Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT
z dne 19. novembra 2020[1]

Zadeva C-900/19

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
proti
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
ob udeležbi:
Fédération nationale des Chasseurs

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Okolje – Direktiva 2009/147 – Ohranjanje prostoživečih ptic – Dovoljenje za tradicionalni način lova – Sprejemljiva oblika uporabe – Alternative – Selektivnost – Način ujetja, ki lahko privede do naključnega ujetja – Uporaba limanic za lov na drozge in kose“

I. Uvod

1. Limanica je veja ali palica, ki jo lovci premažejo z lepljivo snovjo in jo pritrdijo na drevo ali v grmovje. Brž ko se ptica dotakne limanice, se ta prilepi na njeno perje. Ptica ni več zmožna leteti in jo pobere oseba, ki limanice uporablja.[2]

2. Ta način lova je bil v preteklosti zelo razširjen, zdaj pa je glede na poročanje francoskih medijev znotraj Unije dovoljeno loviti na limanice le še v petih južnofrancoskih departmajih[3] in v letu 2020 to dovoljenje zaradi obravnavanega postopka še ni bilo izdano.[4] Tako ulovljeni primerki naj bi se kasneje uporabljali kot vabe, najbrž v okviru drugih načinov lova.

3. Francoske določbe o lovu na limanice je Komisija že pred nekaj desetletji neuspešno grajala, saj je Sodišče ugotovilo, da temeljijo na izjemi v Direktivi o pticah[5] glede selektivne sprejemljive oblike uporabe ptic v majhnem številu, ki predpostavlja neobstoj druge zadovoljive rešitve.[6]

1 Jezik izvirnika: nemščina.

2 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi Komisija/Španija (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, točka 3).

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

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

5 Zdaj Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7) v različici Direktive 2013/17/EU Sveta z dne 13. maja 2013 o prilagoditvi nekaterih direktiv na področju okolja zaradi pristopa Republike Hrvaške (UL 2013, L 158, str. 193).

6 Sodba z dne 27. aprila 1988, Komisija/Francija (252/85, EU:C:1988:202, točke 23 do 33).

4. Medtem pa se je sodna praksa razvijala naprej. Zato želi francoski državni svet (Conseil d'État) izvedeti, ali je ta tradicionalna oblika lova pod pogoji, ki jih določa francosko pravo, še vedno skladna z zahtevami te izjeme. Zlasti želi vedeti, ali je ta način v zadostni meri selektiven, ali torej izključuje pretirano naključno ujetje, in ali res ne obstaja nobena druga zadovoljiva rešitev.

II. Pravni okvir

A. Direktiva o pticah

5. Člen 2 Direktive o pticah določa temeljno dolžnost držav članic glede ohranjanja ptic:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za vzdrževanje populacije vseh vrst iz člena 1 na stopnji, ki ustreza zlasti ekološkim, znanstvenim in kulturnim zahtevam, ob upoštevanju gospodarskih in rekreacijskih zahtev, ali za prilagajanje populacije teh vrst tej stopnji."

6. Člen 8(1) Direktive o pticah prepoveduje določene načine ujetja ptic:

„Države članice za lov na ptice ter njihovo ujetje ali ubitje po tej direktivi prepovejo uporabo vseh sredstev, naprav ali načinov, zlasti tistih iz točke (a) Priloge IV, ki se uporabljajo za množično neselektivno ujetje ali ubitje ptic ali ki bi lahko povzročili lokalno izginotje vrste."

7. Priloga IV, točka (a), prva alinea, Direktive o pticah navaja zlasti limanice.

8. Člen 9(1)(c) Direktive o pticah dopušča odstopanje od nekaterih določb:

„Države članice lahko odstopajo od določb členov 5 do 8, kadar ni na voljo druge zadovoljive rešitve, zaradi:

[…]

c) dopustitve ujetja, posedovanja ali druge sprejemljive oblike uporabe določenih ptic v majhnem številu pod strogo nadzorovanimi pogoji in na selektivni podlagi."

B. Francosko pravo

9. Člen L.424-4 code de l'environnement (okoljski zakonik) določa možnost dopustitve uporabe tradicionalnih načinov lova.

10. Spor se nanaša na izvedbo arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (odlok z dne 17. avgusta 1989 o uporabi limanic za ujetje drozgov in kosov, namenjenih za vabo, v departmajih Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var in Vaucluse).

11. Člen 1 odloka z dne 17. avgusta 1989 med drugim vsebuje načelno dovoljenje za uporabo limanic:

„V departmajih Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var in Vaucluse je pod strogo nadzorovanimi pogoji, določenimi spodaj, dovoljena uporaba limanic za ujetje drozgov […] in kosov, namenjenih za vabo za osebne namene, da se omogoči selektivno ujetje teh ptic v majhnem številu, ker ni na voljo druge zadovoljive rešitve."

12. Člen 4 odloka z dne 17. avgusta 1989 se nanaša na pravila lova:

„Limanice smejo ostati nastavljene zgolj, kadar je lovec prisoten. Vse ujete ptice je treba takoj očistiti. Med temi aktivnostmi je prepovedano nositi puško."

13. Člen 6 odloka z dne 17. avgusta 1989 med drugim določa, da se število ptic, ki se jih sme ujeti, določi vsako leto:

„Največje število ptic, ki se smejo ujeti med lovno sezono, in po potrebi tehnične podrobnosti za vsak departma vsako leto določi minister, pristojen za lovstvo."

14. Člen 11 odloka z dne 17. avgusta 1989 ureja ravnanje z drugimi pticami:

„Vsa divjad, razen drozgov […] in kosov, ki se slučajno ujame, se takoj očisti in izpusti."

15. V nacionalnem postopku se obravnava pet ministrskih odlokov z dne 24. septembra 2018 glede lovne sezone 2018–2019, ki so bili izdani na podlagi člena 6 odloka z dne 17. avgusta 1989.

16. V vsakem od teh petih odlokov je v členu 1 določeno največje število drozgov ali kosov, ki se jih sme ujeti:

„V departmajih [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] in [Vaucluse] znaša v lovni sezoni 2018–2019 največje število drozgov ali kosov, namenjenih za vabo, ki se jih sme ujeti na limanice, [2900], [400], [11.400], [12.200] oziroma [15.600].

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

17. Združenji Association One Voice (združenje One Voice) in Ligue pour la protection des oiseaux (francoska zveza za varstvo ptic) grajata uporabo limanic, ki so po njunem mnenju grozovita naprava za ujetje, in okoliščino, da se ta lov razteza tudi na vrste ptic, glede katerih je v skladu z razvijajočimi se znanstvenimi spoznanji ugotovljen znaten upad populacij ter njihova občutljivost za bolezni. Zato sta pri državnem svetu vložili tožbo glede francoske ureditve, ki dovoljuje uporabo limanic. Fédération nationale des chasseurs (francoska nacionalna lovska zveza) je priglasila udeležbo v sporu in predlagala zavrnitev tožbe.

18. Tožeči stranki trdita, da je ta ureditev, zlasti ker dovoljuje neselektivni tradicionalni način lova, v nasprotju s členom 9(1) Direktive o pticah. Ligue pour la protection des oiseaux (francoska zveza za varstvo ptic) v zvezi s tem predlaga, naj se imenuje izvedenec, da se ugotovi, koliko ptic, ki jih ni bilo dovoljeno ujeti na limanice, je bilo v zadnjih lovnih sezonah slučajno ujetih na limanice. Poleg tega naj ureditev ne bi utemeljevala, zakaj razen ujetja na limanice ni na voljo druge zadovoljive rešitve.

19. Državni svet Sodišču zato postavlja naslednji vprašanji:

1. Ali je treba določbe člena 9(1)(c) Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 razlagati tako, da nasprotujejo temu, da države članice dovolijo uporabo sredstev, naprav in načinov ujetja ali ubitja, ki bi lahko, čeprav minimalno in zgolj začasno, vodili do naključnega ujetja? Katera merila – ki se nanašajo zlasti na omejen delež ali obseg tega naključnega ujetja, na dejstvo, da dovoljeni postopek lova načeloma ne povzroči smrti, in na obveznost, da se brez resnega poškodovanja osvobodijo slučajno ujeti primerki – je mogoče glede na okoliščine primera uporabiti, da bi se štelo, da je izpolnjeno merilo selektivnosti, določeno s temi določbami?

2. Ali je treba Direktivo z dne 30. novembra 2009 razlagati tako, da je mogoče s ciljem ohranitve uporabe načinov in sredstev lova ptic, skladnih s tradicijo, v rekreativne namene, če so izpolnjeni vsi drugi pogoji za tako odstopanje iz točke (c) istega odstavka, utemeljiti neobstoj druge zadovoljive rešitve v smislu odstavka 1 člena 9 te direktive, in da je tako mogoče odstopiti od načela prepovedi teh načinov in sredstev lova, ki je določeno v členu 8 te direktive?

20. Združenji Association One Voice (združenje One Voice) in Ligue pour la protection des oiseaux (francoska zveza za varstvo ptic) sta skupaj predložili stališče, stališča pa so predložile tudi Fédération nationale de la chasse (francoska nacionalna lovska zveza), Francoska republika in Evropska komisija. Sodišče ni opravilo ustne obravnave, saj je štelo, da je na podlagi pisnega postopka z zadevo dovolj seznanjeno.

IV. Pravna opredelitev

21. S členom 8 in Prilogo IV (a) Direktive o pticah je lov na limanice načeloma prepovedan. Vendar člen 9(1)(c), kadar ni na voljo druge zadovoljive rešitve, dopušča odstopanje od te prepovedi, da bi se pod strogo nadzorovanimi pogoji selektivno dopustilo ujetje, posedovanje ali druge sprejemljive oblike uporabe določenih ptic v majhnem številu.[7]

22. Vprašanji državnega sveta se nanašata na to, kako je treba presojati, ali je lov na limanice, ki ga izvajajo v Franciji, dovolj selektiven in ali ni na voljo druge zadovoljive rešitve. Ker je drugo vprašanje splošnejše narave, se mu bom posvetila najprej.

A. Presoja druge zadovoljive rešitve

23. Namen drugega vprašanja je, da se razjasni, ali lahko Francija utemelji, da ne obstaja druga zadovoljiva rešitev v smislu člena 9(1) Direktive o pticah, s sklicevanjem na cilj ohranitve uporabe načinov in sredstev lova ptic, skladnih s tradicijo, v rekreativne namene.

1. Uvrstitev v okviru načela sorazmernosti

24. Kakor druga odstopanja iz člena 9(1) Direktive o pticah tudi točka (c) tega člena izraža načelo sorazmernosti.[8] V skladu s členom 9(1)(c) lahko države članice odstopijo od člena 8, da bi pod strogo nadzorovanimi pogoji selektivno dopustile ujetje, posedovanje ali druge sprejemljive oblike uporabe določenih ptic v majhnem številu. Vsa odstopanja, določena v členu 9(1), pa so mogoča le pod pogojem, da ni na voljo druge zadovoljive rešitve. Člen 9(1) torej dopušča tehtanje med varstvom ptic in drugimi interesi, ki je določeno v členu 2 Direktive o pticah ter členu 191(3), tretja in četrta alinea, PDEU.

25. Načelo sorazmernosti spada med splošna načela prava Unije. V skladu s tem načelom so obremenjujoči ukrepi – kot v obravnavani zadevi omejitev lova ptic – zakoniti le tedaj, kadar so primerni in nujni za dosego dopustnih ciljev. Pri tem je treba, kadar je na voljo več primernih ukrepov, izbrati najmanj zavezujočega; poleg tega povzročene neugodnosti ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jih poskuša doseči.[9]

7 Sodbi z dne 27. aprila 1988, Komisija/Francija (252/85, EU:C:1988:202, točki 27 in 28), in z dne 9. decembra 2004, Komisija/Španija (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, točka 34).

8 Sodbi z dne 10. septembra 2009, Komisija/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, točka 57), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 67).

9 Sodbe z dne 11. julija 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, točka 21); z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 86), in z dne 4. junija 2020, Madžarska/Komisija (C-456/18 P, EU:C:2020:421, točka 41).

26. Tehtanje, ki je potrebno v skladu s tem načelom, ustreza členu 191(3), tretja alinea, PDEU. V skladu s to določbo Unija pri pripravi svoje okoljske politike upošteva možne koristi in stroške ukrepanja ali neukrepanja. Poleg tega je treba v skladu s četrto alineo upoštevati gospodarski in socialni razvoj Unije ter uravnotežen razvoj njenih regij.

27. Člen 2 Direktive o pticah napotuje na to dolžnost in določa, da je treba pri uporabi direktive upoštevati gospodarske in rekreativne zahteve.

28. Prepovedi v členih od 5 do 8 Direktive o pticah so ukrepi, ki omejujejo svoboščine, da bi se lahko uresničili cilji direktive. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe pa njihova načelna skladnost s svoboščinami državljanov Unije, zlasti lovcev, ni postavljena pod vprašaj.

29. Odstopanja od varstva ptic, ki jih je treba razlagati ozko [10], pa zahtevajo utemeljitev. Tudi ukrepi, ki so sprejeti na tej podlagi, morajo biti primerni in nujni za dosego zadevnih ciljev, saj njihov cilj sicer ne upravičuje uporabe odstopanja. Predvsem pa učinki teh ukrepov na varstvo ptic ne smejo biti nesorazmerni z zadevnim ciljem.

30. Glede ciljev, ki bi lahko upravičevali odstopanje, v obravnavanem postopku ni treba presojati, ali je dopustitev lova na limanice sorazmerno sredstvo za zagotavljanje ujetja ptic za vabo. To je sicer namen, ki je določen v upoštevnih francoskih določbah. [11] Vendar to sredstvo samo po sebi ne bi bilo potrebno, saj bi bilo mogoče ptice za vabo pridobiti tudi na druge načine, na primer z mrežami ali morda z vzrejo v ujetništvu. [12]

31. Namesto tega pride kot utemeljitev v poštev – kolikor je razvidno – le cilj, da se ohrani uporaba načina in sredstev lova ptic, ki so se tradicionalno uporabljali, v rekreativne namene, ki ga navaja državni svet in ki je določen v členu L.424-4 code de l'environnement (okoljski zakonik). Dopustitev lova na limanice v zadevnih regijah je nedvomno primerna in nujna za omogočanje nadaljnjega obstoja tega načina lova.

2. Nasprotujoča si interesa

32. V jedru vprašanja državnega sveta, ki se nanaša na presojo obstoja druge zadovoljive rešitve, je to, da se določi relativna teža ohranitve tradicionalnega načina lova v razmerju do varstva ptic. Odstopanje od varstva ptic, ki ga želi uporabiti ena od držav članic, mora biti v pravem razmerju do potreb, ki ga upravičujejo. [13] Če varstvo ptic pretehta te potrebe, je druga zadovoljiva rešitev, da se opusti odstopanje od varstva ptic.

33. V zvezi s tem je treba najprej razjasniti, ali je ohranitev uporabe načina in sredstev lova ptic, ki so se tradicionalno uporabljali, v rekreativne namene sploh cilj, ki lahko upravičuje odstopanje od prepovedi iz člena 8 Direktive o pticah, preden je mogoče tehtati uporabo tega odstopanja in cilje Direktive o pticah.

10 Sodbi z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točka 34), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 66).

11 Glej zgoraj, točka 11.

12 Sodbi z dne 8. julija 1987, Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, točka 41), in z dne 12. decembra 1996, LRBPO in AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, točka 18).

13 Sodbi z dne 10. septembra 2009, Komisija/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, točka 57), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 67).

a) Cilj ohranitve tradicionalnih načinov lova

34. V skladu s členom 9(1)(c) ohranitev tradicionalnih načinov lova v rekreativne namene lahko odstopanje od prepovedi iz Direktive o pticah upravičuje le, kadar pomeni sprejemljivo obliko uporabe zadevnih vrst ptic.

35. Sodišče ne more dokončno in izčrpno presoditi, za katero obliko uporabe je treba priznati, da je sprejemljiva. Odgovor na vprašanje, ali je ohranitev določenih tradicionalnih praks sprejemljiva, je zlasti odvisen od moralnih ali kulturnih preudarkov, tako da je treba državam članicam priznati določeno diskrecijsko pravico, katere meje prekoračijo le pri očitno napačnih ocenah.[14]

36. Člen 13 PDEU potrjuje tako stališče. V skladu s to določbo morajo Unija in države članice na določenih političnih področjih sicer v celoti upoštevati zahteve po dobrem počutju živali kot čutečih bitij, vendar morajo pri tem spoštovati zakonodajne ali upravne določbe in ustaljene običaje držav članic zlasti glede verskih obredov, kulturnih tradicij in regionalne dediščine. Neodvisno od tega, ali spada lov ptic v eno od navedenih političnih področij, je naloga nacionalnih organov prav to spoštovanje, vsaj če v pravu Unije glede tega ni posebnih določb.

37. Ohranitev tradicionalnega načina lova v rekreativne namene, ki je omejen na razmeroma pogoste vrste, ne pomeni očitno nesprejemljive oblike uporabe.

38. Sicer drži, da je zgolj materialni interes pridobitve lovljenih ptic zagotovo zelo omejene narave in bi ga bilo mogoče na zadovoljiv način zadovoljiti z gojenimi pticami[15], tudi pticami drugih vrst. Vendar gre pri rekreativnem lovu predvsem za uresničitev ljubiteljstva, ki ga je racionalno težko utemeljiti. Zlasti kadar temelji taka subjektivna želja na regionalno razširjeni tradicionalni praksi in jo zadevne osebe zato izvajajo že dlje, jo je načeloma vseeno mogoče priznati za sprejemljivo. Zakonito izvajanje prakse v preteklosti sicer ne pomeni zaščite pred spremembami pravne ureditve,[16] toda brez takih sprememb taka praksa vsekakor ni brez nadaljnjega nesprejemljiva.

39. Sodišče je temu razlogovanju vsaj implicitno sledilo, ko je – v nasprotju z dvomi različnih generalnih pravobranilcev[17] – nadaljnji obstoj lova v rekreativne namene ali posedovanje prostoživečih ptic v volierah večkrat priznalo za sprejemljivo obliko uporabe.[18]

40. Če pristojne službe držav članic smiselno pridejo do zaključka, da ima ohranitev regionalno razširjenega tradicionalnega načina lova v rekreativne namene pomembno kulturno težo, je torej ta način lova mogoče priznati za sprejemljivo obliko uporabe zadevnih vrst ptic.

14 Glej glede zaščite mladoletnikov sodbo z dne 14. februarja 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, točka 44), glede varnosti v cestnem prometu sodbo z dne 10. februarja 2009, Komisija/Italija (C-110/05, EU:C:2009:66, točka 65), ter glede ravni zaščite zdravja sodbe z dne 7. marca 1989, Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, točka 17);, z dne 11. decembra 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, točka 103), in z dne 1. oktobra 2020, A (Oglaševanje in spletna prodaja zdravil) (C-649/18, EU:C:2020:764, točka 71).

15 Sodbi z dne 8. julija 1987, Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, točka 41), in z dne 12. decembra 1996, LRBPO in AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, točka 18).

16 Sodbe z dne 16. maja 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, točka 21); z dne 29. januarja 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, točka 55), in z dne 6. oktobra 2015, Komisija/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, točka 49).

17 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Fennellya v zadevi LRBPO in AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, točka 36), generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboja Colomerja v zadevi Ligue pour la protection des oiseaux in drugi (C-182/02, EU:C:2003:248, točka 23 in naslednje), generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi Komisija/Španija (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, točka 35) in generalne pravobranilke Sharpston v zadevi Komisija/Malta (Prostoživeči ščinkavci) (C-557/15, EU:C:2017:613, točke 90 ter od 107 do 110).

18 Sodbe z dne 8. julija 1987, Komisija/Italija (262/85, EU:C:1987:340, točka 38); z dne 12. decembra 1996, LRBPO in AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, točka 16 in 24); z dne 16. oktobra 2003, Ligue pour la protection des oiseaux in drugi (C-182/02, EU:C:2003:558, točka 11), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 65).

b) Tehtanje

41. Navedeni cilj dopustitve lova na limanice je treba tehtati z njegovim negativnim vplivom na cilje Direktive o pticah.

42. Namen Direktive o pticah je v skladu z njenim členom 1 zaščita vseh evropskih vrst ptic. V ta namen morajo države članice v skladu s členom 2 populacije teh vrst vzdrževati na stopnji, ki ustreza zlasti ekološkim, znanstvenim in kulturnim zahtevam, ob upoštevanju gospodarskih in rekreacijskih zahtev, ali za prilagajanje populacije teh vrst tej stopnji.

43. Kot sem že pred kratkim navedla,[19] imajo države članice glede tega, razen kar zadeva specifične določbe, sicer diskrecijsko pravico,[20] vendar pa uvodne izjave 3, 5, 7 in 8 ter predvsem uvodna izjava 10 Direktive o pticah kažejo, da bi morale države članice populacije vseh prostoživečih vrst ptic v Uniji vzdrževati na „zadovoljivi ravni“.[21] Če to ni zagotovljeno, odvzema ptic vsekakor ni mogoče šteti za sprejemljivo izkoriščanje v smislu desete uvodne izjave Direktive o pticah.[22]

44. Pri uporabi člena 9(1)(c) Direktive o pticah je cilj vzdrževanja zadovoljive ravni populacije prostoživečih ptic zagotovljen že s tem, da je v tej določbi predvideno odstopanje od prepovedi iz členov od 5 do 8 omejeno na „majhno število“ ptic zadevne vrste.[23] Sodišče je zato odločilo, da je po trenutnih znanstvenih dognanjih dopusten le odvzem v višini manj kot 1 % skupne letne smrtnosti zadevne populacije (povprečna vrednost) pri vrstah, na katere lov ni dovoljen, in v višini 1 % pri vrstah, na katere je lov dovoljen.[24]

45. Če je lov na limanice ustrezno omejen, lahko cilj, da se ga ohrani kot tradicionalni načina lova v rekreativne namene, torej načeloma upraviči uporabo odstopanja iz člena 9(1)(c) Direktive o pticah.

46. Poleg tega je treba seveda upoštevati tudi nadaljnje pogoje za tako odstopanje. Zlasti sta potrebna strogo preverjanje in nadzor, spoštovati pa je treba tudi merilo selektivnosti. To merilo je predmet prvega vprašanja za predhodno odločanje, ki bo obravnavano v nadaljevanju.

3. Odgovor na drugo vprašanje

47. Zato je treba ugotoviti, da je ohranitev tradicionalnega načina lova v rekreativne namene mogoče priznati za sprejemljivo obliko uporabe zadevnih vrst ptic. Ta ohranitev torej lahko upraviči neobstoj druge zadovoljive rešitve in odstopanje iz člena 9(1)(c) Direktive o pticah, če so izpolnjeni ostali pogoji za tako odstopanje. Zlasti mora biti način lova omejen na odvzem majhnega števila ptic zadevne vrste.

19 Moji sklepni predlogi v povezanih zadevah Föreningen Skydda Skogen in drugi (C-473/19 in C-474/19, EU:C:2020:699, točka 97).

20 Glej sodbe z dne 8. julija 1987, Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, točka 8), in Komisija/Italija (262/85, EU:C:1987:340, točka 8), ter z dne 19. januarja 1994, Association pour la protection des animaux sauvages in drugi (C-435/92, EU:C:1994:10, točka 20).

21 Glej sodbe z dne 27. aprila 1988, Komisija/Francija (252/85, EU:C:1988:202, točka 28); z dne 16. oktobra 2003, Ligue pour la protection des oiseaux in drugi (C-182/02, EU:C:2003:558, točka 17), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 68), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:116, točka 50) in moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2006:569, točki 111 in 112).

22 Sodbe z dne 16. oktobra 2003, Ligue pour la protection des oiseaux in drugi (C-182/02, EU:C:2003:558, točka 17); z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točka 32); z dne 10. septembra 2009, Komisija/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, točka 59), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 68).

23 Sodbe z dne 16. oktobra 2003, Ligue pour la protection des oiseaux in drugi (C-182/02, EU:C:2003:558, točka 17); z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (Prostoživeči ščinkavci) (C-557/15, EU:C:2018:477, točka 66), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 89).

24 Sodbi z dne 15. decembra 2005, Komisija/Finska (C-344/03, EU:C:2005:770, točki 53 in 54), in z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (Prostoživeči ščinkavci) (C-557/15, EU:C:2018:477, točka 63). Da se sodba z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 90), ne da bi bilo to utemeljeno, izrecno ne nanaša na skupno smrtnost, glede na predhodno sodno prakso ne bi smelo biti upoštevno.

B. Selektivnost

48. S prvim vprašanjem želi francoski državni svet izvedeti, ali člen 9(1)(c) Direktive o pticah državam članicam preprečuje dopustitev načinov ujetja, ki lahko, čeprav le minimalno in strogo časovno omejeno, privedejo do naključnega ujetja. Zlasti želi izvedeti, katera merila je – glede na omejen delež in obseg tega naključnega ujetja, glede na to, da dovoljeni postopek lova načeloma ni smrtonosen, in glede na obveznost, da se naključno ujeti primerki osvobodijo, brez da bi se jih resno poškodovalo – mogoče uporabiti, da bi se lahko štelo, da je merilo selektivnosti, predvideno v navedeni določbi, izpolnjeno.

49. Da bi lahko odgovorila na to vprašanje, bom najprej preučila razmerje med načinom množičnega neselektivnega ujetja iz člena 8(1) Direktive o pticah in pojmom selektivnosti iz člena 9(1)(c) ter nato predlagala razlago na podlagi tehtanja.

1. Množična neselektivnost iz člena 8 Direktive o pticah

50. V členu 8(1) in Prilogi IV, točka (a), k Direktivi o pticah je prepovedan lov na limanice, saj gre za način, s katerim se ptice ujame množično in neselektivno.[25] Limanice namreč po svoji naravi pomenijo nevarnost vsaj za vse vrste ptic, ki se ne morejo rešiti z lastno močjo, ne da bi se poškodovale. Prav tako ni mogoče izključiti, da so prizadete tudi žuželke.

51. Komisija pravilno poudarja, da je Sodišče glede tega že odločilo, da je drug način uporabe limanic, in sicer parany v španski deželi Valencia, množičen in neselektiven v smislu člena 8(1) Direktive o pticah. Čeprav so imeli lovci – kot v obravnavanem primeru – obveznost, da druge ujete ptice, ki niso pripadale ciljnim vrstam, očistijo in jih izpustijo, to ni moglo omajati ugotovitve, da je ta način ujetja množičen in neselektiven.[26] Taka ocena je prepričljiva, saj se zadevne ptice po vsej verjetnosti kljub čiščenju precej poškodujejo.

52. Iz besedila se zdi, da množičnega neselektivnega načina ujetja iz člena 8(1) Direktive o pticah ni mogoče šteti za selektivni način v smislu člena 9(1)(c),[27] saj skoraj vse jezikovne različice Direktive v obeh določbah uporabljajo isti besedni koren, in sicer „neselektiven“ v členu 8(1) in „selektiven“ v členu 9(1)(c).

53. A tudi v nemški, madžarski in slovaški jezikovni različici, ki uporabljajo različne besedne korene, je izraz „neizbirno“ v členu 8 Direktive o pticah kombiniran z izrazom „selektivno“ v členu 9 (nemška in madžarska jezikovna različica) oziroma je izraz „neselektivno“ v členu 8 kombiniran z izrazom „temelječ na izbiri“ v členu 9 (slovaška jezikovna različica). To so sopomenke, v zvezi s katerimi ni mogoče sklepati na različen pomen.

54. Le latvijska jezikovna različica uporablja povsem različna pojma, in sicer „neselektivno“ („neselektīvas“) v členu 8(1) Direktive o pticah in „naključno“ („izlases“) v členu 9(1)(c). Pri tem pa gre očitno za napako v prevodu, ki poleg tega za sodbo glede francoskega lova na limanice[28] pred pristopom Latvije ne bi mogla biti upoštevna.

25 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca da Cruza Vilaça v zadevi Komisija/Francija (252/85, EU:C:1988:55, točka 43). Glej tudi sodbo z dne 27. aprila 1988, Komisija/Francija (252/85, EU:C:1988:202, točka 27).

26 Sodba dne 9. decembra 2004, Komisija/Španija (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, točka 20).

27 Tako tudi v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca da Cruza Vilaça v zadevi Komisija/Francija (252/85, EU:C:1988:55, točka 43). Glej tudi sodbi z dne 8. julija 1987, Komisija/Italija (262/85, EU:C:1987:340, točka 39), in z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (Prosto živeči ščinkavci) (C-557/15, EU:C:2018:477, točki 84 in 85).

28 Sodba z dne 27. aprila 1988, Komisija/Francija (252/85, EU:C:1988:202, točki 27 in 28).

55. Na podlagi te sodbe proti Franciji ter sodne prakse, ki ji je sledila [29], pa množična neselektivnost načina ujetja ne izključuje nujno uporabe člena 9(1)(c) Direktive o pticah, temveč Sodišče to odstopanje v povezavi z množičnimi neselektivnimi načini lova redno presoja.

56. V prid taki razlagi je dejstvo, da to odstopanje sicer glede na člen 8 ne bi imelo nobenega praktičnega učinka. Prav tako pri podrobnejšem pregledu ne obstaja noben način lova, ki bi zagotavljal popolno selektivnost. Celo lov s puškami, ki je po stališču generalnega pravobranilca Geelhoeda bolj selektiven kot kateri koli drug, [30] v praksi privede do neželenih žrtev, na kar med drugim kažejo lovske nezgode.

2. Razlaga pojma selektivnosti v členu 9 Direktive o pticah

57. Na podlagi te sodne prakse sta po mojem mnenju mogoči dve različni razlagi pojma selektivnosti.

58. Prvič bi lahko za selektivne šteli načine lova, ki v smislu praga *de minimis* le v najmanjšem obsegu zajamejo druge ptice kot ptice ciljne vrste. Toda kako naj se tak prag številčno določi?

59. Vendar se mi, ne le zaradi težavnosti številčne določitve praga *de minimis*, zdi bolje merilo utemeljiti na že omenjeni [31] *funkciji* člena 9(1) Direktive o pticah. Ta določba naj bi namreč omogočala tehtanje med varstvom ptic in drugimi upravičenimi interesi.

60. Zato se mi zdi smiselno, da merila selektivnosti ne razumemo kot absolutnega praga za uporabo odstopanja iz člena 9(1)(c) Direktive o pticah. Kvečjemu je treba preučiti, ali so naključno ujetje ptic in njegove posledice nesorazmerne v primerjavi s priznano uspešnostjo in prednostmi tega načina ujetja.

61. Tako je treba preveriti, kolikšno naključno ujetje je glede na cilj odstopanja še sprejemljivo.

3. Upoštevni vidiki za tehtanje

62. Če ga razumemo tako, merilo selektivnosti ustreza že prikazanim značilnostim odstopanja iz člena 9(1)(c) Direktive o pticah.

63. Tehtanje je zato zlasti potrebno za presojo, ali obstaja druga zadovoljiva rešitev, saj gre pri tem praviloma za rešitve, s katerimi se cilj obravnavanega načina lova uresničuje v manjši meri. Večje ko so negativne posledice spornega načina lova za varstvo ptic, več omejitev je potrebnih za dosego ciljev, kar lahko nazadnje privede do prepovedi načina lova.

64. V obravnavanem primeru je treba upoštevati, da francoska ureditev lovce sicer zavezuje k temu, da nemudoma očistijo in osvobodijo ptice, ki niso zajete v dovoljenju za lov. Okoljski združenji, ki sta udeleženki, pa navajata, da se ta dolžnost ne upošteva. Pri limanicah gre tudi za to, da te zaradi svoje narave lahko zlasti poškodujejo perje ujetih ptic. Zato je vprašljivo, ali si ptice zopet opomorejo. Poleg tega je generalna pravobranilka Sharpston že opozorila, da lahko že ujetje ptice zaradi stresa privede do njene smrti. [32]

65. Ti ugovori poudarjajo dvoje.

29 Glej tudi sodbi z dne 9. decembra 2004, Komisija/Španija (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, točka 34), in z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (Prosto živeči ščinkavci) (C-557/15, EU:C:2018:477, točka 84 in naslednje).

30 Sklepni predlogi v zadevi Komisija/Španija (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, točka 31).

31 Glej zgoraj, točki 24 in 28.

32 Sklepni predlogi v zadevi Komisija/Malta (Prostoživeči ščinkavci) (C-557/15, EU:C:2017:613, točka 102).

66. Prvič, odstopanje je v skladu s členom 9(1)(c) Direktive o pticah dopustno le pod strogo nadzorovanimi pogoji, v členu 9(2)(e) pa je zahtevana določitev nujnega nadzora. Če je bil izveden zadostni nadzor, bi morala biti presoja oziroma ovrženje očitkov glede nespoštovanja določb na podlagi ustreznih poročil razmeroma enostavna.

67. Drugič, pristojne službe morajo pri odločanju o odstopanjih iz člena 9 Direktive o pticah razpolagati s kakovostnimi in aktualnimi znanstvenimi podatki.[33] Ti podatki morajo, kar zadeva lov na limanice, pokazati, v kakšnem obsegu se ujamejo neželene vrste ptic in kakšno škodo zadevne ptice ob tem utrpijo. Sicer pristojne službe negativnih posledic za varstvo ptic za namene tehtanja ne morejo pravilno presojati.

68. Zaključke teh znanstvenih ugotovitev glede vpliva načina ujetja na zaščito neželenih vrst je treba skupaj s prizadetostjo ciljnih vrst tehtati z interesi izvajanja lova, ki jim nasprotujejo. To pomeni, da mora biti način lova utemeljen s toliko večjimi interesi, kolikor večji so njegovi vplivi.

4. Odgovor na prvo vprašanje

69. Način lova je torej mogoče priznati za v zadostni meri selektiven v smislu člena 9(1)(c) Direktive o pticah, kadar je na podlagi kakovostnih in aktualnih znanstvenih podatkov ter zadostnega praktičnega nadzora zagotovljeno, da so neželeno ujetje ptic in njegove posledice v primerjavi s kulturnim pomenom načina lova sprejemljivi.

V. Predlog

70. Zatorej Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Ohranitev tradicionalnega načina lova v rekreativne namene je mogoče priznati za sprejemljivo obliko uporabe zadevnih vrst ptic. Ta ohranitev torej lahko upraviči neobstoj druge zadovoljive rešitve in odstopanje iz člena 9(1)(c) Direktive o pticah, če so izpolnjeni ostali pogoji za tako odstopanje. Zlasti mora biti način lova omejen na odvzem majhnega števila ptic zadevne vrste.

2. Način lova je mogoče priznati za v zadostni meri selektiven v smislu člena 9(1)(c) Direktive 2009/147, kadar je na podlagi kakovostnih in aktualnih znanstvenih spoznanj ter zadostnega praktičnega nadzora zagotovljeno, da so neželeno ujetje ptic in njegove posledice v primerjavi s kulturnim pomenom načina lova sprejemljivi.

33 Glej sodbe z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točka 28); z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točki 45 in 51), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 70).