegyedeket olyan területeken, ahol a faj jelentős előfordulást mutat, szigorúan ellenőrzött feltételek mellett. A Hivatalnak esetről esetre értékelnie kellett az érintett falka életképességét. Bizonyos esetekben ezenkívül állományszabályozó eltérést lehetett engedélyezni a kárt okozó vagy zavaró egyedek élőhelyén, feltéve hogy ott a faj jelentős előfordulást mutatott.

21. Közelebbről a kilőhető egyedek kiválasztását szükségesnek ítélték a falka életképességének fenntartása érdekében. E tekintetben a vadgazdálkodási terv azt írta elő, hogy a vadászatnak a falka egy fiatal egyedére, illetve az érintett területek lakosait vagy tulajdonukat illetően kárt okozó vagy zavaró egyedre kell irányulnia. A Hivatalnak esetről esetre kellett értékelnie, hogy vannak-e más megfelelő megoldások az eltérés engedélyezésén kívül.

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

22. A Hivatal 2015. december 18-i határozataival (a továbbiakban: vitatott határozatok) a vadászati törvény 41. cikke és 41a. cikkének harmadik bekezdése alapján vadászati engedélyt adott Risto Mustonen és Kai Ruhanen részére, amely feljogosította őket arra, hogy 2016. január 23. és február 21. között farkasokat lőjenek ki Észak-Szavónia régióban (Finnország).

23. Az R. Mustonen és K. Ruhanen részére címzett határozatok négy, illetve három farkas kilövését engedélyezték. Az engedély minden esetben egy-egy, e határozatokban megjelölt konkrét falka területére korlátozódott. Minden falka 5–7 egyedből állt, és e falkák életképesnek, valamint stabilnak minősültek. Néhány további falka is élt a vadászati engedély által érintett területek környékén.

24. E határozatokban a Hivatal megállapította, hogy az e területeken található falkákhoz tartozó egyedek ismétlődő jelleggel károkat okoztak, illetve zavaróak voltak. Közelebbről, a farkasok vadászat során kutyáknak okoztak sérülést. Bár a kutyák ketrecben tartása lehetővé tette e károk korlátozását, ennek a vadászat keretében való megoldását nem tekintették megfelelőnek. Noha az említett területek elszigetelt területek, ott családok laknak gyermekekkel. A szülők aggódtak gyermekeik biztonsága miatt.

25. A vitatott határozatokhoz ajánlások kapcsolódnak. Először is kiemelték, hogy kerülendő a domináns hím kilövése, és érdemes a vadászat során a fiatal vagy a károkozó egyedeket célba venni. E határozatok másodszor azt javasolták, hogy el kell kerülni a jeladóval ellátott egyed kilövését. Harmadszor e határozatok arra hívták fel címzettjeiket, hogy adott esetben vegyék figyelembe az eltérés tárgyát képező falkák egyedeinek a hatóságok által az engedélyezett vadászati időszak kezdetét megelőzően megállapított elhullását. Ilyen esetben csökkenteni kellett a kilövések számát, oly módon, hogy az elpusztult állatok összesített száma ne haladja meg a vadászati engedélyben eredetileg engedélyezett példányok számát.

26. E határozatok utaltak továbbá az alkalmazandó nemzeti jogi háttérre, valamint a vadgazdálkodási tervre. A Hivatal a határozatokban kiemelte, hogy álláspontja szerint az 1488/2015 rendelet 1. cikkében rögzített legfeljebb 46 egyedes kvóta korlátai között engedélyezett állományszabályozó eltérések keretében várható kilövések nem veszélyeztethetik a faj kedvező védettségi állapotát vagy annak elérését azok természetes elterjedési területén. Egyebekben a Hivatal arra hivatkozott, hogy nincs más megfelelő megoldás, mint az állományszabályozó eltérések elfogadása az érintett területeken. A vadászatra szigorúan ellenőrzött feltételek mellett kerülne sor. Szelektív és korlátozott jellegét, valamint az ott előírt módszer tiszteletben tartását a megtámadott határozatban rögzített földrajzi és számszerű korlátozások biztosítják.

27. 2015. december 31-én a Tapiola keresetet nyújtott be az Itä-Suomen hallinto-oikeushoz (kelet-finnországi közigazgatási bíróság, Finnország), amelyben kérte a vitatott határozatok megsemmisítését és végrehajtásuk megtiltását. 2016. február 11-i határozataival e bíróság elfogadhatatlannak nyilvánította e kereseteket. A Tapiola fellebbezést nyújtott be e határozatok ellen. 2017. május 29-i végzéseivel a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) részben engedélyezte e keresetet.

28. Keresete alátámasztásául a Tapiola előadja, hogy a vitatott határozatok sértik többek között az élőhelyvédelmi irányelv 12. és 16. cikkét. Álláspontja szerint ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja kizárólag arra az esetre vonatkozik, amikor az érintett faj állományának jó védettségi állapota igényli vagy teszi lehetővé az e faj szigorú védelmére irányuló kötelezettségektől való eltérést. Márpedig a Tapiola szerint a vadászat árthat a Finnországban erősen veszélyeztetett említett faj védettségi állapotának. Egyébként nem bizonyították, hogy a farkasvadászat lehetővé tenné a vadgazdálkodási terv által neki tulajdonított célok elérését. A Tapiola hozzáteszi, hogy a Hivatal valamennyi állományszabályozási eltérést kizárólag az azok által érintett területre vonatkozó értékelés alapján fogadott el, anélkül hogy figyelembe vette volna a különböző területekre vonatkozó eltérések összessége által a farkas megőrzésére gyakorolt kumulált hatást.

29. Védekezésében a Hivatal rámutat, hogy az állományszabályozó vadászat egy a vadgazdálkodási terv végrehajtásához kapcsolódó, kétéves időtartamra korlátozódó kísérlet eleme volt. E kísérletet nem folytatták, amint az az 1335/2016 rendelet elfogadásából is kitűnik. A Hivatal azt állítja, hogy részletesen ellenőrizte az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában előírt feltételek tiszteletben tartását. Hozzáteszi, hogy az a szint, amelyen az eltérés hatását értékelni kell, a faj biológiájától függ. A farkasokat illetően e szint nem a falkának, hanem a populációk összességének felel meg, beleértve az országhatárokat átlépő állományokat is.

30. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a *canis lupus* faj súlyosan veszélyeztetett Finnországban. A farkasok száma az évek során jelentősen ingadozott, az ingadozások feltehetően az orvvadászattal állnak összefüggésben. A populáció alacsony egyedszáma ezenfelül sebezhetővé teszi azokat a véletlenekkel szemben.

31. E bíróság először azt a kérdést veti fel, hogy milyen hatást gyakorolt az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjától való eltérés megfelelőségére az, hogy az egy olyan nemzeti vadgazdálkodási terv és nemzeti szabályozás keretébe illeszkedik, amely meghatározza az érintett tagállam egész területén évente engedélyezett kilövések maximális számát. Ezenkívül e bíróság azt a kérdést is megfogalmazza, hogy e rendelkezés lehetővé teszi-e, hogy az állományszabályozási vadászat egy olyan helyi populációt célozzon, amelynek védettségi állapota kedvező, anélkül hogy értékelnék a farkasállomány védettségi állapotát a nemzeti terület szintjén. Ugyanezen bíróság azt is meg kívánja tudni, hogy engedélyezhető-e állományszabályozási eltérés, még akkor is, ha a populáció védettségi állapota nem kedvező, amennyiben az eltérés eredményeként ez az állapot nem romlik tovább.

32. Másodszor a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a vitatott határozatok tiszteletben tartották-e az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének bevezető rendelkezésében szereplő, a más megfelelő megoldás hiányára vonatkozó feltételt. Ezzel kapcsolatban e bíróság rámutat, hogy semmilyen tudományos bizonyíték nem támasztja alá azt, hogy az állományszabályozó vadászat olyan mértékben csökkenthetné az orvvadászatot, hogy az a farkasok védettségi állapotára összességében kedvező hatással bírna. Az említett bíróság ehhez hozzáteszi, hogy az alapeljárásban szereplő eltérések célja volt továbbá a kutyáknak okozott sérülések elkerülése, valamint az érintett területek lakosai általános biztonságérzetének javítása. Márpedig nincsenek kifejezett információk a tekintetben, hogy ezek az eltérések az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjában hivatkozott helyzetek körébe tartoznának.

33. E megfontolásokra figyelemmel a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) 2017. november 28-i, a Bírósághoz 2017. december 1-jén érkezett határozatával úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja értelmében az egyes vadászok kérelmére kiadhatók-e regionálisan korlátozott külön engedélyek […] [állományszabályozó vadászat] céljából?

– Van-e jelentősége e kérdés megítélése szempontjából annak, hogy a külön engedélyekről való döntéshozatal során gyakorolt mérlegelés a nemzeti vadgazdálkodási terv, valamint egy olyan, a kilőhető egyedek számának felső határát meghatározó rendelet alapján történik, amelynek keretében évente adhatnak ki külön engedélyeket a tagállam területére?

– A megítélésnél figyelembe vehetők-e olyan egyéb szempontok, mint a kutyáknak okozott sérülések megakadályozásának és az általános biztonságérzet növelésének célja?

2) Indokolható-e a külön engedélyek első előzetes döntéshozatali kérdés értelmében vett állományszabályozó vadászat céljából történő kiadása azzal, hogy az orvvadászat megakadályozásához nincs az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett más megfelelő megoldás?

– Figyelembe vehetők-e ebben az esetben az orvvadászat ellenőrzésének gyakorlati nehézségei?

– Azon kérdés megválaszolásánál, hogy van-e más megfelelő megoldás, jelentőséggel bír-e az arra irányuló cél, hogy megelőzzék a kutyáknak okozott sérüléseket és növeljék az általános biztonságérzetet?

3) A regionálisan korlátozott külön engedélyek megadásánál hogyan kell értékelni az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésében megnevezett, a fajok populációi védettségi állapotának fenntartására vonatkozó feltételt?

a) Egy faj védettségi állapotát mind egy meghatározott területre, mind a tagállam teljes területére vonatkozóan, vagy az érintett faj egy még nagyobb elterjedési területére vonatkozóan kell értelmezni?

b) Lehetséges-e, hogy a külön engedély megadásának az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételei teljesülnek, jóllehet valamely faj védettségi állapota szakszerű megítélés szerint nem tekinthető kedvezőnek az irányelv értelmében?

c) Amennyiben az előző kérdésre igenlő választ kell adni: milyen helyzetben jöhet az számításba?”

34. A Tapiola, a Hivatal, a finn és a dán kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett a Bíróság elé. Az utóbbiak, valamint K. Ruhanen és a svéd kormány vett részt a 2019. január 9-i tárgyaláson.

IV. Elemzés

A. Előzetes megfontolások

35. A vitatott határozatok együttesen hét farkas kilövését tették lehetővé a finn jog azon rendelkezése alapján, amely az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontját ülteti át. Ily módon a Hivatal azon, a vadgazdálkodási tervben előírt lehetősége érvényesítésének képezték részét, hogy a nemzeti szabályozásban rögzített feltételek mellett engedélyezze az állományszabályozó vadászatot 46 példány vonatkozásában a 2015–2016-os vadászati idényre.

36. A vadgazdálkodási tervben a Hivatal a farkasok védelmét szolgáló sikeres politika akadályaként a farkasok által elfoglalt területekhez közel élő vidéki lakosság csatlakozásának hiányát jelölte meg. E politika legitimitásának hiánya az említett lakosság körében jelentős mértékű orvvadászatot eredményezett. A vadgazdálkodási terv egy annak értékelését célzó kísérlet volt, hogy előzetesen meghatározott számú farkas vadászatának legalizálása az orvvadászat csökkenését, és végeredményben a farkaspopuláció védettségi állapotának javítását eredményezi-e. Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, ebben az összefüggésben az annak megakadályozására irányuló célokat is figyelembe vették, hogy a farkasok ne okozzanak sérülést a kutyáknak, illetve a vidéki lakosság általános biztonságérzetének javítására irányuló célkitűzést is.

37. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor kiemelte, hogy e kísérlet alapján nem lehetett megállapítani, hogy az állományszabályozó vadászat hatékony eszköze-e az orvvadászat ellen oly módon folytatott küzdelemnek, amely révén javítják a farkaspopuláció védettségi állapotát, amit a finn kormány is megerősített a tárgyalás során. Az említett kísérletet egyébként nem ismételték meg, a farkasok szándékos elpusztításának tilalma alóli eltéréseket ugyanis később kizárólag az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontját átültető finn jogi rendelkezésekben szereplő okokból engedélyeztek.

38. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel e bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a vitatott határozatok, amennyiben eltérnek a farkasok szándékos elpusztítása tilalmának biztosítására irányuló, az élőhelyvédelmi irányelv IV. mellékletének a) pontjával együttesen értelmezett 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelezettségtől, tiszteletben tartják-e a 16. cikk (1) bekezdésének e) pontjában előírt kötelezettséget, és ennélfogva megfelelnek-e rendelkezéseknek. [4]

39. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése az ezen kötelezettségtől való minden eltérés esetében előírja két általános feltétel tiszteletben tartását. Először, az eltérés elfogadása feltételezi más megfelelő megoldás hiányát (B. rész). Másodszor az eltérés nem lehet ártalmas az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartására azok természetes elterjedési területén (C. rész).

4 Amint azt a Bíróság már megállapította, az élőhelyvédelmi irányelv 12., 13. és 16. cikke olyan szabályok koherens egészét alkotja, melynek célja az érintett fajok populációinak védelme. Következésképpen minden eltérés, amely nem felel meg ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdésének, sérti az irányelv 12. vagy 13. cikkében foglalt tilalmakat is. Lásd: 2005. október 20-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-6/04, EU:C:2005:626, 112. pont).

40. E rendelkezés alkalmazásának ezenkívül az a)–e) pontban előírt valamelyik eltérési ok körébe kell tartoznia. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének jelen ügyben releváns e) pontja lehetővé teszi a többek között az irányelv IV. mellékletének a) pontjában hivatkozott fajok egyedeinek elpusztítását,[5] egyes sajátos feltételek tiszteletben tartása mellett (D. rész).

41. Valamennyi ilyen feltétel tiszteletben tartásának vizsgálata olyan ténybeli értékelésekkel jár, amelyek kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartoznak. A Bíróság által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válaszok ugyanakkor segítséget nyújthatnak e feladat során.

42. E kérdések elemzésének megkezdése előtt álláspontom szerint érdemes felidézni a Bíróság ítélkezési gyakorlatában már rögzített olyan általános jellegű pontokat, amelyeket az elemzés során követni fogok.

43. Mindenekelőtt, a Bíróság többször kimondta, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdését, mivel eltérő szabályozást ír elő az irányelv IV. mellékletének a) pontjában szereplő fajok szigorú védelmére irányuló kötelezettség alól, megszorítóan kell értelmezni.[6]

44. Ezt követően, mivel e rendelkezés kivételes szabályozást ír elő, az ott szereplő feltételek teljesülésének bizonyítása minden egyes eltérés esetében az arról határozatot hozó tagállami hatóságot terheli. Ezenfelül az eltérés engedélyezésére csak az említett rendelkezésben meghatározott okokra, feltételekre és követelményekre utaló indokolást tartalmazó határozattal kerülhet sor.[7]

45. Végül a madárvédelmi irányelv[8] 9. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlat, amely az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésében szereplőkhöz hasonló feltételek között megengedi a tagállamoknak, hogy eltérjenek a vadon élő madárfajok védelmére irányuló kötelezettségektől, szintén releváns e rendelkezés értelmezése szempontjából.[9] Közelebbről a Bíróság kimondta, hogy minden, a madárvédelmi irányelv 9. cikke alapján elfogadott eltérésnek földrajzi, éghajlati, környezetvédelmi és biológiai tudományos adatokon kell alapulnia.[10] Ez az elv, hasonlóan más, az e rendelkezésre vonatkozó ítélkezési gyakorlatból következő, indítványom további részében ismertetett megfontolásokhoz,[11] álláspontom szerint átültethető az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben.

5 Nem értek egyet a Tapiola által kifejtett azon állásponttal, amely szerint az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmében vett „befogás” fogalma nem terjed ki az érintett fajok egyedeinek elpusztítására. Amint azt a Bíróság elé észrevételeket terjesztő egyéb érdekeltek előadják, e fogalom olyan generikus kifejezés, amely az elfogást és az elpusztítást is magában foglalja. Amint azt a dán és a svéd kormány előadja, e kifejezés használatát különösen az a tény indokolhatja, hogy az irányelv IV. mellékletében hivatkozott fajok az állatfajok mellett növényfajokat is tartalmaznak, amelyek vonatkozásában az „elpusztítás” nem lenne megfelelő. Az [élőhelyvédelmi irányelv] alapján közösségi jelentőségű, szigorú védelmet igénylő állatfajok védelméről szóló bizottsági iránymutató dokumentum (2007. február, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf, 59. o., 33. pont, a továbbiakban: bizottsági iránymutató dokumentum) is megerősíti ezt az értelmezést. Noha nem kötelező jellegű, e dokumentum az élőhelyvédelmi irányelv értelmezésének egyértelművé tételére alkalmas részletes információkat tartalmaz. Az általam javasolt értelmezés következik továbbá a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2010. L 20., 7. o.; az úgynevezett madárvédelmi irányelv) 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjára vonatkozó ítélkezési gyakorlat analógia útján történő alkalmazásából. A Bíróság ugyanis kimondta, hogy e rendelkezés, amely lehetővé teszi az ezen irányelven alapuló védelmi kötelezettségektől való eltérést az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplőkhöz hasonló feltételek között, igazolhatja a vadon élő madarak vadászatának engedélyezését (lásd többek között: 2003. október 16-i Ligue pour la protection des oiseaux és társai ítélet [C-182/02, EU:C:2003:558, 10. pont]; 2005. december 15-i Bizottság kontra Finnország ítélet [C-344/03, EU:C:2005:770, 31. pont]).

6 Lásd ebben az értelemben: 2005. október 20-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-6/04, EU:C:2005:626, 111. pont); 2007. május 10-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-508/04, EU:C:2007:274, 110. pont); 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítélet (C-342/05, EU:C:2007:341, 25. pont).

7 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítélet (C-342/05, EU:C:2007:341, 25. pont). Lásd többek között analógia útján: 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 34. pont); 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 47. pont).

8 Lásd a jelen indítvány 5. lábjegyzetét.

9 Lásd: 2005. október 20-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-6/04, EU:C:2005:626, 25. pont). Lásd még: bizottsági iránymutató dokumentum, 53. o., 4. pont.

10 Lásd: 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 25. pont); 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 62. pont).

11 Lásd különösen a jelen indítvány 54., 71., 106. és 110. pontját.

B. A más megfelelő megoldás hiányára vonatkozó feltétel tartalmáról

46. Első kérdésének bevezető részével és b) pontjával, valamint második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az orvvadászat elleni küzdelem célja, adott esetben az annak elkerülésére irányuló céllal, hogy a farkasok megsebesítsék a kutyákat, valamint a helyi lakosság megnyugtatásának céljával összefüggésben, igazolhatja-e egy állományszabályozási eltérés elfogadását az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján. Közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy figyelemmel az orvvadászat ellenőrzésének gyakorlati nehézségeire, egy ilyen eltérés elfogadása tiszteletben tartja-e azt az ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdésének bevezető rendelkezésében rögzített feltételt, amely szerint az eltérést csak akkor engedélyezik, amennyiben „nincs más megfelelő megoldás”.

47. E feltétel álláspontom szerint felfogható úgy, mint az uniós jogot meghatározó arányosság általános elvének különös kifejeződése.[12] Azt követeli meg ugyanis, hogy az a tagállam, amely eltérést kíván elfogadni, egyértelműen jelölje meg a követett jogszerű célt (1. alrész). Miután e célt egyértelművé tette, a tagállamnak be kell bizonyítania, hogy az eltérés alkalmas (2. alrész) és szükséges (3. alrész) e cél eléréséhez.[13]

1. Az állományszabályozó eltérések által követett célok megjelöléséről

48. Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, az alapeljárásban szereplő eltérések, valamint maga az a vadgazdálkodási terv, amelybe azok illeszkedtek, egyszerre követték az orvvadászat csökkentésének, a kutyákat érő sérülések megelőzésének, illetve a farkasok által elfoglalt területek közelében élő személyek általános biztonságérzetének javítására irányuló célokat. E két utóbbi célt az elsővel szoros kapcsolatban állóként mutatták be, mivel azok megvalósítása a Hivatal szerint hozzájárul a helyi lakosság farkasokkal szembeni „szociális toleranciájának” fokozásához, és ebből következően a jogellenes vadászat mérsékléséhez. Az állományszabályozó eltérések célja ily módon a farkaspopulációk megőrzése és az ellentétes emberi érdekek metszéspontjában helyezkedett el.

49. Amint az az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdése e) pontjának szó szerinti, rendszertani és teleologikus értelmezéséből is kitűnik, a fent hivatkozott célkitűzések álláspontom szerint olyan jogszerű célok, amelyekre lehet hivatkozni egy az e rendelkezésen alapuló eltérés alátámasztása céljából.

50. *Először* megjegyzem, hogy az irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében felsorolt más eltérési okoktól eltérően e rendelkezés e) pontja nem jelöli meg azokat a célokat, amelyeket az eltérés elfogadása révén követni lehet. E pont előír ugyanakkor olyan további feltételeket, amelyek lényegében a befogott példányok korlátozott számára, a befogás szelektív jellegére és az eltérést illető szigorúan ellenőrzött feltételek alkalmazására vonatkoznak. E különös követelmények kompenzálják a tagállamok eltérés által elérni kívánt célok meghatározása terén fennálló jelentős mérlegelési mozgásterét.

12 Lásd ebben az értelemben: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Finnország ügyre vonatkozó indítványa (C-342/05, EU:C:2006:752, 24. pont).

13 Lásd ebben az értelemben: bizottsági iránymutató dokumentum, 60. o., 36. pont. A „szigorú értelemben vett arányossági teszt”, amely annak ellenőrzését jelenti, hogy az eltérés által eredményezett hátrányok nem aránytalanok-e a követett célokhoz képest, álláspontom szerint már beépítésre került abba a szintén az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételbe, amely szerint az eltérés nem befolyásolhatja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását az elterjedési területükön (lásd a jelen indítvány 77. és azt követő pontjait). E rendelkezés ily módon azt a korlátot határozza meg, amelyen túl a faj védelmének érdekében és az ellentétes érdekek közötti mérlegelésnek szükségképpen az előbbi mellett kell szólnia.

51. E körülmények között az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontján alapuló eltérés igazolására alkalmas célok közé tartozhat mind a faj védettségi állapotának javítására való törekvés, mind pedig az azokkal ellentétes érdekek védelme. Ezek az érdekek kiterjednek az e rendelkezés a)–d) pontjában felsoroltakra, de nem korlátozódnak azokra. Figyelemmel az e) pontban rögzített különösen szigorú feltételekre, valamely eltérés elfogadása ezen az alapon az említett rendelet a)–d) pontjában szereplő célokkal átfedésben lévő célok érdekében, a Tapiola és a Bizottság állításával ellentétben, nem eredményezi az ott előírt eltérési okok megkerülését.

52. A gyakorlatban, amint arra a finn és a dán kormány rámutatott, mivel az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában előírt részletszabályok szigorúbb követelményeket támasztanak az egyéb eltérési okokhoz kapcsolódóknál, e rendelkezés alkalmazása az irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a)–d) pontja által már lefedett célok érdekében akkor képzelhető el, ha nem bizonyított, hogy teljesültek az említett eltérési okok alkalmazását lehetővé tévő feltételek.[14]

53. Másodszor, az általam javasolt értelmezés megfelel az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikke fényében értelmezett 16. cikke (1) bekezdése e) pontja céljának. Ez arra irányul, hogy olyan rugalmasságot biztosítsanak, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy figyelembe vegyék a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat,[15] ügyelve arra, hogy ez ne veszélyeztesse a közösségi jelentőségű fajok védelmi szabályozása általános céljának – vagyis kedvező védettségi állapota fenntartásának, illetve helyreállításának – elérését.[16]

54. Mindamellett, amint azt a Bizottság kifejti, az eltérés megindokolása érdekében hivatkozott célokat egyértelműen, pontosan és alátámasztott módon kell meghatározni az eltérésről szóló határozatban.[17] Kizárólag az ilyen meghatározás teszi ugyanis lehetővé az eltérés megfelelő és szükséges jellegének ellenőrzését, amely az az által követett céloktól függ.[18] Amint az kitűnik a madárvédelmi irányelv 9. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat analógia útján történő alkalmazásából, az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésére alapított eltérés „csak olyan konkrét és eseti alkalmazás [lehet], amelyre pontos igényeknek és sajátos helyzeteknek való megfelelés érdekében van szükség”.[19]

55. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy az alapeljárásban szereplő eltérések az azok alapját képező határozatokban egyértelműen és pontosan meghatározott konkrét problémák megoldására irányultak-e. E vizsgálattal összefüggésben az alábbi észrevételek nyújthatnak számára iránymutatást.

14 Valamely tagállam például abból a célból hivatkozhat az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjára, hogy megelőzzön bizonyos károkat vagy zavarásokat olyan esetben, amikor ezek nem érik el az e rendelkezés b) pontja értelmében vett „súlyos” károknak minősítés kapcsán előírt küszöböt. Egyébként a faj megőrzésének célja, noha szintén követhető az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a) vagy d) pontjával összefüggésben, igazolhatja az eltérést e rendelkezés e) pontja alapján, amennyiben az eltérés által várhatóan a faj védettségi állapotára gyakorolt kedvező hatást nem bizonyították kellő mértékben ahhoz, hogy engedélyezhető legyen az említett rendelkezés a) vagy d) pontjának alkalmazása (erre visszatérek a jelen indítvány 61. és azt követő pontjaiban).

15 Lásd az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (3) bekezdését.

16 Lásd az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (2) bekezdését. Lásd továbbá ebben az értelemben: 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítélet (C-342/05, EU:C:2007:341, 29. pont).

17 Lásd ebben az értelemben: bizottsági iránymutató dokumentum, 56. o., 14. pont.

18 Lásd ebben az értelemben: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Finnország ügyre vonatkozó indítványa (C-342/05, EU:C:2006:752, 25. pont); Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Málta ügyre vonatkozó indítványa (C-557/15, EU:C:2017:613, 67. pont). Ezenfelül az eltérés céljainak egyértelmű és alátámasztott módon történő megjelölése meghatározhatja azt a problémát, amelyet mesterségesen próbál orvosolni, ami kizár esetleges más megfelelő megoldásokat (lásd: Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Málta ügyre vonatkozó indítványa [C-557/15, EU:C:2017:613, 68. pont]).

19 Lásd többek között: 1987. július 8-i Bizottság kontra Belgium ítélet (247/85, EU:C:1987:339, 7. pont); 1996. március 7-i Associazione Italiana per il WWF és társai ítélet (C-118/94, EU:C:1996:86, 21. pont); 2010. november 11-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-164/09, nem tették közzé, EU:C:2010:672, 28. pont). Lásd még: bizottsági iránymutató dokumentum, 56. o., 14. pont.

56. Egyrészt senki sem vitatja, amint azt a Hivatal a vitatott határozatokban megállapította, hogy az orvvadászat e határozatok elfogadásának időpontjában jelentős kihívást jelentett a farkasok megőrzését célzó politika sikere szempontjából – amely megállapítás a kérdést előterjesztő bíróság szerint hihető. Egyebekben a Hivatal megjegyezte, hogy a farkasok sérüléseket okoztak kutyáknak. Az a Tapiola által állított tény, még ha bizonyítottnak tekintjük is, amely szerint a Hivatal nem bizonyította a kutyákat érő sérülések bekövetkezésének statisztikailag magas valószínűségét, nem kérdőjelezi meg a Hivatal által megállapított probléma valós jellegét, még ha az korlátozott jelentőségű is.

57. Másrészt ezzel szemben, amint azt a Bizottság állítja, az eltérések által érintett területek lakossága általános biztonságérzetének javítása valószínűleg túl általánosan lett megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az arányosság vizsgálatát e követett célhoz képest. Közelebbről az előzetes döntéshozatalra előterjesztő határozatból nem tűnik ki, hogy a Hivatal bizonyította volna a lakosság félelmeinek valós voltát és terjedelmét, ahogy végeredményben a biztonságukat fenyegető veszélyeket sem.[20]

2. Az állományszabályozó eltérések követett célok elérésére való alkalmasságáról

58. Az annak megállapításához szükséges bizonyítási szint meghatározása, hogy az eltérés alkalmas-e az előzetesen megjelölt célok elérésére, különös nehézségeket vet fel a jelen ügy összefüggéseiben.

59. *Először*, amennyiben az alapeljárásban szereplő eltérések egy annak vizsgálatát célzó kísérletből eredtek, hogy a jogszerű vadászat korlátozott engedélyezése hozzájárulhat-e az orvvadászat csökkentéséhez és végeredményben a farkasállomány védettségi állapotának javításához, az e célok elérésére való alkalmasságukkal kapcsolatban bizonytalanságok álltak fenn a Hivatal által elfogadásuk időpontjában.

60. Ebben az összefüggésben a Tapiola állításával ellentétben álláspontom szerint nem lehet azt megkövetelni, hogy az ilyen eltérések elfogadásának időpontjában bizonyított legyen, anélkül hogy ezzel kapcsolatban bármilyen tudományos bizonytalanság fennmaradna, hogy azok eredményeként csökkent a jogellenes vadászat, valamint hogy e hatás terjedelme olyan mértékű, hogy csökkenni fog az embernek felróható teljes pusztulás.

61. Amint már kifejtettem,[21] az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja álláspontom szerint akkor biztosít jogalapot az érintett faj populációi védettségi állapotának javítását célzó eltérések elfogadására, ha az e cél elérése tekintetében hatékonyságukat illetően valamekkora bizonytalanság áll fenn. Amint azt a finn kormány kifejtette, az alapeljárásban szereplőkhöz hasonló állományszabályozó eltérések úgy értelmezhetők, mint amelyek az orvvadászat elleni küzdelmet célozzák, lehetővé téve az állományszabályozó vadászat engedélyezése által a jogellenes vadászat szintjére gyakorolt hatás értékelését. Ebből a szempontból az, hogy a kísérlet nem volt meggyőző, önmagában nem teszi alkalmatlanná az ilyen eltéréseket az ily módon leírt cél elérésére.

62. Álláspontom szerint az állományszabályozó eltérések e cél elérésére való alkalmasságának megállapítása céljából az illetékes nemzeti hatóságnak a jelen indítvány 44. és 45. pontjában felidézett elveknek megfelelően szigorú tudományos adatok alapján csak azon feltevést kell alátámasztania, amely szerint az állományszabályozó vadászat csökkentené a jogellenes vadászatot, mégpedig olyan mértékben, hogy pozitív nettó hatást gyakorolna a farkasállomány védettségi állapotára.[22] E feltevést különösen a tervezett eltérések számának és a jogellenes elejtések számára vonatkozó legfrissebb becsléseknek az összevetése alapján kell megvizsgálni.

20 Ezzel kapcsolatban a Bizottság kijelenti, hogy egyetlen farkas sem támadott meg embert közel egy évszázada. A Tapiola rendelkezésére álló adatok szerint a második világháború óta nem jegyeztek fel emberre irányuló farkastámadást Fennoskandináviában.

21 Lásd a jelen indítvány 52. pontját és 14. lábjegyzetét.

22 Ilyen bizonyítékok lehetnek a szóban forgó tagállamokban folytatott szociológiai jellegű tanulmányok, illetve a más országokban engedélyezett állományszabályozó vadászat által a farkas megőrzése tekintetében eredményezett következményekkel kapcsolatos tudományos adatok.

63. Ezt a következtetést nem kérdőjelezi meg a Tapiola által hivatkozott elővigyázatosság elve. Az élőhelyvédelmi irányelvvel összefüggésben ez az elv lényegében azt jelenti, hogy valamely emberi tevékenység nem engedélyezhető, ha az adott területre vonatkozó legjobb tudományos ismeretekre figyelemmel a tevékenység védett élőhelyek és fajok megőrzésére gyakorolt káros hatásainak hiányával kapcsolatos észszerű kétségek állnak fenn.[23] Márpedig, amint azt a későbbiekben kifejtem, e követelmény már részét képezi annak a szintén az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének bevezető rendelkezésében rögzített feltételnek, amely szerint az eltérés elfogadását megelőzően bizonyítani kell, hogy az *nem befolyásolja hátrányosan* az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását.[24] Az elővigyázatosság elve nem kötelezi az illetékes nemzeti hatóságokat annak bizonyítására, hogy az eltérés *javítani fog* e populációk védettségi állapotán.

64. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz olyan információkat, amelyek szerint a Hivatal a vitatott határozatok elfogadását megelőzően tudományos adatok alapján alátámasztotta volna a fent hivatkozott feltevést. A kérdést előterjesztő bíróságnak ennélfogva értékelnie kell, hogy a Hivatal elvégezte-e ezt a feladatot.

65. Ennek kapcsán a Hivatal azt állítja, bizonyított, hogy az állományszabályozó vadászat alkalmas az orvvadászat mérséklésére, legalábbis rövid távon. A Tapiola és a Bizottság azt állítja, hogy a rendelkezésre álló tudományos munkákból inkább ennek az ellenkezője tűnik ki.[25]

66. Egyébként az utóbbiak rendelkezésére álló információk szerint a 2015–2016-os vadászati idényben állományszabályozó eltérések alapján 43 vagy 44 farkast lőttek ki Finnországban, az összesen 275 és 310 példány közötti egyedszámú populációból. Feltéve, hogy ezeket az adatokat a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, annak az elméletnek, amely szerint a populáció 15%-ának elpusztítása – az embernek felróható egyéb okokból megállapított pusztulást nem számítva – javíthatja annak védettségi állapotát, legalábbis bizonyos fokú óvatosságot kellett volna keltenie benne.

67. A Tapiola hozzáteszi ebben a tekintetben, hogy az állományszabályozó vadászatok által érintett farkasok száma meghaladta a jogellenes elejtések éves számát, amelyet a vadgazdálkodási terv szerint körülbelül 30 példányra becsültek.[26] Az állományszabályozó vadászat tehát 14 példánnyal több elpusztítását eredményezte, mint amelyek az orvvadászat miatt pusztultak volna, feltételezve azt, hogy az állományszabályozó vadászat teljes mértékben véget vet a jogellenes vadászatnak, amivel kapcsolatban felmerülhetnek kételyek. Ezek az adatok – amelyeknek pontosságát a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia – arra mutatnak rá, hogy ezek az eltérések nem alkalmasak a faj védelme érdekében az orvvadászat elleni küzdelemre irányuló céljuk elérésére.

23 Lásd ebben az értelemben többek között: 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 44. pont); 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 66. pont); 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 117. pont). Ezek az ítéletek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésére vonatkoztak, amennyiben az azt írja elő, hogy valamely tervet vagy projektet, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a „Natura 2000” terület kezeléséhez, de arra jelentős hatással lehet, csak akkor lehet jóváhagyni, ha az illetékes hatóság meggyőződött arról, hogy az nem befolyásolja hátrányosan az említett terület épségét. A Bíróság által ezen ítéletekben kifejtett elvek álláspontom szerint analógia útján az irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmezésére is alkalmazhatók, amennyiben az a közösségi jelentőségű fajok szigorú védelmére irányuló kötelezettség alóli bármilyen eltérés elfogadása feltételeként az e fajok populációi kedvező védettségi állapotának elterjedési területükön történő fenntartásával kapcsolatos hátrányos befolyás hiányát írja elő.

24 Lásd a jelen indítvány 89–92. pontját.

25 A Tapiola különösen a következő cikkekre hivatkozik: Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A, Eikelboom, J. A. J., és Huijbregts, M. A. J., „The impact of hunting on tropical mammal and bird populations”, *Science*, 356 (6334), 2017, 180–183. o., valamint Epstein, Y., „Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to »Tolerance Hunting« in the European Union and United States”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 26. kötet, 1. sz., 2017, 19–29. o. A Bizottság is idézi az utóbbi cikket.

26 Vadgazdálkodási terv, 15. o.

68. Ami *másodszor* az állományszabályozó eltérések annak megakadályozására való alkalmasságát illeti, hogy a farkasok kutyákat sebesítsenek meg, ez – amint azt a Bizottság hangsúlyozta – főszabály szerint attól a kérdéstől függ, hogy ezek az eltérések a sérüléseket okozó egyedeket célozzák-e meg. Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint, amint azt a tárgyalás során a finn kormány is megerősítette, a vitatott határozatok pusztán ajánlást tettek címzettjeiknek arra, hogy a zavaró egyedeket válasszák ki, de nem kötelezték őket erre.

69. Ugyanakkor a 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítéletnek [27] megfelelően nem lehet kizárni, hogy egy olyan falka valamely egyedének kilövése, amelynek bizonyos példányai károkat okoznak – még ha nem is a zavart okozó példányokat veszik célba – megelőzheti vagy csökkentheti e károkat, félelmet keltve a farkasokban az ember iránt. A Bíróság szerint ugyanakkor az eltérésről döntő hatóságnak e feltevést konkrét bizonyítékokkal kell alátámasztania. A kérdést előterjesztő bíróság nem pontosította, hogy a jelen ügyben előterjesztettek-e ilyen jellegű bizonyítékokat, amit majd meg kell vizsgálnia.

3. Az esetleges alternatív megoldások vizsgálatáról

70. Amint az az ítélkezési gyakorlatból [28] kitűnik, az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése azt írja elő a tagállamok számára, hogy a más kielégítő megoldások hiányát illetően olyan pontos és megfelelő indokolást adjanak, amely lehetővé teszi az eltérés alátámasztására hivatkozott célok elérését. [29]

71. A Bizottság azt is kimondta, hogy a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos hasonló indokolási kötelezettség nem teljesül, ha az eltérés nem említi más megfelelő megoldás hiányát, illetve nem utal a releváns technikai, jogi és tudományos jelentésekre. [30]

72. A jelen ügyben, amint azt a Tapiola és a Bizottság is kiemelte, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz arra vonatkozó információt, hogy a Hivatal megindokolta volna, hogy az állományszabályozó eltérések alátámasztása érdekében hivatkozott célok elérésének mennyiben lett volna az egyetlen eszköze a farkasvadászat részleges legalizálása, illetve hogy az eltérések ilyen magas száma mennyiben lett volna szükséges ehhez.

73. E tekintetben, amint arra a Bizottság rámutatott, e határozatból nem tűnik ki, hogy a Hivatal részletesen elemezte volna az orvvadászat ellenőrzéséhez kapcsolódó gyakorlati nehézségeket, ami alapján megállapíthatta volna, hogy egy szigorúbb ellenőrzési és szankcionálási politika, egyéb megelőző intézkedésekkel párosulva, nem jelent megfelelő lehetőséget. [31] A kérdést előterjesztő bíróság azt sem pontosította, hogy a Tapiola által javasolt alternatív megoldások – mint az elektromos kerítések biztosítására szolgáltatott források növelése, valamint a helyi lakossági tájékoztatását szolgáló aktívabb politikák – [32] megvizsgálására és indokolással ellátott elutasítására sor került-e.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, 42. pont.

28 Lásd a jelen indítvány 44. pontját, valamint a 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítéletet (C-342/05, EU:C:2007:341, 31. pont).

29 E kötelezettség az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (3) bekezdésének a) pontjából is következik, amely azt írja elő, hogy az e cikk (1) bekezdése értelmében engedélyezett eltérések végrehajtásáról szóló, a (2) bekezdés alapján a tagállamok által a Bizottság elé terjesztendő jelentéseknek tartalmazniuk kell „az eltérés [okait], beleértve a kockázat jellegét, adott esetben megfelelő utalással az elvetett alternatív megoldásokra és a felhasznált tudományos adatokra”.

30 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 50. és 51. pont). Lásd még: bizottsági iránymutató dokumentum, 61. o., 40. pont.

31 A Bizottság példaként az Alpok régiójában megvalósított LIFE programra hivatkozik (lásd a következő weboldalt: http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/).

32 Egyebekben a Tapiola hangsúlyozza, hogy más tagállamok, vagyis a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Svéd Királyság az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján az orvvadászat megelőzését a farkasok elejtése nélkül megcélzó eltéréseket fogadtak el. Álláspontom szerint az, hogy más tagállamok adott esetben meg tudták oldani ugyanazt a problémát eltérés alkalmazása nélkül, bár önmagában nem meghatározó, de arra utaló erős valószínűsítő körülmény, hogy a tervezett eltéréshez képest van alternatív megoldás. Lásd ebben az értelemben, analógia útján: Fennelly főtanácsnok LRBPO és AVES ügyre vonatkozó indítványa (C-10/96, EU:C:1996:430, 39. pont).

74. A Hivatal, anélkül hogy kifejezetten vitatná az előzetes elemzés e hiányát, előadja, hogy a szankciók szigorítása nem lett volna alkalmas az orvvadászattól való elrettentésre, mivel azokat igazságtalannak tekintik. Egyebekben a Hivatal szerint, amint arra K. Ruhanen és a finn kormány is rámutatott, a vadgazdálkodási terv az állományszabályozó vadászat mellett az orvvadászat hosszabb távú megakadályozásához szükséges további intézkedéseket is előírt. Ezen intézkedések közé tartoztak az információs kampányok, a helyi lakossággal folytatott konzultáció, valamint a farkasok által okozott károk megtérítése.

75. Egyebekben, ami a kutyák farkasok általi megsebesítésének elkerülésére irányuló célt illeti, amint azt a Bizottság hangsúlyozta, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem fejtette ki, hogy a zavart okozó példányokat megcélzó eltérések – adott esetben a hivatásos vadászok általi elejtésükre is kiterjedően – miért nem lettek volna alkalmasak e cél elérésére.

76. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, hogy a Hivatal az alapeljárásban szereplő eltéréseket anélkül fogadta el, hogy előzetesen pontosan és megfelelően megindokolta volna, hogy semmilyen más megoldás nem tette volna lehetővé a követett célok elérését, azt kell megállapítani, hogy ezek az eltérések sértik az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdését.

C. Az eltéréseknek a faj védettségi állapotára gyakorolt hatásáról

1. Azon földrajzi szintekről, amelyeken az érintett fajok populációinak védettségi állapotát értékelni kell

77. Azon, az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének bevezető rendelkezésében szereplő feltétel tiszteletben tartásának ellenőrzése érdekében, hogy az eltérés „nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását a természetes elterjedési területükön”, az illetékes nemzeti hatóságoknak először az említett populációk aktuális védettségi állapotát kell megvizsgálniuk. Csak e vizsgálat eredményeként fogják tudni értékelni az említett hatóságok azt a hatást, amelyet az eltérés gyakorolhat az említett populációk védettségi állapotára. [33]

78. A harmadik kérdés a) pontja azon földrajzi szintekre vonatkozik, amelyeken ebben az összefüggésben egy farkaspopuláció védettségi állapotát értékelni kell. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy ezt az értékelést az eltérés által hivatkozott helyi térségen kívül el kell-e végezni a tagállam területének egészén is, sőt, akár határokon átnyúló szinten is, amennyiben a szóban forgó populáció természetes elterjedési területe több ország területére terjed ki.

79. Ennek kapcsán, mivel az élőhelyvédelmi irányelv nem határozza meg sem a „populáció”, sem a „természetes elterjedési terület” fogalmát, ezek jelentése a 16. cikk (1) bekezdésének összefüggésében az irányelv céljára figyelemmel világítható meg. Az irányelv 2. cikkének együttesen értelmezett (1) és (2) bekezdése szerint e cél többek között a közösségi jelentőségű fajok kedvező védettségi állapotának fenntartása, illetve helyreállítása „a tagállamoknak a Szerződés hatálya alá tartozó európai területén belül”. A „kedvező védettségi állapot” fogalmát egyébként az említett irányelv 1. cikkének i) pontja az ugyanezen területen található populációkra utalva határozza meg.

80. E megfontolásokra figyelemmel az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „populáció” fogalma nem redukálható az egy adott eltérés által érintett helyi falkára. Ebből a szemszögből értékelte a Bíróság a 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítéletben [34] a farkas védettségi állapotát a nemzeti terület szintjén. [35]

33 Lásd ebben az értelemben: bizottsági iránymutató dokumentum, 62. o., 43. pont.

34 C-342/05, EU:C:2007:341, 27. pont.

35 Finnország területét illetően emlékeztetek arra, hogy a *canis lupus* faj csak a rénszarvastartási területen kívül minősül szigorúan védett közösségi jelentőségű fajnak (lásd az élőhelyvédelmi irányelv IV. mellékletének a) pontját).

81. Ugyanezen logikát követve a bizottsági iránymutató dokumentum úgy határozza meg a „populáció” fogalmát, mint az ugyanazon fajhoz tartozó, egyidejűleg ugyanazon földrajzi területen élő, egymással szaporodásra képes egyedek csoportját.[36] E dokumentum szerint a „természetes elterjedési terület” fogalma azokat a térbeli határokat írja körül, amelyeken belül a populáció fejlődik.[37]

82. Ebből a nézőpontból, amint azt az említett dokumentum és az LCIE-iránymutatás javasolja, illetve amint azt a Tapiola, a finn és a dán kormány, valamint a Bizottság előadja, az érintett fajok populációinak védettségi állapotát, valamint azt a hatást, amelynek kiváltására a tervezett eltérés alkalmas, a tagállam, vagy adott esetben, ha e tagállam határai több bioföldrajzi régiót szelnek át, az érintett bioföldrajzi régió területének szintjén kell értékelni.[38]

83. Ezenfelül, amint azt valamennyi írásbeli észrevételt benyújtó érintett hangsúlyozta, és amint a bizottsági iránymutató dokumentum is előírja,[39] az eltérés hatásának a helyi falka területének szintjén történő értékelése általában az általa a szóban forgó populáció védettségi állapotára gyakorolt hatás nagyobb léptékben történő értékelése céljából szükséges. Mivel ugyanis az eltérésnek egy konkrét problémára kell reagálnia egy különös helyzetben,[40] annak következményei elméletileg az az által érintett helyi területén érzékelhetők a legközvetlenebbül. Márpedig egy populáció nemzeti vagy bioföldrajzi szintű védettségi állapota a helyi területeket érintő különböző eltérések kumulált hatásától, illetve adott esetben a helyi szinten beavatkozó embernek felróható egyéb pusztulási okoktól függ.[41]

84. Ezzel szemben nem értek egyet a Hivatal által a kérdést előterjesztő bíróság előtt előterjesztett azon érveléssel, amely szerint annak bizonyításához, hogy az itt vizsgált feltétel a jelen ügyben teljesült, elegendő azt alátámasztani, hogy az eltérés nem veszélyezteti a farkaspopuláció kedvező védettségi állapotának fenntartását a határokon átnyúló szinten meghatározott természetes elterjedési területén. Bár a Hivatal nem jelölte meg pontosan a szóban forgó farkaspopuláció természetes elterjedési területének kiterjedését, a Tapiola által szolgáltatott információkból kitűnik, hogy az Finnország és Oroszország területének bizonyos részeit fedheti le.[42]

36 Bizottsági iránymutató dokumentum, 62. o., 43. pont. Lásd még a Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) szakértői csoport „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores” című dokumentumát (2008. július 1., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf, a továbbiakban: LCIE-iránymutatás, 7. és 8. o.). E dokumentumot a Bizottság megrendelésére készítették annak érdekében, hogy tükrözze a nagyragadozókat érintő gazdálkodás legjobb gyakorlatait. A Bizottság ennek alapján az ott szereplő iránymutatásokat ajánlja a tagállamoknak (lásd a „Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores” című bizottsági dokumentumot, 2008. július 1., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). E dokumentum, noha nem kötelező, szintén releváns információkat tartalmaz az élőhelyvédelmi irányelv értelmezése céljából.

37 Bizottsági iránymutató dokumentum, 11. o., 19. pont. Az LCIE-iránymutatás szerint (9. o.) e határok farkaspopuláció esetében több száz négyzetkilométerre is kiterjedhetnek.

38 Lásd: bizottsági iránymutató dokumentum, 63. o., 45. és 46. pont, valamint LCIE-iránymutatás, 22. o. Az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikke c) pontjának iii. alpontja szerint az Unió területén kilenc bioföldrajzi régió található, mégpedig az alpesi, atlanti, fekete-tengeri, boreális, kontinentális, mediterrán, makaronéziai, pannon és sztyeppes régiók. A „Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013–2018” című dokumentum (2017. május, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, 18. o.) azt írja elő, hogy amennyiben valamely tagállam területe több bioföldrajzi régióra is kiterjed, az élőhelyvédelmi irányelv alkalmazásáról szóló jelentéseknek – amelyeket az irányelv 17. cikkének (1) bekezdése szerint hatévente be kell nyújtani – minden ilyen régió szintjén kell elemzést tartalmazniuk. Az említett irányelv 16. cikkének (1) bekezdésén alapuló, a közösségi jelentőségű fajok védettségi állapotának vizsgálatára irányuló kötelezettség ily módon a tagállamokat az ugyanezen irányelv 17. cikkének (1) bekezdése alapján terhelő felügyeleti és jelentéstételi kötelezettséget tükrözi.

39 Bizottsági iránymutató dokumentum, 63. o., 46. pont. A Bizottság itt azt javasolja, hogy a populáció védettségi állapotának értékelését helyi szinten végezzék el, majd ezt követően állítsák párhuzamba a nemzeti vagy bioföldrajzi szinten fennálló helyzettel.

40 Lásd a jelen indítvány 54. pontját.

41 Lásd a jelen indítvány 95. pontját.

42 Azt is megjegyzem, hogy az LCIE-iránymutatás 4. táblázata és 1. függeléke szerint (48., 65. és 66. o.) a finn területen élő farkasok a karéliai populáció részét képezik, amely magában foglal minden Finnországban, illetve az orosz terület egy részén élő farkast. Lásd még a „Key actions for large carnivore populations” című bizottsági dokumentumot, 2015. február 4., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, 46. o. Ezzel együtt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem szerepel az, hogy a Hivatal bizonyította, hogy az ily módon meghatározott populáció kedvező védettségi állapotban van.

85. E tekintetben emlékeztetek először arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv kizárólag a tagállamok területén célozza a közösségi jelentőségű fajok populációi védettségi állapotának megőrzését. Másodszor, a harmadik országokat nem terhelik az e fajok szigorú védelmére irányuló, az említett irányelvből következő kötelezettségek. Ennélfogva a tagállamoknak a gyakorlatban nincs lehetőségük arra, hogy ellenőrizzék, illetve hogy észszerűen előre jelezzék az említett fajok azon egyedeinek számát és típusát, amelyek kilövését a harmadik ország esetlegesen engedélyezi vagy eltűri.[43] Mivel az eltérés által a populáció védettségi állapotára gyakorolt hatás az embernek felróható különböző pusztulási okok kumulált hatásától függ, azt nem lehet egy harmadik ország határán átnyúló terület szintjén értékelni.

86. E megközelítés húzódik meg álláspontom szerint a Bíróságnak a 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítéletben[44] foglalt értékelése mögött. Amint arra a Tapiola rámutatott, a Bíróság ebben az ítéletben csak a finn terület szintjén döntött a farkas védettségi állapotáról, anélkül hogy azt megvizsgálta volna a határokon átnyúló populáció szintjén.

87. E következtetés nem prejudikálja azt a kérdést, hogy egy tagállam megállapíthatja-e, hogy a szóban forgó populáció védettségi állapota kedvező, amennyiben annak természetes elterjedési területe több tagállam területét fedi le, azáltal, hogy e tagállam bizonyítja, hogy az érintett határokon átnyúló terület szintjén ilyen állapotot élvez.[45]

88. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetben az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésén alapuló eltérést nem lehet anélkül elfogadni, hogy ne értékelték volna az érintett faj populációinak védettségi állapotát, valamint azt a hatást, amelyet a tervezett eltérés gyakorolhat arra a tagállam területe egészén, illetve a tagállamon belül azon bioföldrajzi régiónak a szintjén, amelyben ezen eltérést végre kell hajtani.

2. Az arra vonatkozó feltétel tartalmáról, hogy a szóban forgó populációk kedvező védettségi állapotának fenntartását nem éri hátrányos befolyás

89. Harmadik kérdésének az általam együttesen vizsgált b) és c) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével szükségképpen ellentétes-e egy eltérés elfogadása, amennyiben az érintett faj populációinak védettségi állapota nem kedvező.

90. E tekintetben e rendelkezés szövege alapján – amely „az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását” említi –arra lehetne gondolni, hogy e populációk kedvező védettségi állapota az eltérés elfogadásának előfeltétele.

91. A Bíróság azonban a 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítéletben[46] elutasította ezt az értelmezést. Kimondta, hogy a fent hivatkozott feltétel teljesül, még akkor is, ha a szóban forgó populációk nincsenek kedvező védettségi állapotban, ha megfelelő módon megállapítást nyert, hogy az eltérés nem *súlyosbítja* az említett populációk már kedvezőtlen védettségi állapotát, illetve nem *akadályozza* azok kedvező védettségi állapotának helyreállítását. Következésképpen elegendő, ha az eltérés legalább semleges a faj védettségi állapotának szempontjából – amely eset a Bíróság szerint kivételes helyzetekre vonatkozik.

43 Még inkább ez a helyzet abban az esetben, ha a szóban forgó harmadik ország Oroszországhoz hasonlóan nem részese az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló, Bernben 1979. szeptember 19-én aláírt, a Közösség nevében az 1981. december 3-i 82/72/CEE tanácsi határozattal (HL 1982. L 38., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 280. o.) megkötött egyezmény.

44 C-342/05, EU:C:2007:341, 27. pont.

45 Az LCIE-iránymutatás (23., 26. és 27. o.) e megközelítés mellett szól, és hangsúlyozza az államközi együttműködés jelentőségét a nagyragadozók populációinak kezelése érdekében. Lásd még ebben az értelemben: bizottsági iránymutató dokumentum, 63. o., 46. pont.

46 C-342/05, EU:C:2007:341, 29. pont.

92. Ehhez hozzáteszem, hogy az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezéseit az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében szereplő elővigyázatosság elvének figyelembevételével kell értelmezni,[47] amelyre a Tapiola és a Bizottság is hivatkozott. Ez az elv azt foglalja magában, hogy amennyiben az elérhető legjobb tudományos adatok vizsgálatát követően jelentős bizonytalanság marad fenn azzal kapcsolatban, hogy egy eltérés hátrányosan befolyásolja-e az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását, a tagállamnak tartózkodnia kell annak elfogadásától vagy végrehajtásától.[48]

3. A vadgazdálkodási terv és a kilőhető példányok maximális számát meghatározó nemzeti szabályozás hatásáról

93. Első kérdésének a) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy annak értékelése szempontjából, hogy egy eltérés megfelel-e az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdése e) pontjának, releváns-e az, hogy az eltérés egy olyan vadgazdálkodási terv, valamint egy olyan nemzeti szabályozás keretébe illeszkedik, amely meghatározza az adott vadászati idényben a nemzeti területen e rendelkezés alapján kilőhető példányok maximális számát.

94. A Tapiolához, a Hivatalhoz, a finn és a dán kormányhoz, valamint a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy e körülmény ebből a szempontból releváns tényezőt jelent. Az e területen engedélyezhető kilövések maximális számának meghatározása ugyanis alkalmas annak biztosítására, hogy az egyedi eltérések kumulált hatása ne befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását.[49] A bizottsági iránymutató dokumentum egyébként azzal az indokkal javasolja vadgazdálkodási tervek elfogadását, hogy az „a legjobb módja annak, hogy bizonyítsák [az élőhelyvédelmi irányelv] 16. cikke szigorú követelményeinek való megfelelést”.[50]

95. A vadgazdálkodási terv és a szóban forgó szabályozás részletszabályainak természetesen ennek érdekében ténylegesen garantálniuk kell e követelmények tiszteletben tartását. Közelebbről, ahhoz, hogy az előzetesen megállapított maximális kvótának megfelelő számú példány elpusztítása megfeleljen e követelményeknek, a kvótát az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontján alapuló eltérések, a más eltérési okokon alapuló eltérések, valamint az embernek felróható egyéb pusztulási okok kumulált hatásának figyelembevételével kellett megállapítani.[51] Amint arra a Tapiola rámutatott, a szóban forgó populáció védettségi állapotának megőrzése szempontjából kizárólag az elpusztult példányok száma és típusa számít, elpusztulásuk okától függetlenül.

96. A jelen ügyben a Hivatal a vitatott határozatokban kiemelte, hogy az 1488/2015. sz. rendelet 1. cikkében rögzített 46 példányos felső határ lehetővé tette annak biztosítását, hogy ne kerüljön veszélybe a farkaspopuláció kedvező védettségi állapotának fenntartása, illetve helyreállítása.

97. A Tapiola és a Bizottság megkérdőjelezi ezt az érvelést, figyelemmel különösen a jelen indítvány 66. pontjában ismertetett adatokra. Egyrészt a Tapiola előadja, hogy e felső határ túlzottan magas volt, figyelemmel a farkaspopuláció méretére és védettségi állapotára. Másrészt az állományszabályozó vadászat a vadgazdálkodási tervben és az annak alapján engedélyezett eltérésekben szereplő ajánlásokkal ellentétben jelentős számú szaporodó egyedet érintett. Az ezen eltérések alapján kilőtt 43 vagy 44 farkas körülbelül fele – így különösen az R. Mustonen és K. Ruhanen által kilőtt hét farkas

47 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélet (C-127/02, EU:C:2004:482, 44. pont).

48 Lásd a jelen indítvány 63. pontját.

49 Lásd ezzel kapcsolatban: LCIE-iránymutatás, 31. o.

50 Bizottsági iránymutató dokumentum, 59. o., 33. pont. (lásd még: 65. o., 54. pont). Lásd még: LCIE-iránymutatás, 30. és 31. o.

51 Lásd az LCIE-iránymutatáshoz (72. o.) csatolt „LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores” című dokumentumot.

közül négy – szaporodó egyed volt. Márpedig emlékeztetek arra, hogy a vadgazdálkodási terv szerint a farkasfalka életképessége azt igényli, hogy nem szaporodó egyedeket vegyenek célba.[52] A Tapiola és a Bizottság megjegyzi, hogy a farkaspopuláció drasztikusan csökkent az említett eltérések végrehajtását követően.

98. Az utóbbiak által hivatkozott adatok, feltéve hogy azokat a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, arra utaló erős valószínűsítő körülmények, hogy a finn szabályozásban előzetesen megállapított maximális kvóta, a szaporodó egyedek kilövésének tilalmával párosulva nem garantálja azt, hogy az e korlátok között elfogadott állományszabályozó eltérések – köztük az alapeljárásban szereplők – ne befolyásolják hátrányosan a farkaspopuláció kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását.

D. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában rögzített különös feltételek tartalmáról

99. Az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja az ott előírt eltérési ok alkalmazásának feltételeként a befogás szelektív jellegére, a befogott példányok számának korlátozására és meghatározására, valamint az elfogások végrehajtási körülményei feltételeinek szigorú ellenőrzésére vonatkozó feltételek tiszteletben tartását írja elő. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó teljes válasz azt feltételezi, hogy a Bíróság bizonyos pontosításokat ad a kérdést előterjesztő bíróság részére e követelmények tartalmát illetően az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetben.

100. Amint azt a fenti megfontolások egyértelművé tették, az az általános előzetes feltétel, hogy az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását nem éri hátrányosan érintő befolyás, amelynek tiszteletben tartását az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése minden eltérés esetében előírja, már maga is bizonyos korlátozásokat jelent a kilőhető példányok számát, illetve adott esetben típusát illetően.

101. Annak érdekében, hogy saját tartalommal ruházzuk fel az e rendelkezés e) pontjában rögzített sajátos feltételeket és ily módon megőrizzük hatékony érvényesülésüket, azokat álláspontom szerint úgy kell értelmezni, mint amelyek ezenfelül korlátozzák az érintett fajok populációinak szigorú védelmére irányuló kötelezettségektől való eltérés lehetőségét *még akkor is, ha az eltérés nem akadályozza meg e populációk kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását.*

102. Ebből a szempontból a bizottsági iránymutató dokumentum kiemeli, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában előírt eltérési okhoz az e rendelkezés egyéb pontjaiban előírt eltérési okokhoz képest további „jelentős” korlátok kapcsolódnak, így annak alkalmazása „a gyakorlatban kivételesnek tűnik”.[53]

103. A Bizottság e dokumentumban – álláspontom szerint helyesen – egy olyan kritériumot javasol, amely szerint az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésének e) pontja alapján nem fogadható el eltérés, ha az azzal a kockázattal jár, hogy „jelentős hátrányos hatást gyakorol az érintett populációra mennyiségi vagy minőségi szempontból (vagyis negatív hatást gyakorolt egy populáció szerkezetére)”.[54] Ilyen kockázat jelenlétében az eltérés kizárt akkor is, ha nem terjed odáig, hogy megakadályozza a kedvező védettségi állapot fenntartását vagy helyreállítását.

104. E megfontolások alapján kell meghatározni az e rendelkezés e) pontjában szereplő három sajátos feltétel tartalmát.

52 Lásd a jelen indítvány 21. pontját.

53 Bizottsági iránymutató dokumentum, 58. o., 26. pont és 59. o., 30. pont.

54 Bizottsági iránymutató dokumentum, 58. o., 28. pont.

105. *Először*, az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján engedélyezett kilövések „korlátozott mértékére” vonatkozó feltétel értelmezését megvilágíthatja a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő „kis számra” vonatkozó hasonló feltételre vonatkozó ítélkezési gyakorlat.

106. E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy az e rendelkezés alapján vadászható madarak száma a faj állományszintjétől, védettségi állapotától és biológiai jellemzőitől függ. E számot a földrajzi, éghajlati, környezetvédelmi és biológiai adatok, valamint a fajok éves szaporulatával és természetes okokra visszavezethető elhullásával kapcsolatos helyzet értékelése alapján kell meghatározni.[55]

107. *Másodszor* a bizottsági iránymutató dokumentum[56] szerint az érintett faj példányai befogásának szelektív jellegével kapcsolatos követelmény az egyik faj kiválasztásának első okát jelöli meg, minden más faj kizárása mellett.[57] Álláspontom szerint ez az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában rögzített sajátos feltételek általános tartalmának fényében értelmezett, a jelen indítvány 103. pontjában ismertetett követelmény a körülményektől függően igényelheti a meghatározott egyedek vagy egyedkategóriák pontosabb kiválasztását.[58]

108. Ebből a szempontból az előírt szelektivitás mértéke is a szóban forgó állomány szintjétől, védettségi állapotától és biológiai jellemzőitől függ, amint azt lényegében a dán és a svéd kormány, valamint a Bizottság előadja.[59] Egyes fajok és populációk esetében a bizonyos biológiai vonások alapján egyedileg (többek között genetikai síkon vagy a csoportban betöltött szerepük alapján[60]), vagy meghatározott területet elfoglaló egyedek csoportjához való tartozás alapján azonosított egyedek kiválasztása bizonyulhat szükségesnek.

109. *Harmadszor* az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontján alapuló eltéréseket illető szigorúan ellenőrzött feltételek alkalmazására vonatkozó feltétel különösen azt jelenti, hogy e feltételek, valamint tiszteletben tartásuk felügyeletének módja lehetővé teszi az érintett fajok példányai elejtése szelektív és korlátozott voltának biztosítását.

110. Ennek kapcsán a Bíróság már megállapította, hogy a közigazgatási eljárásokat oly módon kell megszervezni, hogy mind az illetékes hatóságoknak a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti eltérés folytán lehetséges felhasználást engedélyező határozatai, mind pedig e határozatok végrehajtásának módja észszerű időben lefolytatott, hatékony ellenőrzésnek legyenek alávetve.[61]

55 Lásd: 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 25. és 29. pont); 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-557/15, EU:C:2018:477, 62. pont). A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő „kis számú” befogásra vonatkozó feltétel tiszteletben tartásának ellenőrzése céljából attól függően, hogy a faj vadászható-e vagy nem, a teljes éves elhullás 1%-ánál alacsonyabb vagy annak megfelelő arány képezi a rendelkezésre álló tudományos munkák referencialapját (lásd többek között: 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 ítélet [C-557/15, EU:C:2018:477, 63–65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]).

56 Bizottsági iránymutató dokumentum, 59. o., 32. pont.

57 Lásd még ebben az értelemben a 2011. december 2-án elfogadott, az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény 8. és 9. cikkének tartalmáról szóló 2. sz. (1993) határozat felülvizsgálatát, (T-PVS (2011), 36. o.), 38. o. E határozat a Berni Egyezménnyel kapcsolatos értelmező dokumentum. Mivel az élőhelyvédelmi irányelv nagyrészt ezen az egyezményen alapul (lásd e tekintetben a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a természetes és féltermészetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló tanácsi irányelv tervezetéről és a kiegészítő mellékletekről [HL 1991. C 31., 1. o., 1.2. pont.], valamint a bizottsági iránymutató dokumentumot, 7. és 8. o., 7. és 8. pont), az említett iránymutató dokumentum és különösen annak függeléke nyújthat iránymutatást a Bíróságnak ezen irányelv értelmezése során.

58 E tekintetben kiemelem, hogy a madárvédelmi irányelven alapuló fenntartható vadászatról szóló iránymutatás (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf, 67. o.) szerint az ezen irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában előírt szelektivitási feltétel az eltérés által érintett fajt, sőt alfajt, nemet vagy korosztályt érinti.

59 Ez nem sérti azt a dán kormány és a Bizottság által megjelölt főszabályt, hogy amennyiben az eltérés célja bizonyos károk megelőzése, kifejezetten a problémákat okozó egyedet kell kiválasztani. E követelmény ugyanakkor már a más megfelelő megoldás hiányára vonatkozó feltételből is következik (közelebbről az alkalmassági teszt keretében, ahogy az a jelen indítvány 68. és 69. pontjában ismertetésre került).

60 A Bizottság szerint a szaporodó farkasegyedek falkában betöltött elsődleges szerepe azt igényli, hogy azokat őrizzék meg. Lásd még: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Finnország ügyre vonatkozó indítványa (C-342/05, EU:C:2006:752, 49. pont).

61 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 8-i WWF Italia és társai ítélet (C-60/05, EU:C:2006:378, 47. pont).

111. A bizottsági iránymutató dokumentum megerősíti ezt a megközelítést, kiemelve, hogy az eltéréseket olyan egyértelmű engedélyek révén kell megengedni, amelyek pontosan megjelölik a kilőhető egyedeket vagy egyedcsoportokat és azok számát, valamint a kilövések helyét és idejét.[62] Ezenfelül minden, az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikkének (1) bekezdésén alapuló eltérés esetében annak elfogadását megelőzően az illetékes nemzeti hatóságnak meg kell győződnie az ott előírt feltételek tiszteletben tartásáról, és felügyelnie kell annak utólagos hatását.[63]

112. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie, hogy a Hivatal tudományos adatok alapján bizonyította-e, hogy a szóban forgó állományszabályozó eltérések területi és mennyiségi korlátozásai, tiszteletben tartásuk ellenőrzésének módjára is figyelemmel elegendőek voltak-e annak biztosítására, hogy azok nem gyakorolnak jelentős hátrányos befolyást a farkaspopuláció védettségi állapotára. Álláspontom szerint kevéssé valószínű, hogy ez volt a helyzet, figyelemmel egyrészt az érintett egyedek jelentős számára a teljes farkaspopulációhoz képest, a Tapiola és a Bizottság által előterjesztett adatok alapján (amennyiben ezeket bizonyítottnak vesszük),[64] másrészt pedig a szaporodó egyedek kiválasztása tilalmának hiányára.

V. Végkövetkeztetés

113. A fenti megállapításokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

1) A 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjával nem ellentétes, ha egy tagállam eltér a 92/43 irányelv IV. melléklete a) pontjában szereplő fajok, köztük a *Canis lupus* faj szándékos elpusztításának az ezen irányelv 12. cikkének a) pontjában előírt tilalma biztosítására irányuló kötelezettségétől és engedélyezi a farkasvadászatot az orvvadászat elleni küzdelem, a kutyákat érintő sérülések megelőzése és/vagy a lakosság általános biztonságérzetének javítása céljából, amennyiben e tagállam bizonyítja, hogy teljesült az említett irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontjában rögzített valamennyi feltétel.

2) A 2013/17 irányelvvel módosított 92/43 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését, amennyiben az azt írja elő, hogy e rendelkezés alapján csak akkor fogadható el eltérés, ha nincs más megfelelő megoldás, úgy kell értelmezni, hogy a tagállamnak e célból az eltérésről szóló határozatban egyértelműen és pontosan meg kell jelölnie az eltérés révén követett célokat, alá kell támasztania, hogy az eltérés alkalmas e célok elérésére, és bizonyítania kell, hogy semmilyen más megoldás nem teszi lehetővé azok elérését.

62 Bizottsági iránymutató dokumentum, 59. o., 31. pont.

63 E kötelezettség következik az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (3) bekezdésének d) és e) pontjából is, amelyek előírják, hogy a tagállamok e cikk (2) bekezdésében hivatkozott jelentései tartalmazzák „a szükséges feltételek betartásának megállapítására és ellenőrzésére […] jogosult [hatóságot]”, valamint „az alkalmazott felügyeleti [intézkedéseket] és az elért [eredményeket]”. Lásd ezenkívül: bizottsági iránymutató dokumentum, 67. o., 59. pont.

64 Lásd a jelen indítvány 66. pontját.

3) A 2013/17 irányelvvel módosított 92/43 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését, amennyiben az azt írja elő, hogy e rendelkezés alapján csak akkor fogadható el eltérés, ha az nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását a természetes elterjedési területükön, úgy kell értelmezni, hogy:

   – azzal ellentétes, ha egy tagállam ilyen eltérést fogad el, amennyiben az érintett faj populációjának védettségi állapotát csak az eltérés által hivatkozott helyi területen vizsgálták, és nem került sor az e tagállam vagy e tagállamon belül az eltérés által hivatkozott biofölдrajzi régió szintjén végzett értékelésre;

   – azzal nem ellentétes, ha egy tagállam ilyen eltérést fogad el, ha az érintett faj populációjának védettségi állapota nem kedvező, feltéve hogy az eltérés azt nem rontja tovább és nem akadályozza meg e populáció kedvező védettségi állapotának helyreállítását;

   – az a körülmény, hogy egy, a 2013/17 irányelvvel módosított 92/43/EGK irányelv 16. cikke (1) bekezdésének e) pontján alapuló eltérés egy olyan vadgazdálkodási terv, valamint egy olyan nemzeti szabályozás keretébe illeszkedik, amely meghatározza az annak alapján a nemzeti területen kilőhető példányok maximális számát, csak akkor garantálja e feltétel tiszteletben tartását, ha e kvótát olyan szinten határozták meg, hogy több, az említett kvóta határait elérő eltérés elfogadása, az esetlegesen az említett irányelv 16. cikke (1) bekezdésének a)–d) pontja alapján engedélyezett eltéréseket, valamint az embernek felróható egyéb pusztulási okokat is figyelembe véve nem befolyásolja hátrányosan az érintett fajok populációi kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását.

4) A 2013/17 irányelvvel módosított 92/43 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését, amennyiben az azt írja elő, hogy e rendelkezés alapján eltérés fogadható el az irányelv IV. mellékletében felsorolt fajok korlátozott és az illetékes tagállami hatóságok által meghatározott számú példányai szigorúan ellenőrzött feltételek mellett, szelektív módon és korlátozott mértékben végzett befogásának, begyűjtésének vagy tartásának engedélyezése érdekében, úgy kell értelmezni, hogy e hatóságoknak ezen eltérés elfogadása előtt bizonyítaniuk kell, hogy az nem jár azzal a kockázattal, hogy jelentős hátrányos hatást gyakorol az érintett populáció védettségi állapotára. Az ilyen kockázat hiányát az eltérés által érintett példányok számának korlátozása, valamint annak szelektív jellege révén kell biztosítani, a populáció szintjétől, védettségi állapotától és biológiai jellemzőitől függő részletszabályoknak megfelelően. E feltételeket pontosan meg kell határozni az eltérésről szóló határozatban. Tiszteletben tartásukat szigorúan ellenőrizni kell.