Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 19. listopadu 2020[1]

Věc C-900/19

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2009/147 – Ochrana volně žijících ptáků – Povolení tradiční metody lovu – Rozumné využívání – Alternativy – Selektivní povaha – Metoda odchytu, která může vést k vedlejším úlovkům – Používání lepu k odchytu drozdů a kosů černých"

I. Úvod

1. Jako lep je označována větev nebo tyč, na kterou lovec nanese lepivý materiál a umístí ji na strom nebo do keře. Při dotyku slepí lepidlo ptákovi peří. Pták ztrácí schopnost létat a je odchycen osobou používající tento prostředek[2].

2. Tato metoda lovu byla dříve velmi rozšířená, avšak podle zpráv z francouzských médií smí být v rámci Unie ptáci odchytáváni pomocí lepu již jen v pěti jihofrancouzských departmentech[3] a v roce 2020 bylo toto povolení z důvodu dotčeného řízení v této věci pozastaveno[4]. Takto odchycení ptáci mají později sloužit jako návnada, pravděpodobně v rámci jiných metod lovu.

3. Komise neúspěšně napadala francouzská ustanovení týkající se odchytu s pomocí lepu již před několika desetiletími, neboť Soudní dvůr konstatoval, že se na ně vztahuje ustanovení o výjimce ve směrnici o ptácích[5], které se týká výběrového rozumného využívání ptáků v malém množství, jehož podmínkou je neexistence jiného uspokojivého řešení[6].

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci Komise v. Španělsko (parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, bod 3).

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

5 – Nyní směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), ve znění směrnice Rady 2013/17 ze dne 13. května 2013, kterou se z důvodu přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti životního prostředí (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

6 – Rozsudek ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:202, body 23 až 33).

4. V mezidobí se však judikatura dále rozvíjela. Z tohoto důvodu se francouzská Státní rada (Conseil d'État) táže, zda tato tradiční metoda lovu za podmínek stanovených francouzským právem stále ještě splňuje požadavky tohoto ustanovení o výjimce. Konkrétně se ptá, zda je tato metoda dostatečně výběrová a vylučuje tedy nadměrný vedlejší úlovek, a zda skutečně neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení.

II. Právní rámec

A. Směrnice o ptácích

5. Článek 2 směrnice o ptácích obsahuje základní povinnost členských států ve vztahu k ochraně ptačích druhů:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby populace druhů uvedených v článku 1 byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž budou brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace."

6. Článek 8 odst. 1 směrnice o ptácích zakazuje určité metody lovu ptáků:

„Pokud jde o lov, odchyt nebo usmrcování ptáků v souladu s touto směrnicí, zakážou členské státy užití všech prostředků, zařízení nebo metod, jimiž jsou ptáci ve velkém měřítku nebo nevýběrovým způsobem chytáni nebo usmrcováni nebo jejichž použití by mohlo způsobit vymizení druhů v určitých územích, a to zejména těch prostředků, zařízení a metod, které jsou uvedeny v příloze IV písm. a)."

7. Příloha IV písm. a) první odrážka směrnice o ptácích uvádí konkrétně lepidla.

8. Článek 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích povoluje odchylky od určitých ustanovení:

„Pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 5 až 8 z následujících důvodů:

[…]

c) aby v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru umožnily odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků."

B. Francouzské právo

9. Článek L.424–4 code de l'environnement (zákoník životního prostředí) stanoví možnost povolit používání tradičních metod lovu.

10. Spor se týká provádění 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 (vyhláška ze dne 17. srpna 1989 o používání lepů pro odchyt drozdů a kosů černých používaných jako návnada v departmentech Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var a Vaucluse).

11. Článek 1 vyhlášky ze dne 17. srpna 1989 povoluje používání lepu:

„Používání lepu pro odchyt drozdů […] a kosů černých určených k použití jako návnada pro osobní účely je povoleno v departmentech Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var a Vaucluse za přísně kontrolovaných podmínek uvedených níže, aby byl umožněn výběrový odchyt těchto ptáků v malém množství, neboť neexistuje jiné uspokojivé řešení."

12. Článek 4 vyhlášky ze dne 17. srpna 1989 se týká způsobů lovu:

„Lep může zůstat nanesen pouze v přítomnosti lovce. Každý odchycený pták musí být ihned očištěn. Během této činnosti je zakázáno nosit pušku."

13. Podle článku 6 vyhlášky ze 17. srpna 1989 se každoročně stanoví zejména množství ptáků, kteří smí být odchyceni:

„Ministr příslušný pro lov stanoví každý rok maximální počet ptáků, které lze odchytit v průběhu lovné sezony, jakož i případně technické specifikace pro daný department."

14. Článek 11 vyhlášky ze dne 17. srpna 1989 stanoví zacházení s jinými ptáky:

„Jakákoliv jiná zvěř než drozdi […] a kosi černí, která byla náhodně odchycena, musí být okamžitě očištěna a vypuštěna na svobodu."

15. Předmětem vnitrostátního řízení je pět ministerských vyhlášek ze dne 24. září 2018 týkajících se lovné sezóny 2018–2019, které byly přijaty podle článku 6 vyhlášky ze dne 17. srpna 1989.

16. Těchto pět vyhlášek ve svých článcích 1 stanoví, jakým způsobem mohou být drozdi a kosi černí odchytáváni:

„V departmentech [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] a [Vaucluse] se maximální počet drozdů a kosů černých, kteří slouží jako návnada a mohou být odchyceni za použití lepu, stanoví pro lovnou sezonu 2018–2019 v uvedeném pořadí [2 900], [400], [11 400], [12 200] a [15 600]."

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

17. Sdružení Association One Voice a Ligue pour la protection des oiseaux kritizují používání lepu, který je podle jejich názoru krutým nástrojem odchytu, jakož i okolnost, že lov přitom zahrnuje také druhy ptáků, u nichž vývoj vědeckých poznatků svědčí o významném úbytku populací a jejich citlivosti na utrpení. Tato sdružení proto podala ke Státní radě žalobu proti francouzské právní úpravě, kterou se povoluje používání lepu. Fédération nationale des chasseurs vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice a navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta.

18. Žalobkyně tvrdí, že tato právní úprava porušuje čl. 9 odst. 1 směrnice o ptácích zejména tím, že povoluje nevýběrový tradiční způsob lovu. Ligue pour la protection des oiseaux se v této souvislosti domáhá ustanovení znalce, který určí, kolik ptáků, jejichž odchyt pomoci lepu není povolen, bylo v posledních lovných sezonách na lepu zachyceno náhodně. Kromě toho právní úprava podle jejího názoru neodůvodňuje, proč kromě odchytu na lep neexistuje jiné uspokojivé řešení.

19. Státní rada proto předkládá Soudnímu dvoru dvě otázky:

1) Musí být ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby členské státy povolily používání prostředků, zařízení a metod odchytu nebo usmrcení, které mohou vést, byť v minimálním rozsahu a zcela dočasně, k vedlejším úlovkům? Jaká kritéria, která se týkají zejména omezeného podílu nebo rozsahu těchto vedlejších úlovků v zásadě neusmrcujícího charakteru povoleného způsobu lovu a povinnosti vypustit náhodně odchycené druhy na svobodu, aniž dojde k jejich vážnému poškození, lze použít, aby bylo možné považovat kritérium výběru stanovené v těchto ustanoveních za splněné?

2) Musí být směrnice o ptácích vykládána v tom smyslu, že cíl zachovat používání způsobů a prostředků lovu ptáků odpovídajících tradičním zvyklostem pro rekreační účely, pokud jsou splněny všechny ostatní podmínky stanovené pro takovou odchylku podle čl. 9 odst. 1 písm. c), může odůvodnit neexistenci jiného uspokojivého řešení ve smyslu čl. 9 odst. 1 této směrnice, a umožnit tak odchylku od zásadního zákazu těchto způsobů a prostředků lovu stanoveného v článku 8?

20. Písemná vyjádření předložily Association One Voice a Ligue pour la protection des oiseaux společně, jakož i Fédération nationale de la chasse, Francouzská republika a Evropská komise. Soudní dvůr rozhodl, že se ústní část řízení nebude konat, neboť je na základě písemné části řízení s věcí dostatečně obeznámen.

IV. Právní analýza

21. Článek 8 a příloha IV písm. a) směrnice o ptácích v zásadě zakazují lov s pomocí lepu. Článek 9 odst. 1 písm. c) však povoluje odchylky od tohoto zákazu, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, aby v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru byl umožněn odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků [7].

22. Otázky předložené Státní radou se týkají toho, jakým způsobem má být posuzováno, zda je lov s pomocí lepu používaný ve Francii dostatečně výběrový a zda neexistuje jiné uspokojivé řešení. Vzhledem k tomu, že druhá otázka je obecnější povahy, budu se nejprve věnovat jí.

A. Posouzení jiného uspokojivého řešení

23. Druhá otázka má vyjasnit, zda může Francie odůvodnit neexistenci jiného uspokojivého řešení ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice o ptácích cílem zachování tradičních způsobů a prostředků lovu ptáků k rekreačním účelům.

7 – Rozsudky ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:202, bod 27 a 28), a ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Španělsko (parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, bod 34).

1. Posouzení z hlediska zásady proporcionality

24. Stejně jako ostatní výjimky stanovené článkem 9 odst. 1 směrnice o ptácích je také písm. c) tohoto odstavce vyjádřením zásady proporcionality[8]. Podle čl. 9 odst. 1 písm. c) se mohou členské státy odchýlit od článku 8, aby v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru umožnily odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků. Všechny výjimky podle čl. 9 odst. 1 však podléhají podmínce, že neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení. Článek 9 odst. 1 tedy umožňuje vzájemně zvažovat mezi zájmy na ochranu ptactva a jinými zájmy, jak to požaduje článek 2 směrnice o ptácích, jakož i čl. 191 odst. 3 třetí a čtvrtá odrážka SFEU.

25. Zásada proporcionality je jednou z obecných zásad práva Unie. Podle této zásady jsou omezující opatření, jako je omezení lovu ptactva v projednávané věci, zákonná pouze v případě, jsou-li vhodná a nezbytná k dosažení legitimních sledovaných cílů. Pokud se nabízí volba mezi vícero vhodnými opatřeními, je třeba zvolit to nejméně omezující; uložená omezení musí být dále přiměřená vzhledem ke sledovaným cílům[9].

26. Zvažovaní, které tato zásada požaduje, je v souladu s čl. 191 odst. 3 třetí odrážkou SFEU. Podle tohoto ustanovení přihlédne Unie při přípravě své politiky v oblasti životního prostředí k možnému prospěchu a nákladům plynoucím z činnosti nebo nečinnosti. Mimoto musí být podle čtvrté odrážky přihlédnuto k hospodářskému a sociálnímu rozvoji Unie jako celku a vyváženému rozvoji jejích regionů.

27. Článek 2 směrnice o ptácích se k této povinnosti vrací a připomíná, že při uplatňování směrnice je nutno brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace.

28. Zákazy stanovené v článcích 5 až 8 směrnice o ptácích jsou opatřeními, která omezují svobody v zájmu uskutečnění cílů směrnice. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se však netýká jejich zásadní slučitelnosti se svobodami občanů Unie, zejména lovců.

29. Spíše je zapotřebí odůvodnit výjimky z ochrany ptáků, které mají být vykládány restriktivně[10]. Také opatření přijatá na tomto základě musí být vhodná a nezbytná k dosažení příslušných cílů, neboť v opačném případě jejich cíl neodůvodňuje uplatnění výjimky. Především však dopady opatření na ochranu ptactva nesmí být v nepoměru k příslušnému cíli.

30. Stran cílů, které opatření odůvodňují, nemá být v dotčeném řízení posouzeno, zda je povolení lovu pomocí lepu přiměřeným prostředkem k umožnění odchytu ptáků používaných jako návnady. Je pravda, že tento účel je zakotven v příslušných francouzských ustanoveních[11]. Tento prostředek by však sám o sobě v zásadě nebyl nezbytný, neboť ptáky sloužící jako návnada lze získat také jinými metodami, například odchytem s pomocí sítí nebo odchovem v zajetí[12].

31. Namísto toho přichází podle všeho do úvahy pouze odůvodnění cílem uvedeným Státní radou a vyplývajícím z článku L.424–4 code de l'environnement (zákoník životního prostředí), kterým je zachování tradičních způsobů a prostředků lovu ptáků k rekreačním účelům. Povolení lovu pomocí lepu v dotčených regionech je bezpochyby vhodné a nezbytné k tomu, aby bylo možno dále provozovat tuto metodu lovu.

8 – Rozsudky ze dne 10. září 2009, Komise v. Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, bod 57), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 67).

9 – Rozsudky ze dne 11. července 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, bod 21), ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86) a ze dne 4. června 2020, Maďarsko v. Komise (C-456/18 P, EU:C:2020:421, bod 41).

10 – Rozsudky ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 34), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 66).

11 – Viz výše, bod tohoto stanoviska11.

12 – Rozsudky ze dne 8. července 1987, Komise v. Belgie (247/85, EU:C:1987:339, bod 41) a ze dne 12. prosince 1996, LRBPO a AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, bod 18).

2. Protichůdné zájmy

32. Podstatou otázky položené Státní radou, zda existuje jiné uspokojivé řešení, je určení relativní váhy, kterou má zachování tradiční metody lovu v poměru k ochraně pátků. Odchylka od ochrany ptáků, kterou členský stát zamýšlí využít, musí být totiž přiměřená potřebám, které ji odůvodňují[13]. Pokud ochrana ptáků nad těmito potřebami převažuje, spočívá uspokojivé jiné řešení v tom, že tato odchylka od ochrany ptáků nebude využita.

33. Je proto nutno nejprve vyjasnit, zda zachování tradičních druhů a prostředků lovu ptáků k rekreačním účelům je vůbec cílem, který může odůvodnit odchylku od zákazu článku 8 směrnice o ptácích, a až poté lze případně přistoupit ke zvažování mezi jeho naplňováním a cíli směrnice o ptácích.

a) Cíl zachování tradičních metod lovu

34. Zachování tradičních metod lovu k rekreačním účelům může odchylku od zákazů směrnice o ptácích podle čl. 9 odst. 1 písm. c) odůvodnit pouze v případě, že se jedná o rozumné využívání dotčených druhů ptáků.

35. Soudní dvůr nemůže konečným výčtem a obsáhle rozhodnout o tom, která využívání jsou považována za rozumná. Otázka, zda je zachování určitých tradičních postupů rozumné, závisí zejména na morálních nebo kulturních aspektech, takže je zapotřebí přiznat členským státům určitý prostor pro uvážení, jehož hranice překročí pouze v případě zjevně nesprávného hodnocení[14].

36. Článek 13 SFEU tento názor potvrzuje. Podle tohoto článku musí Unie a členské státy v určitých politikách zohlednit požadavky na dobré životní podmínky zvířat jako vnímajících bytostí, přitom však je nutno zohlednit právní nebo správní předpisy a zvyklosti členských států spojené zejména s náboženskými obřady, kulturními tradicemi a regionálním dědictvím. Nehledě na skutečnost, zda lov ptáků spadá do některé z dotčených politik, přísluší právě toto zohlednění vnitrostátním orgánům, alespoň v případě, že unijní právo k tomu nestanoví žádné zvláštní podmínky.

37. Zachování tradiční metody lovu k rekreačním účelům, která se omezuje na relativně četné druhy, není zjevně nerozumným využíváním.

38. Je pravda, že čistě materiální zájem na získání odchytávaných ptáků je zajisté velmi omezené povahy a bylo by jej možno uspokojivým způsobem nahradit ptáky odchovanými v zajetí[15], a to i jiných druhů. Rekreační lov je však spíše naplněním záliby, kterou lze sotva odůvodnit racionálními důvody. Zejména v případě, že se takovéto subjektivní přání zakládá na regionálně rozšířené tradiční praxi a dotčené osoby jej proto mohou vykonávat již delší dobu, musí být v zásadě přesto považováno za rozumné. Zákonné vykonávání určitých praktik v minulosti zajisté nezakládá ochranu vůči změnám právního stavu[16], avšak bez takovýchto změn není každopádně takováto praktika bez dalšího nerozumná.

13 – Rozsudky ze dne 10. září 2009, Komise v. Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, bod 57), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 67).

14 – Viz k ochraně mládeže rozsudek ze dne 14. února 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, bod 44), k bezpečností silničního provozu rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (C-110/05, EU:C:2009:66, bod 65), jakož i k úrovni ochrany zdraví rozsudky ze dne 7. března 1989, Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, bod 17), ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, bod 103), a ze dne 1. října 2020, A (reklama a online prodej léčivých přípravků) (C-649/18, EU:C:2020:764, bod 71).

15 – Rozsudky ze dne 8. července 1987, Komise v. Belgie (247/85, EU:C:1987:339, bod 41) a ze dne 12. prosince 1996, LRBPO a AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, bod 18).

16 – Rozsudky ze dne 16. května 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, bod 21), ze dne 29. ledna 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, bod 55), a ze dne 6. října 2015, Komise v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, bod 49).

39. Soudní dvůr tuto linii přinejmenším implicitně zachovával, když – i přes pochybnosti různých generálních advokátů [17] – opakovaně považoval pokračování lovu k rekreačním účelům nebo chov volně žijících ptáků ve voliérách za rozumné využívání [18].

40. Dospějí-li příslušné orgány členských států k přesvědčivému závěru, že zachování regionálně rozšířené tradiční metody lovu k rekreačním účelům má důležitou kulturní váhu, lze tuto metodu lovu považovat za rozumné využívání dotčených druhů ptáků.

b) Zvážení

41. Uvedený cíl povolení lovu s pomocí lepu je nutno porovnat s jeho nepříznivými dopady na cíle směrnice o ptácích.

42. Cílem směrnice o ptácích je podle jejího článku 1 ochrana všech evropských druhů ptáků. Za tímto účelem musí členské státy podle článku 2 zachovávat populace těchto druhů na úrovni nebo přivést na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž se berou v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace.

43. Jak jsem již nedávno objasnila [19], členské státy mají sice v tomto ohledu určitý prostor pro uvážení, s výhradou zvláštních právních předpisů [20], avšak body 3, 5, 7 a 8 a především bod 10 odůvodnění směrnice o ptácích svědčí o tom, že členské státy mají udržovat populace všech druhů volně žijících ptáků v Unii na „uspokojivé úrovni“ [21]. Není-li to zajištěno, nemůže být odchyt ptáků v žádném případě považován za přijatelné využití ve smyslu bodu 10 odůvodnění směrnice [22].

44. Při uplatnění čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích je cíl zachování uspokojivé úrovně populace volně žijících druhů ptáků zaručen již tím, že je výjimka ze zákazů článků 5 až 8, kterou toto ustanovení stanoví, omezena na „malá množství“ dotčených druhů ptáků [23]. Soudní dvůr proto rozhodl, že podle současného stavu vědeckých poznatků je přípustný odchyt méně než 1 % roční úmrtnosti dotčené populace (průměrná hodnota) u druhů, jejichž lov není povolen, a 1 % u druhů, které mohou být předmětem lovu [24].

17 – Stanovisko generálního advokáta Fennellyho ve věci LRBPO a AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, bod 36), generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera ve věci Ligue pour la protection des oiseaux a další (C-182/02, EU:C:2003:248, body 23 a násl.), generálního advokáta Geelhoeda ve věci Komise v. Španělsko (parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, bod 35) a generální advokátky Sharpston ve věci Komise v. Malta (pěnkavovití) (C-557/15, EU:C:2017:613, body 90, jakož i 107 až 110).

18 – Rozsudky ze dne 8. července 1987, Komise v. Itálie (262/85, EU:C:1987:340, bod 38), ze dne 12. prosince 1996, LRBPO a AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, bod 16 a 24), ze dne 16. října 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a další (C-182/02, EU:C:2003:558, bod 11), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 65).

19 – Moje stanovisko ve spojených věcech Föreningen Skydda Skogen a další (C-473/19 a C-474/19, EU:C:2020:699, bod 97).

20 – Viz rozsudky ze dne 8. července 1987, Komise v. Belgie (247/85, EU:C:1987:339, bod 8) a Komise v. Itálie (262/85, EU:C:1987:340, bod 8), jakož i ze dne 19. ledna 1994, Association pour la protection des animaux sauvages a další (C-435/92, EU:C:1994:10, bod 20).

21 – Viz rozsudky ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:202, bod 28), ze dne 16. října 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a další (C-182/02, EU:C:2003:558, bod 17), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 68), jakož i stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:116, bod 50) a moje stanovisko ve věci Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2006:569, body 111 a 112).

22 – Rozsudky ze dne 16. října 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a další (C-182/02, EU:C:2003:558, bod 17), ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 32), ze dne 10. září 2009, Komise v. Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, bod 59) a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 68).

23 – Rozsudky ze dne 16. října 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a další (C-182/02, EU:C:2003:558, bod 17), ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (pěnkavovití) C-557/15, EU:C:2018:477, bod 66), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 89).

24 – Rozsudky ze dne 15. prosince 2005, Komise v. Finsko (C-344/03, EU:C:2005:770, bod 53 a 54), ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (pěnkavovití) (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 63). Skutečnost, že rozsudek ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 90), se bez dalšího odůvodnění nevztahuje výslovně na celkovou úmrtnost, může být vzhledem k odkazům na dřívější judikaturu irelevantní.

45. Bude-li lov pomocí lepu odpovídajícím způsobem omezen, může cíl zachování tohoto lovu jako tradiční metody lovu k rekreačním účelům v zásadě odůvodňovat použití výjimky podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích.

46. Mimoto je ale nutno dodržet další podmínky této výjimky. Nezbytná je zejména přísná kontrola a dohled a dodržení kritéria výběru. Toto kritérium je předmětem první předběžné otázky, které se budu věnovat níže.

3. Odpověď na druhou otázku

47. Na základě výše uvedeného je nutno konstatovat, že zachování tradiční metody lovu k rekreačním účelům může být uznáno jako rozumné využívání dotčených druhů ptáků. Může tedy odůvodnit neexistenci jiného uspokojivého řešení, jakož i výjimku podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích, jsou-li splněny zbývající podmínky takovéto výjimky. Metoda lovu musí být především omezena na odchyt malých množství dotčených druhů.

B. Selektivní povaha

48. Podstatou první otázky francouzské Státní rady je, zda čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích brání členským státům, aby povolily metody odchytu, které mohou vést, byť v minimálním rozsahu a zcela dočasně, k vedlejším úlovkům. Zejména se ptá, jaká kritéria, která se týkají zejména omezeného podílu nebo rozsahu těchto vedlejších úlovků v zásadě neusmrcujícího charakteru povoleného způsobu lovu a povinnosti vypustit náhodně odchycené druhy na svobodu, aniž dojde k jejich vážnému poškození, lze použít, aby bylo možné považovat kritérium výběru stanovené v těchto ustanoveních za splněné.

49. Za účelem odpovědi na tuto otázku posoudím nejprve vztah mezi metodou nevýběrového odchytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o ptácích a pojmem výběru v čl. 9 odst. 1 písm. c) a následně navrhnu výklad na základě zvážení.

1. Nevýběrový způsob odchytu podle článku 8 směrnice o ptácích

50. Článek 8 odst. 1 a příloha IV písm. a) směrnice o ptácích zakazuje lov pomocí lepu, neboť se jedná o metodu, s níž je odchyt ptáků prováděn nevýběrovým způsobem [25]. Lep je totiž ze své povahy nebezpečný pro všechny druhy ptáků, kteří se nemohou osvobodit vlastní silou, aniž by si tím ještě více uškodili. Mimoto nelze vyloučit, že tím budou dotčeny druhy hmyzu.

51. Komise správně zdůrazňuje, že Soudní dvůr proto již rozhodl, že jiná metoda používání lepu, totiž „parany“ ve španělském regionu Valencia, je nevýběrovou metodou odchytu ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice o ptácích. Ačkoliv měli lovci povinnost, stejně jako v projednávané věci, očistit a uvolnit jiné zachycené ptáky než cílové druhy, nic to neměnilo na nevýběrové povaze této metody odchytu [26]. Toto posouzení je přesvědčivé, neboť dotčení ptáci i přes očištění s vysokou pravděpodobností utrpí značnou újmu.

25 – Stanovisko generálního advokáta Cruz Vilaça ve věci Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:55, bod 43). Viz také rozsudek ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:202, bod 27).

26 – Rozsudek ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Španělsko (parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, bod 20).

52. Vycházíme-li ze znění ustanovení, pak je nasnadě nepovažovat nevýběrovou metodu odchytu podle čl. 8 odst. 1 směrnice o ptácích za selektivní metodu ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) [27], neboť téměř všechna jazyková znění směrnice používají v obou ustanoveních stejný kmen slova, totiž „nevýběrový“ v čl. 8 odst. 1 a „výběrový“ v čl. 9 odst. 1 písm. c).

53. Také v německém, maďarském a slovenském jazykovém znění, které používají různé slovní kmeny, je však výraz „nevýběrový“ v článku 8 směrnice o ptácích nahrazen výrazem „selektivní“ v článku 9 (němčina a maďarština) resp. výraz „neselektivní“ v článku 8 je kombinován s výrazem „na základě výběru“ v článku 9 (slovenština). Jedná se přitom o synonyma, z nichž nelze usuzovat na různý význam.

54. Pouze lotyšská jazyková verze používá zcela rozdílné výrazy, totiž „neselektivní“ („neselektīvas“) v čl. 8 odst. 1. směrnice o ptácích a „náhodný“ („izlases“) v čl. 9 odst. 1 písm. c). Jedná se však o zjevnou chybu překladu, která ostatně nemohla mít pro rozsudek o francouzském lovu pomocí lepu [28] před přistoupením Lotyšska žádný význam.

55. Podle tohoto rozsudku proti Francii a následné judikatury [29] ale nevýběrová povaha metody odchytu nutně nevylučuje uplatnění čl. 9 odst. 1. písm. c), nýbrž Soudní dvůr tuto výjimku s ohledem na nevýběrové metody lovu pravidelně ověřuje.

56. Pro tento výklad hovoří skutečnost, že v opačném případě by tato výjimka s ohledem na článek 8 neměla žádný praktický účinek. Při podrobném zkoumání také neexistuje žádná metoda lovu, která slibuje dokonalou výběrovost. Dokonce i lov puškou, který je podle generálního advokáta Geelhoeda metodou výběrového odchytu v pravém slova smyslu [30], vede v praxi k nechtěným obětem, jejichž výrazem jsou mimo jiné nehody během lovu.

2. Výklad pojmu výběrovosti v článku 9 směrnice o ptácích

57. Na základě této judikatury přichází podle mého názoru do úvahy dva možné výklady pojmu výběrovosti.

58. Zaprvé lze považovat za výběrové takové metody lovu, které se ve smyslu pravidla *de minimis* dotýkají jiných ptáků než cílových druhů pouze ve velmi malém rozsahu. Jak ale toto pravidlo vyjádřit v číslech?

59. Nejen z důvodu obtížně vyčíslitelného pravidla *de minimis* však považuji za vhodnější vycházet z již zmíněné [31] *funkce* článku 9 odst. 1 směrnice o ptácích. Toto ustanovení má totiž umožnit zvážení mezi zájmem ochrany ptáků a jinými odůvodněnými zájmy.

60. Považuji proto za smysluplné chápat výběrovost nikoliv jako absolutní hranici pro uplatnění výjimky stanovené článkem 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích. Spíše je třeba posoudit, zda je nechtěný odchyt druhů ptáků a jeho důsledky v nepoměru k uznávaným přínosům a výhodám této metody odchytu.

61. Je tedy nutno ověřit, jaká míra vedlejšího odchytu je s ohledem na cíl výjimky ještě přijatelná.

27 – Takto také stanovisko generálního advokáta Cruz Vilaça ve věci Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:55, bod 43). Viz také rozsudky ze dne 8. července 1987, Komise v. Itálie (262/85, EU:C:1987:340, bod 39), ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (pěnkavovití) C-557/15, EU:C:2018:477, bod 84 a 85).

28 – Rozsudek ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:202, bod 27 a 28).

29 – Viz také rozsudky ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Španělsko (parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, bod 34), ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (pěnkavovití) C-557/15, EU:C:2018:477, body 84 a násl.).

30 – Stanovisko generálního advokáta ve věci Komise v. Španělsko (parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, bod 31).

31 – Viz výše body 24 až 28.

3. Rozhodující aspekty ke zvážení

62. Kritérium výběrovosti se v tomto chápání zařazuje mezi již popsané znaky výjimky podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích.

63. Zvážení je přitom zapotřebí zejména pro posouzení, zda existuje jiné uspokojivé řešení, neboť se přitom zpravidla jedná o řešení, která cíl posuzované metody lovu naplňují menší měrou. Čím větší jsou nepříznivé dopady sporné metody lovu na ochranu ptáků, o to méně napomáhá k dosažení cílů, což může vést až k zákazu takové metody lovu.

64. V projednávané věci je nutno přihlédnout k tomu, že francouzská právní úprava sice lovcům ukládá povinnost, aby ptáky, jichž se povolení netýká, očistili a znovu vypustili. Zúčastněná ekologická sdružení však namítají, že tato povinnost není dodržována. Lep je navíc ze své povahy schopen vážně poškodit peří zachycených ptáků. Je tedy sporné, zda se ptáci zotaví. Generální advokátka Sharpston mimoto již upozornila na to, že již pouhý odchyt ptáka může vést v důsledku stresu k jeho smrti [32].

65. Tyto námitky podtrhují dvě skutečnosti.

66. Zaprvé smí být výjimka podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích přiznána pouze za přísně kontrolovaných podmínek a podle čl. 9 odst. 2 písm. e) musí být stanoveny potřebné kontroly. Budou-li prováděny dostatečné kontroly, mělo by být na základě příslušných zpráv relativně snadné posoudit resp. vyvrátit námitky týkající se nedodržování předpisů.

67. Zadruhé musí mít příslušné orgány při rozhodování o výjimkách podle článku 9 směrnice o ptácích kvalitní a aktuální vědecké poznatky [33]. Z těch musí u lovu pomocí lepu vyplývat, v jakém rozsahu jsou zachycovány nežádoucí druhy ptáků a jakou újmu přitom dotčené exempláře utrpí. V opačném případě nemohou příslušné orgány správně posoudit nepříznivé dopady na ochranu ptáků pro zvážení.

68. Výsledky tohoto vědeckého posouzení dopadů této metody odchytu na ochranu nežádoucích druhů musí být společně s nepříznivými dopady na cílové druhy zváženy s opačnými zájmy na provádění lovu. Přitom platí, že se metoda lovu musí opírat o to důležitější zájmy, oč závažnější jsou její dopady.

4. Odpověď na první otázku

69. Metodu lovu lze tedy považovat za dostatečně výběrovou ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích, pokud je na základě kvalitních a aktuálních vědeckých poznatků, jakož i dostatečných praktických kontrol zajištěno, že nechtěný odchyt druhů ptáků a jeho důsledky jsou v porovnání s kulturním významem metody lovu přijatelné.

V. Závěry

70. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

1) Zachování tradiční metody lovu k rekreačním účelům může být uznáno jako rozumné využívání dotčených druhů ptáků. Může tedy odůvodnit neexistenci jiného uspokojivého řešení a výjimku podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, jsou-li splněny zbývající podmínky takovéto výjimky. Metoda lovu musí být především omezena na odchyt malých množství dotčených druhů.

32 – Stanovisko ve věci Komise v. Malta (pěnkavovití) (C-557/15, EU:C:2017:613, bod 102).

33 – Viz rozsudky ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 28), ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 45 a 51), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 70).

2) Metodu lovu lze považovat za dostatečně výběrovou ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2009/147, pokud je na základě kvalitních a aktuálních vědeckých poznatků, jakož i dostatečných praktických kontrol zajištěno, že nechtěný odchyt druhů ptáků a jeho důsledky jsou v porovnání s kulturním významem metody lovu přijatelné.