STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
L. A. GEELHOEDA
přednesené dne 7. dubna 2005 [1]

I – Úvod

1. Tato věc se týká řízení o nesplnění povinnosti zahájeného Komisí Evropských společenství proti Španělskému království, o němž Komise tvrdí, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 7 odst. 4 směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků [2] (dále jen „směrnice" nebo „směrnice o ptactvu").

2. Tento spor se týká konkrétněji výkladu a provádění čl. 7 odst. 4 a čl. 9 odst. 1 směrnice. První ustanovení obsahuje zákaz lovu stěhovavých ptáků během období jejich návratu na hnízdiště. Druhé ustanovení upravuje možnost odchylky z předchozího ustanovení.

3. Španělská vláda se dovolává této možnosti odchylky. Jednou z podmínek, kdy se lze této možnosti úspěšně dovolávat, je to, že neexistuje „jiné uspokojivé řešení". V provincii Guipúzcoa se vyskytují holubi hřivnáči v období lovu, a to jak stálí, tak stěhovaví, kteří během podzimního stěhování doletí přes Pyreneje až do středu této provincie. V pobřežní oblasti je jich však jen velmi málo. Naproti tomu je tato oblast skutečně využívána stěhovavými holuby během jejich jarního stěhování. Shromažďují se tam tedy ve velkém počtu. Podmínka spočívající v neexistenci „jiného uspokojivého řešení" je v této věci vymezena otázkou, zda pobřežní oblast provincie Guipúzcoa může být považována za samostatné zvláštní území v rámci této provincie tak, aby bylo možno odůvodnit výjimku ze zákazu lovu stěhovavých ptáků během jejich návratu na hnízdiště, a to z důvodu neexistence alternativního řešení během běžného období lovu. Jinými slovy jde tedy o to, do jaké míry může být „území" označeno za „specifické".

1 — Původní jazyk: nizozemština.

2 — Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98.

4. Článek 7 směrnice zní takto:

„1. S ohledem na početnost populace, zeměpisné rozšíření a úspěšnost rozmnožování ve Společenství mohou být druhy uvedené v příloze II loveny podle vnitrostátních právních předpisů daného státu. Členské státy zajistí, aby lov těchto druhů nenarušil úsilí o jejich zachování v oblasti jejich rozšíření.

[...]

4. Členské státy zajistí, aby lov včetně případného sokolnictví byl prováděn v souladu s platnými vnitrostátními předpisy a v souladu se zásadami rozumného využívání a ekologicky vyvážené regulace příslušných ptačích druhů a že tento lov je u populací těchto druhů, zejména stěhovavých, slučitelný s opatřeními vyplývajícími z článku 2. Postarají se zejména o to, aby druhy, na které se předpisy o lovu vztahují, nebyly loveny během období odchovu mláďat ani v jednotlivých stadiích rozmnožování. V případě stěhovavých druhů se zejména postarají o to, aby druhy, na něž se předpisy o lovu vztahují, nebyly loveny během období rozmnožování nebo během období jejich návratu na hnízdiště. Členské státy zašlou Komisi veškeré příslušné informace o praktickém uplatňování svých loveckých předpisů."

5. Holub hřivnáč je uveden v příloze II směrnice.

6. Článek 9 odst. 1 směrnice stanoví možnost odchýlit se od ustanovení článků 5, 6, 7 a 8, pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení, z důvodů uvedených v písm. a) až c). Tato odchylka je zejména možná, „aby v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru [byl umožněn] odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků" [písm. c)].

7. Podle španělských právních předpisů může příslušný správní orgán zrušit zákaz lovu stěhovavých druhů, kterým nehrozí vyhubení, během jednotlivých stadií rozmnožování nebo během období návratu na hnízdiště, aby na tradičních místech v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru umožnil odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků.

8. Odbor pro zemědělství a životní prostředí Diputación Foral de Guipúzcoa každý rok schvaluje vyhlášku (Orden Foral) povolující pro odpovídající sezónu lov holuba hřivnáče během období jeho návratu na hnízdiště (lov „a contrapasa"), v období mezi 15. únorem a 25. březnem každého roku.

II – Skutkové okolnosti sporu

9. Komise tvrdí, že lov holuba hřivnáče během jeho období návratu na hnízdiště spadá pod zákaz upravený směrnicí a že výjimka z tohoto zákazu nemůže být odůvodněna na základě čl. 9 odst. 1 písm. c). Zaprvé proto, že účelem výjimečného opatření je ve skutečnosti prodloužit běžné období lovu (existují alternativní řešení), zadruhé proto, že historická a kulturní tradice ani společenský tlak nemohou odůvodnit odchylku na základě článku 9 směrnice o ptactvu.

10. Španělská vláda nicméně má za to, že podmínky, za nichž se lze dovolávat výjimky, jsou splněny. Tvrdí, že regionální vyhlášky jsou v souladu se španělským zákonem a že tento španělský zákon je v souladu se směrnicí. Regionální vyhlášky povolující lov holuba hřivnáče během období jeho návratu na hnízdiště jsou tedy v souladu se směrnicí. V tomto smyslu španělská vláda odkazuje rovněž na španělskou judikaturu.

11. Španělská vláda zejména tvrdí, že je splněna podmínka čl. 9 odst. 1 spočívající v neexistenci „jiného uspokojivého řešení", která je ve skutečnosti více přizpůsobena výjimkám čl. 9 odst. 1 písm. a) a b). V projednávaném případě existují pouze dvě řešení: povolit, nebo zakázat. Vzhledem k tomu, že zákaz není skutečně alternativním řešením, zbývá pouze možnost povolit. Španělská vláda rovněž poukazuje na to, že se jedná o nejlepší řešení, protože povolení je vázáno na striktní a navíc přísně kontrolované podmínky. Zákaz by vedl pouze k jeho porušování, jelikož je tradice lovu „a contrapasa" hluboce zakořeněna.

12. Španělská vláda kromě toho ve své duplice uvedla, že území, na němž může být holub hřivnáč loven v běžném období lovu, neodpovídá území, na které se vztahuje výjimka. Tato výjimka je tedy odůvodněná. V této souvislosti odkazuje na rozsudek C-182/02 [3]. Příslušná část rozsudku, na niž

3 — Rozsudek ze dne 16. října 2003, Ligue pour la protection des oiseaux sauvages a další, C-182/02, Recueil, s. I-12105.

španělská vláda odkazuje, je formulována takto:

„Pokud jde o první z podmínek zmíněných v předchozím bodě [podmínka spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení], je důležité zdůraznit, že tato podmínka nemůže být považována za splněnou, pokud se výjimečné období lovu, aniž by to bylo nezbytné, shoduje s obdobími, pro která směrnice stanoví zvláštní ochranu [...]. Taková nezbytnost neexistuje zejména tehdy, pokud jediným účelem opatření, povolujícího výjimečně lov, je prodloužit období lovu určitých druhů ptáků na území, kde se již tito ptáci vyskytují během období lovu stanovených v souladu s článkem 7 směrnice.“ [4]

13. Z předchozího španělská vláda vyvozuje, že pokud se území neshodují, je výjimka odůvodněná. Uvádí, že místa užívaná k pozorování a lovu holubů hřivnáčů během měsíce října a listopadu (období stěhování) se většinou nacházejí v jiných oblastech než místa užívaná k pozorování v období měsíce února a března (období návratu). Tato místa se nacházejí hlavně podél pobřeží, tedy v místech, kde se holubi hřivnáči v měsíci říjnu a listopadu téměř nevyskytují.

14. Španělská vláda má ostatně za to, že Komise neprokázala, že jediným cílem opatření bylo prodloužit období, během něhož je lov povolen. V rámci žaloby pro nesplnění povinnosti podle ustálené judikatury přísluší Komisi, aby prokázala uváděné porušení.

15. Mimoto restriktivní výklad, který Komise uplatňuje, odporuje duchu směrnice. Směrnice nevylučuje možnost lovu. V této souvislosti španělská vláda odkazuje na jedenáctý bod odůvodnění jmenované směrnice.

16. Španělská vláda uvádí, že populace holubů hřivnáčů na Pyrenejském poloostrově dosahuje přibližně 4 674 572 kusů a že pouze 1 milion z nich je každoročně uloven oproti více než 5 milionům ve Francii. Počet holubů hřivnáčů ulovených během období návratu na hnízdiště zůstává mnohem nižší než počet, který může být uloven ve smyslu vyhlášky Orden Foral [5].

17. Podle španělské vlády je konečně nutno vzít v úvahu skutečnost, že v jiných členských státech, jako např. ve Spojeném království, je lov holubů hřivnáčů povolen

4 — Viz bod 16 tohoto rozsudku.

5 — Jednalo se o 1 013 kusů v roce 1998, 1 158 v roce 1999, 1 230 v roce 2000, 1 129 v roce 2001, 1 107 v roce 2002, 2 012 v roce 2003 a 2 052 v roce 2004. Během každého období návratu je povolen odstřel 4 000 ptáků. Odhaduje se, že tohoto způsobu lovu se v této oblasti zúčastňuje přibližně 23 875 lovců.

celoročně z důvodu, že holub hřivnáč v nich není stěhovavým druhem. Genetické rozdíly mezi holubem hřivnáčem vyskytujícím se ve Spojeném království a jeho kontinentální variantou však nejsou podle španělské vlády dostatečně závažné, aby odůvodnily možnost celoročního lovu holuba hřivnáče ve Spojeném království.

III – Posouzení

18. Na základě čl. 7 odst. 1 směrnice, vykládaného společně s přílohou II téže směrnice, je lov holuba hřivnáče možný. Článek 7 odst. 4 nicméně stanoví, že stěhovavé druhy nesmí být loveny během období hnízdění a během svého návratu na hnízdiště („návrat").

19. To znamená, že členské státy musí stanovit svá období lovu v souladu s tímto zákazem a s jinými zákazy stanovenými v čl. 7 odst. 4 směrnice. V této souvislosti Soudní dvůr opakovaně připomněl, že cílem tohoto článku je zajistit komplexní systém ochrany volně žijících ptáků proti loveckým aktivitám v období, kdy je jejich přežití zvláště ohroženo [6].

20. Článek 9 připouští nicméně určitý počet úzce vymezených výjimek z opatření o zákazu stanovených zejména v čl. 7 odst. 4. K tomu, aby bylo možné se odchýlit od těchto opatření o zákazu, je třeba, aby odchylka zůstala omezena na případy, u nichž neexistuje jiné uspokojivé řešení; tato výjimka musí odpovídat nejméně jednomu z důvodů taxativně vyjmenovaných v čl. 9 odst. 1 písm. a), b) a c) a musí splňovat formální podmínky úzce vymezené čl. 9 odst. 2.

21. V projednávaném případě se španělská vláda dovolává důvodu odchylky stanoveného v písm. c). Sám tento důvod rovněž obsahuje určitý počet zvláštních vedlejších podmínek (lov musí být uskutečněn na základě výběru a za přísně kontrolovaných podmínek, musí se týkat jen některých druhů ptáků, a to v malém množství). Vedlejší podmínky ani formální podmínky stanovené v čl. 9 odst. 2 nejsou v projednávaném případě dotčeny.

6 — Rozsudky ze dne 17. ledna 1991, Komise v. Itálie (C-157/89, Recueil, s. I-57); ze dne 19. ledna 1994, Association pour la protection des animaux sauvages a další (C-435/92, Recueil, s. I-67), a ze dne 7. prosince 2000, Komise v. Francie (C-38/99, Recueil, s. I-10941).

22. Je namístě dodatečně podotknout, že Komise uplatnila porušení čl. 7 odst. 4. Skutečnost, že lov probíhá mimo běžné období lovu, Španělské království nezpochybňuje. Španělské vládě přísluší, aby prokázala, že skutečně existuje podklad pro odůvodnění.

23. Spor se týká toho, zda byla splněna podmínka spočívající v neexistenci „jiného uspokojivého řešení". Základní otázka spočívá v podstatě v tom, jak široce či úzce je třeba vymezit pojem „území". Španělská vláda totiž upozorňuje na skutečnost, že v pobřežní oblasti provincie Guipúzcoa se v běžném období lovu vyskytuje jen malý počet holubů hřivnáčů nebo se tam nevyskytují vůbec. Jedinou možností lovu holuba hřivnáče na tomto území je tedy podle názoru španělské vlády lov během návratu, kdy se holubi hřivnáči vracejí na svá hnízdiště v jiných oblastech Evropy (a kdy přelétají pobřeží Guipúzcoa). Komise má naopak za to, že existují alternativní řešení a že ve skutečnosti je tedy jediným cílem opatření pouze prodloužit běžné období lovu. Kromě toho nelze pojímat území příliš zužujícím způsobem. Komise i španělská vláda odkazovaly na již zmiňovaný rozsudek C-182/02.

24. Ze zmiňovaného rozsudku lze tedy vyvodit, že nevyskytuje-li se určitý druh na daném území během běžného období lovu, může tato skutečnost odůvodnit výjimku ze zákazu lovu v období návratu. Vzniká nicméně otázka, jaké rozlohy musí být toto území, aby bylo možno učinit závěr, že neexistuje jiné řešení.

25. Cílem čl. 7 odst. 4 směrnice je chránit druhy ptáků, kteří mohou být předmětem lovu, když je stanoveno, že nemohou být předmětem lovu během jednotlivých stadií hnízdění, v době, než mláďata opustí hnízda, a během návratu na svá hnízdiště. Z tohoto základního pravidla je však možné omezeným způsobem na základě čl. 9 odst. 1 písm. c) učinit výjimku pro „území", pro něž neexistuje jiné řešení. Taková výjimka však nemůže porušovat čl. 7 odst. 4, jehož cílem je zajistit komplexní systém ochrany v době, kdy populace volně žijícího ptactva musí chránit své přežití.

26. Jedním z typických rysů stěhování ptactva je, že při něm ptáci, ať jsou jakéhokoliv druhu, letí po určitých trasách, na nichž se na některých místech jako pobřežních oblastech, mořských průlivech, soutěskách a horských sedlech může vyskytovat velký počet těchto ptáků, kteří se tam po zbytek roku nevyskytují nebo se tam vyskytují v malém počtu. Jestliže by však tato místa

byla považována za „území, pro něž neexistuje jiné uspokojivé řešení" ve smyslu čl. 9 odst. 1, byl by podstatně porušen dosah čl. 7 odst. 4. V případě dotčených druhů by totiž lov byl prodloužen až do období návratu, a to takovým způsobem, že by byly loveny na místech, kde jsou během stěhování nejzranitelnější, tedy na místech, na nichž se, donuceny přírodními překážkami, shromažďují ve velkém počtu. Z tohoto důvodu nemohou být takové zeměpisně omezené oblasti koncentrace považovány za „území" ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice.

27. Zkoumáme-li schéma stěhování holubů hřivnáčů ze Španělska a zpět, získáme následující obraz. Během podzimního stěhování směřují holubi hřivnáči hromadně do této španělské provincie, přičemž se vyhýbají Pyrenejím, a poté pokračují do vnitrozemí, kde přezimují. Nad touto provincií tedy přeletí. Část z nich zůstane v dotčené provincii, především v její jižní části. Jinak je namístě podotknout, že jako ve zbytku Španělska se i ve zmíněné provincii vyskytují rovněž holubi hřivnáči, kteří se nestěhují.

28. Jarní stěhování, návrat na hnízdiště v severnějších částech Evropy, se uskutečňuje přes pobřežní oblast Guipúzcoa. Vzniká otázka, zda lze výjimku ze zákazu lovu během období návratu odůvodnit pro tuto relativně malou oblast provincie Guipúzcoa.

29. S přihlédnutím k výše uvedenému musí být odpověď na tuto otázku záporná. Zaprvé se tito ptáci vyskytují v běžném období lovu nejen v této provincii, ale i v celém Španělsku. Je tedy možno lovit jak holuby hřivnáče, kteří pokračují v letu do vnitrozemí během podzimního stěhování, tak holuby hřivnáče, kteří zůstávají v tomto kraji. Je rovněž možno lovit holuby hřivnáče, kteří se nestěhují. To, že v relativně malé pobřežní oblasti provincie Guipúzcoa se vyskytují v menším počtu nebo vůbec, na tom nic nemění. Existují totiž alternativní řešení v blízkém okolí i ve vzdálenějších oblastech tohoto kraje. Zadruhé, jak vyplývá z předcházejícího v bodě 26, v žádném případě nelze připustit prodloužení období lovu až do období návratu pro zeměpisně omezené oblasti, v nichž se dotčení ptáci během stěhování shromažďují. Prodloužení lovu holuba hřivnáče na území omezeném na určitý počet pobřežních obcí provincie Guipúzcoa je tedy v rozporu s čl. 7 odst. 4 směrnice.

30. Španělská vláda nicméně uplatnila, že podmínka spočívající v neexistenci jiného

uspokojivého řešení dává větší smysl v kontextu čl. 9 odst. 1 písm. a) a b), (pro něž mají alternativní představitelná řešení následky menšího rozsahu), že ale je méně přizpůsobena důvodu odchylky stanovenému v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice (kde se alternativa omezuje na povolení nebo na zákaz). Tento argument nelze přijmout. Kromě toho Soudní dvůr ve své judikatuře jasně uvedl, že výjimky čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice se lze dovolávat, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení[7]. Z této judikatury znovu velmi jasně vyplývá, že podmínka spočívající v neexistenci uspokojivého řešení není splněna, pokud se výjimečné období lovu shoduje, aniž by to bylo nezbytné, s obdobími, pro něž směrnice právě stanoví zvláštní ochranu.

31. Španělská vláda nicméně uplatnila, že v projednávaném případě nejde o ohrožený druh. Tento argument nelze přijmout. Článek 9 odst. 1 stanoví jako podmínku neexistenci jiného uspokojivého řešení. Z výše uvedeného vyplývá, že tato podmínka není splněna.

32. Praktiky lovu ve Spojeném království, na něž španělská vláda odkazuje, mají jiný kontext a v projednávaném případě jsou irelevantní. Holubi hřivnáči nejsou ve Spojeném království stěhovavým druhem, a nelze tedy uplatnit zákaz lovu během návratu na hnízdiště. Ve Spojeném království se mimoto uplatňuje výjimka čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice z důvodu, že holubi hřivnáči zde působí značné škody na zemědělských plodinách.

33. Konečně argument, podle něhož by zákaz lovu vyvolal protiprávní praktiky v důsledku silné tradice, nelze v žádném případě přijmout. Navíc, jak Komise rovněž podotkla, prostředky zavedené pro kontrolu dodržování podmínek souvisejících s povoleními lze rovněž použít pro kontrolu zákazu.

34. Ujištění španělské vlády, podle něhož jsou dotčené vyhlášky přijaté regionálními správními orgány v souladu se španělskými právními předpisy o lovu, které jsou v souladu se směrnicí o ptactvu, je bezpředmětné, jelikož je prokázáno, že tyto regionální vyhlášky povolující lov během období návratu jsou v rozporu s čl. 7 odst. 4 zmíněné směrnice.

7 — C-182/2, výše zmíněný v poznámce 3.

IV – Závěry

35. Z výše uvedených důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

1) určil, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 7 odst. 4 směrnice Rady 74/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků;

2) uložil Španělskému království náhradu nákladů řízení.