

C-629/23. sz. ügy

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata 98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás

A benyújtás napja:

2023. október 16.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Riigikohus (Észtország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. október 13.

Felperes:

MTÜ Eesti Suurkiskjad

Alperes:

Keskkonnaamet

Érdekelte fél:

Keskkonnaagentuur

Az eljárás tárgya

Az Eesti Suurkiskjad Mittetulundusühing (nonprofit egyesület, a továbbiakban: MTÜ) keresete, amely a Keskkonnaamet (környezetvédelmi hatóság, Észtország) által hozott határozat jogellenességének megállapítására irányul

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikke i) pontjának, 2. cikke (3) bekezdésének és 14. cikke (1) bekezdésének értelmezése céljából

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Úgy kell-e értelmezni az élőhelyvédelmi irányelv 14. cikkének (1) bekezdését, hogy az kötelezettséget ír elő arra vonatkozóan, hogy az e rendelkezésben említett intézkedések elfogadásakor az 1. cikk i) pontja értelmében vett kedvező védeltségi helyzetet valamely fajnak egy meghatározott tagállambeli, regionális populációja számára biztosítsák, vagy figyelembe vehető az Európai Unió tagállamainak területén élő teljes populáció védeltségi helyzete?
- 2) Amennyiben az Európai Unió tagállamainak területén élő teljes populáció védeltségi helyzetének figyelembevétele megengedhető, úgy kell-e értelmezni az élőhelyvédelmi irányelvet, hogy az feltételezi a formális együttműködést azon tagállamok között, amelyekre a populáció előfordulási területe kiterjed, vagy elegendő, ha az élőhelyvédelmi irányelv szerinti intézkedéseket elfogadó tagállam értékeli a faj populációjának a másik érintett tagállamban jellemző helyzetét vagy megállapítja az ehhez szükséges feltételeket a nemzeti vadgazdálkodási tervben?
- 3) Értelmezhető-e az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének i) pontja úgy, hogy aszerint a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) vörös listájának feltételei alapján a „sebezhető” (VU) kategóriába sorolt faj regionális populációjának lehet az élőhelyvédelmi irányelv értelmében vett kedvező védeltségi helyzete?
- 4) Értelmezhető-e az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkének i) pontja úgy, hogy aszerint valamely faj kedvező védeltségi helyzetének megállapítása során számításba vehetők a gazdasági, társadalmi és kulturális követelmények, valamint a regionális és helyi sajátosságok?

Az uniós jog hivatkozott rendelkezései

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.; a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv)

Hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A Bíróság 2020. április 23-i Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ítélete (C-217/19, EU:C:2020:291); 2019. október 10-i Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélete (C-674/17, EU:C:2019:851); 2007. június 14-i Bizottság kontra Finnország ítélete (C-342/05, EU:C:2007:341); 2004. szeptember 7-i Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ítélete (C-127/02, EU:C:2004:482); 2000. november 7-i First Corporate Shipping ítélete (C-371/98, EU:C:2000:600, 25. pont).

Hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Looduskaitseadus (természetvédelemről szóló törvény, a továbbiakban: LKS), 1. §, 3. §, 46. § és 49. §

Jahiseadus (vadászatról szóló törvény, a továbbiakban: JahiS), 22. §.

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A Keskkonnaminister (természetvédelmi miniszter, Észtország) 2012. október 4-én kiadta „A 2012-2021 közötti időszakra vonatkozóan a nagyragadozók (farkas *canis lupus*, hiúz *lynx*, barnamedve *ursus arctos*) védelméről és kezeléséről szóló cselekvési tervet”. E terv alapján valamennyi nagyragadozó-populáció állapota jónak értékelhető. A tervben – figyelembe véve az ökológiai, gazdasági és társadalmi szempontokat – hosszútávú (30 éves) célként tűzték ki a farkaspopuláció megfelelő helyzetének megőrzését. A 2012–2021 közötti időszakra vonatkozó konkrét célként éves szinten 15–25 közötti farkasfalka (beleértve a kölyköket is) megőrzését tűzték ki (a populáció teljes nagysága mintegy 150–250 példány) a vadászidény (őszi) kezdete előtt. E tartományon belül a monitoring eredményének megfelelően éves célokat kellett meghatározni, és az állományt vadászat révén kellett e tartományon belül tartani.
- 2 A Keskkonnaamet (természetvédelmi hatóság, Észtország, a továbbiakban: KeA) a farkasvadászati kvótát a 2020/2021. vadászati évre, az Észt Köztársaság területére vonatkozóan, a JahiS 22. § (2) bekezdésén alapuló 2020. október 29-i határozatával (a továbbiakban: KeA-határozat) kezdetben 140 példányban határozta meg. E határozat alapján a KeA jogosult a határozattal megállapított farkasvadászati kvótát módosítani, amennyiben a Keskkonnaagentuur (természetvédelmi ügynökség, Észtország, a továbbiakban: KAUR) ilyen javaslatot tesz. A KAUR becslése szerint a 2019. évi rossz havazási viszonyok miatt a farkasokra vonatkozó vadászati nyomás a populáció növekedési rátája alatt maradt, és 2020 őszén a farkasfalkák számát 32–34 közöttire becsülte. A kezelés fő célja az volt, hogy az észt szárazföldön 2021-ig átlagosan 20 farkasfalka legyen, a populációt pedig a megfelelő élőhelyeken olyan egyenletesen kellett elosztani, amennyire lehet.
- 3 Az MTÜ Eesti Suurkiskjad (a továbbiakban: felperes) a KeA-határozat megsemmisítése céljából keresetet nyújtott be a Tallinna Halduskohushoz (tallinni közigazgatási bíróság, Észtország), amely azt a 2021. október 1-i ítéletével elutasította. A Tallinna Halduskohus (tallinni közigazgatási bíróság, Észtország) megállapította, hogy a vadászati kvótának a JahiS 22. § (2) bekezdése alapján történő meghatározása mérlegelésen alapuló döntés volt, amelyet a bíróság a közigazgatási hatóság helyett nem hozhat meg. A bíróság azt tudja megítélni, hogy a vadászati kvóta meghatározásánál valamennyi releváns adatot figyelembe vettek-e és, hogy azokat nem önkényesen állapították-e meg. A Tallinna Halduskohus (tallinni közigazgatási bíróság, Észtország) kimondta, hogy a farkas az élőhelyvédelmi irányelv alapján szigorú védelmet igénylő, közösségi

jelentőségű fajnak minősül, az irányelv IV. melléklete azonban a farkasvadászat tilalma alóli kivételt határoz meg – többek között – az észti farkaspopulációra vonatkozóan, amelyet az irányelv V. melléklete nevesít. A bíróság véleménye szerint a közigazgatási aktus kibocsátásakor figyelembe vették a KAUR által készített monitoring jelentést és az annak mellékletét képező, a farkasvadászat szervezésére vonatkozó javaslatot.

- 4 A felperes fellebbezést nyújtott be a Tallinna Ringkonnakohushoz (tallinni fellebbviteli bíróság, Észtország), és azt kérte, hogy helyezték hatályon kívül a közigazgatási bíróság ítéletét, valamint új ítélettel adjanak helyt a keresetnek. A Tallinna Ringkonnakohus (tallinni fellebbviteli bíróság, Észtország) 2022. június 30-i ítéletével a fellebbezést elutasította és a közigazgatási bíróság ítéletének rendelkező részét változatlanul hagyta, az indokolását azonban részben megváltoztatta. Mérlegelése során a fellebbviteli bíróság figyelembe vette a 2022–2031 közötti időszakra vonatkozóan a nagyragadozók védelméről és kezeléséről szóló cselekvési tervet is.
- 5 A fellebbviteli bíróság megállapította többek között, hogy az élőhelyvédelmi irányelv által előírt korlátozások az irányelv IV. és V. melléklete vonatkozásában lényegesen különböznek egymástól. A finn populációtól eltérően az észti farkaspopuláció védelméhez szükséges intézkedések megengedettek, de nem kötelezőek. Éppen ezért a Bíróságnak a Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ügyben hozott döntésében foglalt megállapítások a jelen ügyben nem teljes mértékben relevánsak. A Bíróságnak a hivatkozott ügyben képviselt azon álláspontja, amely szerint nem ítélt meg valamely populáció természetes kiterjedésének azon része, amely egy olyan harmadik ország felségterületére nyúlik át, ahol nem áll fenn az uniós érdekelttségű fajok szigorú védelmére vonatkozó kötelezettség, az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének kontextusán kívül is jelentőséggel bír az olyan tevékenységek elfogadhatóságának megítélésére, amelyek valamely faj védettségi helyzetét hátrányosan befolyásolhatják. A vadászati kvóta meghatározása során Észtország a farkasok természetes kiterjedésének csak azon részét veheti figyelembe, ahol a populációt az uniós jog védelemben részesíti. A Bíróság ítélkezési gyakorlata nem tiltja, hogy figyelembe vegyék a tagállamok közötti vándorlást és az adott faj populációjának védettségi helyzetére gyakorolt hatásokat. Nincs arra vonatkozó bizonyíték, hogy az orosz populáció figyelembevétele nélkül ne teljesülnének a védettségi helyzet hosszútávú védelmére vonatkozó, az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének i) pontjában meghatározott feltételek. Éppen ezért nem elfogadhatatlan a Lengyelország, Litvánia és Lettország által megtett védelmi intézkedések figyelembevétele, függetlenül attól, hogy ez nem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok közötti együttműködés keretében történik.
- 6 A Bizottság által megrendelt „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015) c. jelentés szerint az Unió tagállamain belül (az EU-n kívüli területeket nem számítva) a balti farkaspopuláció kb. 900–1 400 példányból áll (ebből 20% Észtországban van), így a populáció helyzete stabil és az IUCN vörös listája szerinti LC (*least concern*) kategóriába tartozik, azaz nem fenyegetett

(47. o.). Ebből következően nem szakszerű párhuzamba állítani a karéliei (mintegy 150 példány Finnországban) és a skandináv (összesen 250–300 példány Svédországban és Norvégiában) farkaspopulációkkal, amelyek a jelentés értelmében az EN (*endangered*), azaz veszélyeztetett kategóriába tartoznak.

- 7 A felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be és kéri a fellebbviteli bíróság ítéletének részleges hatályon kívül helyezését és a keresetnek helyt adó ítélet meghozatalát. Az alperes a felülvizsgálati kérelem elutasítását kéri.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 8 Az **MTÜ Eesti Suurkiskjad** az első és másodfokú eljárásban lényegében arra hivatkozott, hogy a farkas védettségi helyzete Észtországban nem kedvező, és a kedvező helyzet elérését a 140 farkas vadászata veszélyezteti, hogy a cselekvési terv nem ülteti át az Európai Bizottság által készített iránymutatást (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (a továbbiakban: bizottsági iránymutatás), hogy a KeA-határozat lehetővé teszi ugyanabban a vadászidényben majdnem az összes szaporodásra képes példány leölését, hogy a farkasvadászat nem a károsodott területekre irányul, és hogy a vadászati kvótát nem az élőhely csökkenésének (intenzív fakivágás) és a farkasoknál fellépő betegségeknek a figyelembevételével állapítják meg. Az MTÜ Eesti Suurkiskjad megkérdőjelezte a KeA-határozat alapjául szolgáló tudományos adatok, elemzések és módszerek helyességét, elégségességét és pontosságát is.
- 9 A felülvizsgálati eljárásban a felperes hivatkozott a Bíróság azon döntésére, amely szerint a nemzeti vörös listán szereplő fajokat az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikke (2) bekezdésének értelmében vett kedvezőtlen helyzetben lévő fajnak kell tekinteni (a Bíróság Bizottság kontra Finnország ítélete, C-342/05, 26. pont, és Bizottság kontra Finnország [A hím pehelyréce tavaszi vadászata] ítélete, C- 217/19, 79. és 80. pont). Észtország a kedvező helyzet feltételeit nem értelmezheti másként. A farkas kedvezőtlen helyzete már 2008-ban (vörös lista szerinti kategóriája „mérsékelten fenyegetett”), de bizonyossággal legkésőbb 2019-ben, azaz a KeA-határozat kiadása előtt ismert volt. A természetet érintő döntések esetén, beleértve egy adott faj populációjának állapotát vagy élőhelyét érintő döntéseket, a tudományos kétségeket ki kell zárni (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítélet, 66. és 69. pont).
- 10 A felperes arra hivatkozott, hogy a farkas az IUCN feltételei alapján a vörös listán a „sebezhető” kategóriába tartozik. A faj állapotának felmérésére szolgáló második, átfogó módszert a faj életképességének modellezése jelenti (population viability analysis), amelyet az észt farkas vonatkozásában csak a jövőben terveznek elvégezni. A Bizottság által elkészített iránymutatás is foglalkozik mindkét értékelési módszerrel. A bizottsági iránymutatás szerint a nagyragadozók helyzete nem értékelhető kedvezőként, ha csak egyetlen mutató kedvezőtlen helyzetre utal (22. o.). Míg az alperes azzal érvelt, hogy a bizottsági iránymutatás nem kötelező, addig a felperes arra hivatkozik, hogy e bizottsági iránymutatás

- mellőzése nem igazolható, és nincs hasonló súllyal bíró alternatív módszer. A bizottsági iránymutatást Kokott főtanácsnok is figyelembe vette (Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Finnország ügyre vonatkozó indítványa, C-342/05, EU:C:2006:752, 52. pont és Alianța pentru combaterea abuzurilor ügyre vonatkozó indítványa, C-88/19, EU:C:2020:93, 39. pont).
- 11 A felperes előadja, hogy a fellebbviteli bíróság az ítéletében figyelmen kívül hagyta az elővigyázatosság elvét. A természetvédelem keretében kellően határos védelmi intézkedéseket kell hozni azt megelőzően, hogy valamely faj helyzete vagy élőhelye rosszabbodna (Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó indítványa, C-418/04, EU:C:2006:569, 58–60. pont). A Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola ítéletében a Bíróság úgy határozott, hogy a nagyragadozókra vonatkozó vadgazdálkodási terv nem képezheti automatikusan a 16. cikk szerinti kivételek alkalmazásának alapját, hanem a kivételre vonatkozó feltételeket mindig esetről esetre kell megvizsgálni (49–53. pont). Ennek megfelelően a valamely fajra vonatkozó maximális vadászati szám megállapításakor az V. melléklet szerint kell eljárni. Az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (1) és (2) bekezdésében meghatározott célok fontosabbak, mint a társadalmi és kulturális hatások figyelembevételének a 2. cikk (3) bekezdésében megjelölt lehetősége (First Corporate Shipping ítélet, C-371/98, 25. pont).
- 12 A KeA lényegében előadta, hogy Észtországban a farkas nem tartozik bele az LKS 46. §-a értelmében vett egyik védelmi kategóriába sem. Észtország az élőhelyvédelmi irányelv szerinti földrajzi kivételt ír elő, amelynek értelmében az LKS 49. § (1) bekezdés második és harmadik pontja szerinti cselekvési terv alapján a farkasok vadászhatóak. A cselekvési tervet, amely nem kötelező és bíróság által nem felülvizsgálható, e terület legjobb tudósaival, szakértőivel, felelős hatósági képviselőivel és érdekcsoportjaival együttműködésben dolgozták ki. A KeA álláspontja szerint az Európai Bizottság említett iránymutatása javaslat jellegű. Az alperes arra hivatkozott, hogy Észtországban a farkaspopuláció kedvező helyzetben van. A terület kis mérete alapján a populációt csak Észtországon belül lehet értékelni. Az Európai Unión belüli farkaspopuláció balti részének állományát 870–1 400 példány közé becsülik. A farkasállomány fejlődése stabilnak, az állomány változása normálnak tekinthető. A farkasállomány 2002 óta szinte megháromszorozódott. A vadak monitoringjára vonatkozó jelentésben foglalt előrejelzések szerint az előzetesen jóslott ellések száma 32–34 közötti, ami 320–340 példánynak felel meg. 140 példány vadászatával Észtország eleget tehet az Unióval szembeni kötelezettségeinek.
- 13 A KeA a felülvizsgálati eljárásban arra hivatkozott, hogy a farkasállomány kezelése a monitoring eredményein és egy gazdasági elemzésen alapul, és a cselekvési terv célja nem csupán az, hogy fenntartsák a farkasok kedvező helyzetét, hanem a farkasok kezelése is, mivel Észtországban igen rendszeresek a haszon- és háziállatok elleni támadások. Észtország az élőhelyvédelmi irányelv IV. melléklete szerinti kivétel alkalmazását a farkasok észtországi kedvező helyzete és a más vadállatokra, – a nagyobb népsűrűség esetén – a tulajdonra és az emberi egészségre gyakorolt lehetséges negatív kihatásai miatt kérte. Az IUCN

„sebezhető” kategóriájába nem az élőhelyvédelmi irányelvben meghatározott kritériumok alapján történt a besorolás. Észtországban a farkas a Natura értékelési módszere alapján továbbra is kedvező helyzetben van. Ezen kívül a farkasok helyzete valójában nem a vörös lista szerinti kritériumok alapján rosszabbodott, hanem inkább az értékelési módszerek változtak meg.

- 14 A KeA kifejtette, hogy a gazdasági és társadalmi szempontok figyelembevételére vonatkozó kötelezettség a cselekvési terv elkészítése során az LKS 49. § (3) bekezdéséből következik. A fajok védelmének célja, hogy egyensúlyt teremtsen egyrészt a faj kedvező helyzete, másrészt a gazdasági és társadalmi szempontok között. Amennyiben a tudományosan felmerült adatok és a cselekvési tervben összefoglalt legjobb tudás alapján levont következtetéseken alapuló teljes körű értékelés eredményeként a KeA arra az álláspontra jutott, hogy a faj helyzete kedvező és a vadászati kvóta teljesítése után is az marad, úgy ennek ellenkezőjét a felperesnek kell bizonyítania.
- 15 A **KAUR** kifejtette, hogy a folyó évi vadászati kvótára és struktúrára vonatkozó ajánláshoz figyelembe vették a populáció növekedéséről szóló előrejelzéseket, amelyek az előző év állományán, a kilőtt példányok számán és különböző biológiai mutatókon alapultak. Ennek során számoltak az esetleges hibákkal és figyelembe vették az elővigyázatosság elvét is. A farkas jelenlegi kedvező helyzetét (legalább 15 ellés) 2007-ben érték el és azóta nem is múlták alul (17–32 ellés, átlagosan 24). A 2020-es vadászidény előtt megbízható bizonyítékok alapján 22 ellés volt várható, 2020. december 28-ig pedig már 26 ellés történt. Az elmúlt 15 évben a farkasvadászatra vonatkozó javaslatok regionális megosztásánál nem csak a farkasok populációsűrűségét vették figyelembe, hanem a haszon- és háziállatoknak okozott károk mértékét és térbeli eloszlását is. A farkasok által haszonállatokban okozott károk száma 2007 óta 2020-ban volt a legmagasabb (1 326 juhot, 44 szarvasmarhát és 44 ebet öltek meg). A farkasok vadászatát a természetvédelmi és az azzal határos területeken szigorúbban korlátozták.
- 16 A felülvizsgálati eljárásban a KAUR arra hivatkozott, hogy az IUCN-feltételeket a fajok védettségi helyzetének globális szintű értékelése céljából dolgozták ki. A vörös lista szerinti értékelés során a fajok helyzetét nemzeti szinten vizsgálják, azonban a nagy területi igényű, relatíve kis állományú és nagy vándorló képességű fajok – mint például a farkas – esetén a populációkat országokon átnyúló szinten is megfigyelik. Az Észtország vörös listájának értékelését végző irányító csoport különösen a lehetséges negatív jövőbeli forgatókönyvekre tekintettel határozott úgy, hogy a kategóriát a csupán egy lépcsőfokkal alacsonyabb szintű „sebezhetőre” módosítja. E döntés oka többek között a közvéleménynek a farkasállomány növekedésén és az okozott károk emelkedésén alapuló negatív irányba változása, amely olyan politikai döntéshez vezethet, mint a farkasállomány jelentős csökkentése (amint az Svédországban is történt) és az állatok mozgását korlátozó határkerítés felállítása a keleti határon. A cselekvési terv a farkaspopuláció kedvező helyzetének meghatározása érdekében nem csak ökológiai, hanem gazdasági és társadalmi szempontokat is figyelembe vesz. Az elvárt minimális állományt elsősorban ökológiai szempontból határozzák meg,

míg a maximális mértéket társadalmi és gazdasági szempont alapján állapítják meg (tolerenciaküszöb).

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 17 Az LKS 1. §-ának (1) bekezdése szerint az LKS célja a természet védelme a vadon élő állatok kedvező helyzetének biztosítása révén. Az LKS 3. §-ának (2) bekezdése értelmében valamely faj helyzete akkor kedvező, ha a populációjának állapota arra enged következtetni, hogy a faj a távoli jövőben is a természetes élőhelyének vagy szaporodási élőhelyének életképes alkotórészét fogja képezni, ha nem csökken a természetes előfordulási területe, és ha kellő nagyságú élőhely áll rendelkezésre jelenleg és valószínűleg a jövőben is az adott faj populációjának hosszú távú fennmaradásához.
- 18 A faj kedvező helyzetének fenntartására vonatkozó kötelezettség az élőhelyvédelmi irányelvből következik. Az irányelv 1. cikkének i) pontja szerint egy faj védettségi helyzete a fajt érintő azon hatások összessége, amelyek a 2. cikkben meghatározott területen (azaz a Szerződésben érintett tagállamok európai területén) belül hosszú távon befolyásolhatják a faj populációinak eloszlását és sűrűségét. E rendelkezés értelmében a védettségi helyzet abban az esetben minősül „kedvezőnek”, ha az érintett faj populációinak dinamikájára vonatkozó adatok azt mutatják, hogy a faj képes hosszú távon fenntartani magát természetes élőhelyének életképes alkotórészeként, a faj természetes előfordulási területe nem csökken, és valószínűleg a belátható jövőben sem fog csökkenni, és kellő nagyságú élőhely áll rendelkezésre jelenleg, és valószínűleg a jövőben is a faj populációinak hosszú távú fennmaradásához.
- 19 Tekintettel arra, hogy az LKS vonatkozó rendelkezései az élőhelyvédelmi irányelvet ültetik át, a „helyzet” és a „védettségi helyzet” fogalmakat ebben az összefüggésben rokon értelmű fogalmakként kell kezelni. Az egyértelműség kedvéért a következőkben végig a „védettségi helyzet” kifejezés használatára kerül sor.
- 20 Az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének g) pontja alapján a közösségi jelentőségű fajok felsorolása az irányelv II., IV., illetve V. mellékletében szerepel. A farkas megtalálható valamennyi felsorolt mellékletben: a II. mellékletben, mivel e faj megőrzéséhez különleges természetmegőrzési területek kijelölése szükséges, és a IV. mellékletben, mint közösségi jelentőségű, szigorú védelmet igénylő állatfaj, azzal, hogy a IV. bekezdés kivételként kezeli többek között az észti populációt, amely az V. mellékletben, mint közösségi jelentőségű állatfaj szerepel, amelynek vadon történő begyűjtése, valamint hasznosítása igazgatási rendszabályok hatálya alá vonható.
- 21 Észtországbán a valamely adott faj védelméről és kezeléséről szóló cselekvési terv elkészítését az LKS 49. §-a szabályozza, amelynek (1) bekezdése cselekvési terv készítését írja elő többek között a faj kedvező helyzetének (azaz védettségi helyzetének) biztosítása céljából, ha a faj tudományos állapotfelvételének

eredményei alapján az addig eszközölt intézkedések ezt nem biztosítják, vagy ha ezt nemzetközi kötelezettség megköveteli (2. pont), valamint a faj kezelésének céljából, ha a faj tudományos állapotfelvételének eredményei alapján az állomány növekedése jelentős negatív hatással lehet a természetre vagy veszélyt jelenthet az emberi egészségre vagy a tulajdonra (3. pont). A cselekvési tervnek tartalmaznia kell a faj biológiájára, állapotára és elterjedésére vonatkozó adatokat, a veszélyeztetett faj kedvező helyzete biztosításának feltételeit, a veszélyeztetettség okait, a védelem és a kezelés célját, a faj kedvező helyzetének eléréséhez vagy a faj kezeléséhez szükséges intézkedések prioritási sorrendjét és végrehajtásuk ütemezését, valamint a védelem és a kezelés megszervezésének költségeit ((2) bekezdés).

- 22 A 2012-ben kibocsátott cselekvési terv célja többek között a farkasok kedvező védettségi helyzetének megőrzése mind az észti, mint a balti populáció szintjén. A cselekvési tervben kifejtik, hogy a balti populáció a farkas eurázsiai metapopulációjának része, amelynek kiterjedési területe magában foglalja Észtországot, Lettországot, Litvániát, Lengyelország észak-keleti részét, Fehéroroszországot, Ukrajna északi részét és az orosz területek egy részét. A cselekvési terv ismerteti a farkasok hozzávetőleges állapotát Lettországon (2008-as állapot), Litvániában (2008-as állapot) és Oroszország Észtországgal határos területein (2010-es állapot). Hivatkozik a szomszédos országok vonatkozásában a farkas védelmére, illetve védelmére és kezelésére vonatkozó tervek meglétére (pl. Lettországon, Fehéroroszországban és Finnországban vannak ilyen tervek, Litvániában és Lengyelországban folyamatban ezek elkészítése, míg Oroszországnak nincs ilyen terve), és tájékoztatást ad arról, hogy ezen országokban a farkas vadászható-e. A cselekvési terv a nemzetközi együttműködés területét érintően hangsúlyozza különösen egy észti képviselő részvételét az IUCN munkacsoportban, valamint a finn, svéd, norvég, lett, litván, lengyel és orosz munkatársakkal való kapcsolatokat. A cselekvési terv szerint a lett kollégákkal rendszeres az információcsere a nagyragadozók állapotának fejlődéséről és a vadászati kvótáról. A cselekvési tervben azt az álláspontot képviselik, hogy az észti nagyragadozók populációinak védettségi helyzete kedvezőnek tekinthető.
- 23 A 2022-es cselekvési terv számot ad a farkaspopuláció 2018/2019-ben elvégzett genetikai vizsgálatáról, amely a farkaspopulációt egy konzervatívabb becslés szerint legalább 65 példányra, egy optimistább becslés szerint legalább 122 példányra becsülte. A két szám hozzávetőleges meghatározása ugyanakkor túl alacsony. A cselekvési terv alapján az ellések száma 2020-ban 31 volt. A cselekvési terv egyértelművé teszi, hogy az észtországi nagyragadozó-populációkat a balti populációk részének kell tenni, továbbá, hogy a balti populációk védettségi helyzetétől függetlenül a helyi populációk védettségi helyzete és fenntarthatósága Észtországban mindenképpen ugyanolyan fontos. Míg a balti populáció helyzetét az IUCN vörös listájának feltételei szerinti „nem fenyegetett” kategóriájába sorolják, addig az észti populáció a „sebezhető” (*vulnerable*) kategóriába tartozik, amelyet illetően a veszélyeztetettség fokát a szomszédos populációkkal való feltételezett jó összeköttetés alapján egy szinttel

alacsonyabb kategóriába sorolták – amennyiben csak az észtországi populációt helyzetét vették volna figyelembe, az értékelés „veszélyeztetett” (*endangered*) lenne. Valószínűsíthető, hogy a populációk helyzete gyorsan rosszabbodhat, ha túl nagy a vadászati nyomás vagy más tényezők (pl. betegségek) merülnek fel. A farkaspopulációra vonatkozó küszöbérték a vadászidény előtt 20–30 farkasfalkát jelent kölykökkel együtt, a tavaszi időszakban pedig 140 fölötti példányt, beleértve a szaporodásra képes korú, valamint az alappopulációba tartozó példányokat. A korlátozás valamennyi faj balti populációjának számszerűsített nagyságán, az IUCN és az LCIE megfelelő ajánlásain – amelyek alapján a balti populációnak legalább 1 000 szaporodóképes korú példányt kell magában foglalnia –, az észti erdei élőhelyeknek a balti populáció előfordulási területéhez viszonyított arányán (kb. 20–25%), a páros ujjú patás állatok, mint zsákmányállatok balti előfordulási területének észtországi átlag alatti populációs sűrűségén, valamint a KAUR vadállatok megfigyelésével foglalkozó szakértőinek a populáció kor- és szociális struktúrájára vonatkozó becslésén, és Észtország társadalmi toleranciáján alapult. A cselekvési tervben a farkaspopulációt érintő kockázati tényezőkként többek között a túlzott vadászatot és például a hiányzó nemzetközi együttműködést említik.

- 24 A kérdést előterjesztő bíróság szerint nem egyértelmű, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 14. cikkének (1) bekezdésében említett intézkedések elfogadásakor az 1. cikk i) pontja értelmében vett kedvező védeltségi helyzetet kötelező-e valamely fajnak egy meghatározott tagállambeli, regionális populációja számára biztosítani, vagy figyelembe vehető a tagállamok területén élő teljes populáció (Észtország esetében a balti populáció) védeltségi helyzete. Az alapügyben történő döntés szempontjából e kérdésnek azért van jelentősége, mert a balti farkaspopuláció kedvező védeltségi helyzete nem vitás, a felperes álláspontja szerint azonban az IUCN-értékelés alapján nem lehetséges a regionális észti farkaspopuláció védeltségi helyzetét kedvezőnek tekinteni. A 2022-es cselekvési terv mindkét szinttel foglalkozik, az alperes magyarázata szerint azonban a 2012-es cselekvési terv a farkaspopulációnak az IUCN-feltételeknek való megfelelésére vonatkozó értékelés tekintetében a balti populáció szintjén alapul.
- 25 Első pillantásra az élőhelyvédelmi irányelv nyelvtani értelmezése a populáció tágabb értelmezése mellett szólna (az 1. cikk i) pontja a faj védeltségi helyzetét „a 2. cikkben meghatározott területen”, azaz „a Szerződésben érintett tagállamok európai területén” élő állományra vonatkoztatja). Ellenkező esetben minden tagállam számára egyénileg és nem a populációk egészére vonatkozóan határoznák meg a különböző, a fajták védelmének biztosítására, ellenőrzésére és az ezzel kapcsolatos jelentéstételre vonatkozó kötelezettségeket. Az irányelv IV. melléklete, amely többek között a farkas védelmével kapcsolatos szabályozás alóli kivételekről rendelkezik a IV. mellékletből az V. mellékletbe történő átültetéssel, szintén nem a populációról, mint egészről tesz említést, hanem elkülönítve kezeli az egyes államok populációit.
- 26 Amennyire a kérdést előterjesztő bíróság számára ismert, a Bíróság e kérdésre nem adott egyértelmű választ eddigi ítélkezési gyakorlatában. Bár a Bíróság a

Luonnosuojeluyhdistys Tapiola ügyben az élőhelyvédelmi irányelv 16. cikke szerinti kivételek keretében vizsgálta a kedvező védettségi helyzet biztosításának szükségességét, és többek között megállapította, hogy a kivételek hatásait a populációk különböző területein kell vizsgálni (az ítélet 58–59. pontja), ezen ügyben nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy mely területből kell kiindulni, amennyiben a 14. cikk alkalmazására kerül sor és, amennyiben a populáció védettségi helyzete a különböző területeken eltérő. A Bíróság kifejezetten csak azt állapította meg, hogy nem vehető figyelembe az érintett populáció természetes előfordulási területének azon része, amely átnyúlik egy olyan harmadik állam területének bizonyos részeire, amely államot nem kötik az európai uniós jelentőségű fajok szigorú védelmére vonatkozó kötelezettségek (lásd ugyanott, 60. pont). Ebből következően a jelen ügyben biztosan nem vehetők figyelembe a balti populációnak az Európai Unió kívüli (így az oroszországi) részei.

- 27 Az Európai Bizottság által elkészített 2008-as iránymutatás szerint egy populáció fogalmának meghatározásához több, különböző módszer áll rendelkezésre, és a populáció többszintű, hierarchikus struktúra. A bizottsági iránymutatás alapján a populációnak az élőhelyvédelmi irányelvben használt fogalma tudományos szempontból leginkább a részpopuláció fogalmának felel meg, ugyanakkor a bizottsági iránymutatásban az egyszerűség kedvéért a „populáció” szót használják (7. és 8. o.). A bizottsági iránymutatásban elismerik, hogy egy populáció védettségi helyzetét a legpontosabban a teljes populáció értékelésével és nem pedig az egyes országhatárokon belüli részpopulációk értékelésével lehet megítélni (23. o.). Másrészt a bizottsági iránymutatás kidolgozói arra hivatkoznak, hogy az irányelv módszere formailag még mindig tagállamspecifikus és, hogy egy átfogóbb módszerhez szükséges lenne a Bizottság általi egyértelműsítés azért, hogy a tagállamokat mentesítse az országspecifikus kötelezettségei alól. A populáció szintjén érvényesülő módszer azonban azt is jelentené, hogy szükségesek lennének határokon átnyúló fenntartási tervek, vagy legalábbis a nemzeti tervben konkrét feltételeket kellene megállapítani, amelyeknek a szomszédos államok populációinak meg kellene felelniük ahhoz, hogy azokat figyelembe vegyék, és hogy a helyzet változásához adott esetben azokat számításba vegyék (ez a határokon átnyúló helyzet folyamatos ellenőrzését igényelné tudományos együttműködés révén) (27. o.). Amennyire az a kérdést előterjesztő bíróság számára ismert, a farkas védelmére vonatkozóan nincs formális együttműködés, csupán egyfajta informális kommunikáció a tudósok között.
- 28 A bizottsági iránymutatás szerint a populáció átfogóbb szinten történő értelmezéséhez a határokon átnyúló együttműködés valamely formája lenne szükséges. Amennyiben a Bíróság az első kérdés megválaszolását illetően azt az álláspontot képviseli, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 14. cikkének alkalmazásához a tagállamok területén élő teljes populáció védettségi helyzete a döntő, úgy felmerül a kérdés, hogy úgy kell-e értelmezni az élőhelyvédelmi irányelvet, hogy az a populáció védelméhez feltételezi a formális együttműködést, beleértve a védelmi és kezelési intézkedések koordinációját vagy akár egy közös vadgazdálkodási tervet, azon tagállamok között, amelyekre a populáció

előfordulási területe kiterjed, vagy amennyiben nem ez a helyzet, elegendő-e, ha az élőhelyvédelmi irányelv szerinti intézkedéseket kibocsátó tagállam értékeli a faj populációjának a másik érintett tagállamban jellemző helyzetét, vagy a nemzeti vadgazdálkodási tervben kell meghatározni azokat a konkrét feltételeket, amelyeknek a szomszédos államok populációnak meg kell felelniük, hogy az intézkedéseket az előírt módon végre tudják hajtani.

- 29 Amennyiben a Bíróság azt az álláspontot képviseli, hogy valamely tagállam regionális populációja védettségi helyzetének is kedvezőnek kell lennie ahhoz, hogy a 14. cikk szerinti intézkedések alkalmazhatóak legyenek, meg kell válaszolni a populáció védettségi helyzetének élőhelyvédelmi irányelv szerinti és az IUCN vörös listájának feltételei szerinti értékelés viszonyára vonatkozó kérdést. A kérdést előterjesztő bíróság ezért megkeresi a Bíróságot azon kérdés tisztázása céljából, hogy értelmezhető-e az élőhelyvédelmi irányelv 1. cikkének i) pontja úgy, hogy aszerint az IUCN vörös listájának feltételei alapján „sérülékeny” (*vulnerable*) kategóriába sorolt faj regionális populációjának lehet az élőhelyvédelmi irányelv értelmében vett kedvező védettségi helyzete. Erre enged következtetni a Bíróságnak a C-342/05. sz. Bizottság kontra Finnország ügyben (26. és 27. pont) és a C-217/19. sz. Bizottság kontra Finnország (A hím pehelyréce tavaszi vadászata) ügyben (77–80. pont) hozott ítéletében foglalt, egyébként eltérően értelmezhető érvelése. Ennek megfelelő összefüggés található a bizottsági iránymutatásban is (18–20. pont).
- 30 A jelen ügyben az alperes és a KAUR folyamatosan hangsúlyozta, hogy a farkasok számának növekedése erős szociális és gazdasági konfliktusokhoz vezetne a társadalomban. A farkasvadászat engedélyezése mellett szóló egyik legfőbb érv a vadkárok csökkentésének szükségessége. Ezen érvelést látszik alátámasztani az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (3) bekezdése is, amely szerint az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat is. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint következetesebb az irányelvet úgy értelmezni, hogy az intézkedések megválasztása során a gazdasági és társadalmi szempontok csak azzal a feltétellel vehetők figyelembe, hogy a populáció kedvező védettségi helyzete biztosított és, hogy a populáció kedvező védettségi helyzetének megállapítása tisztán természettudományos értékelés, amely független az ilyen, nem természeti megfontolásoktól. Ha a kedvező védettségi helyzet biztosított, e szempontok szólhatnak többek között a populáció növekedésének korlátozása mellett (lásd továbbá: bizottsági iránymutatás, 24. o.).
- 31 A kérdést előterjesztő bíróság ezért a Bíróságot azon kérdés megválaszolására kéri, hogy értelmezhető-e az élőhelyvédelmi irányelv 2. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkének i) pontja úgy, hogy aszerint valamely faj kedvező védettségi helyzetének megállapítása során számításba vehetők a gazdasági, társadalmi és kulturális követelmények.