KOMISJA PRZECIWKO HISZPANII

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 7 kwietnia 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Sprawa ta dotyczy postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętego przez Komisję Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, ponieważ państwo to miało dopuścić się naruszenia zobowiązań, które na nim ciążą na mocy art. 7 ust. 4 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [2] (zwanej dalej „dyrektywą" lub „dyrektywą o ptactwie").

2. Spór dotyczy w szczególności wykładni i stosowania art. 7 ust. 4 i art. 9 ust. 1 dyrektywy. Pierwszy przepis przewiduje zakaz polowań na ptaki wędrowne w czasie ich powrotu do miejsc wylęgu. Drugi przepis wprowadza możliwość odstępstw od tego zakazu.

3. Rząd hiszpański powołuje się na tę możliwość derogacji. Jedną z przesłanek umożliwiających skuteczne powołanie się na to odstępstwo od zakazu jest okoliczność, iż „nie ma innego zadowalającego rozwiązania". W prowincji Guipúzcoa spotyka się gołębie grzywacze w sezonie łowieckim, zarówno osiadłe, jak i wędrowne, które w czasie jesiennej migracji docierają do centrum tej prowincji przez przełęcze Pirenejów. Jednakże w strefie przybrzeżnej jest ich bardzo mało. Z kolei ptaki wędrowne wykorzystują tę strefę podczas ich wiosennej migracji. Gromadzą się tam wówczas w dużej liczbie. Istnienie przesłanki braku „innego zadowalającego rozwiązania" sprowadza się w tej sprawie do ustalenia, czy strefa przybrzeżna prowincji Guipúzcoa może zostać uznana za szczególny, odrębny obszar tej prowincji, tak, iż można by było uzasadnić wyjątek od zakazu polowań na ptaki wędrowne podczas ich powrotu do miejsc wylęgu, a to ze względu na brak alternatywnego rozwiązania podczas zwykłego okresu polowania. Innymi słowy, chodzi więc o ustalenie, do jakiego stopnia „obszar" może być „szczególny".

1 — Język oryginału: niderlandzki.
2 — Dz.U. L 103, s. 1.

4. Artykuł 7 dyrektywy jest sformułowany następująco:

„1. Z uwagi na ich poziom populacji, rozmieszczenie geograficzne oraz wskaźnik reprodukcji w całej Wspólnocie można polować na gatunki wymienione w załączniku II na mocy ustawodawstwa krajowego. Państwa członkowskie zapewniają, aby polowanie na te gatunki nie zagrażało wysiłkom podejmowanym w celu ich ochrony na obszarze ich występowania.

[...]

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby praktyka łowiecka, w tym sokolnictwo, o ile jest ono praktykowane, prowadzona zgodnie z obowiązującymi środkami krajowymi, była zgodna z zasadami rozsądnego wykorzystywania i ekologicznie zrównoważonej kontroli gatunków danego ptactwa oraz aby ta praktyka była zgodna, gdy chodzi o populację tych gatunków, w szczególności gatunków wędrownych, ze środkami wynikającymi z art. 2. Państwa członkowskie sprawdzają w szczególności, czy na gatunki, do których stosuje się prawo łowieckie, nie są organizowane polowania w okresie wychowu młodych ani w czasie trwania poszczególnych faz reprodukcji. W przypadku gatunków wędrownych sprawdzają one w szczególności, czy na gatunki, do których mają zastosowanie przepisy łowieckie, nie są organizowane polowania w okresie ich reprodukcji lub ich powrotu do swoich miejsc wylęgu. Państwa członkowskie przekazują Komisji wszelkie stosowne informacje na temat praktycznego stosowania swoich przepisów łowieckich".

5. Gołąb grzywacz jest uwzględniony w załączniku II.

6. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy przewiduje możliwość odstępstw od artykułów 5, 6, 7 i 8, jeśli nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie, z przyczyn wskazanych w punktach a)–c). W szczególności takie odstępstwo jest możliwe „w celu zezwolenia, przy zachowaniu ściśle nadzorowanych warunków oraz na zasadach selektywnych, na chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach" (pkt c).

7. Zgodnie z ustawodawstwem hiszpańskim właściwy organ administracji może znieść w stosunku do gatunków wędrownych, które nie są zagrożone wyginięciem, zakaz polowania podczas różnych faz okresu reprodukcji tych gatunków, jak również podczas ich powrotu do miejsca wylęgu, w celu umożliwienia w tradycyjnych miejscach, w warunkach ścisłego nadzoru i na zasadach selektywnych, na chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach.

8. Co roku wydział rolnictwa i środowiska Diputación Foral prowincji Guipúzcoa wydaje zarządzenie (Orden Foral) zezwalające w danym sezonie na polowanie na gołębie grzywacze podczas ich powrotu do miejsc wylęgu (polowanie „a contrapasa"), w okresie pomiędzy 15 lutego a 25 marca każdego roku.

II — Kwestie sporne

9. Komisja podnosi, iż polowanie na gołębie grzywacze podczas ich powrotu do miejsca wylęgu jest objęte zakazem ustanowionym w dyrektywie i wyjątek od tego zakazu nie może być uzasadniony w świetle art. 9 ust. 1 pkt c). Po pierwsze z tego względu, iż środek derogacyjny ma w istocie na celu przedłużenie zwykłego okresu polowania (istnieją rozwiązania alternatywne), a po drugie dlatego, iż tradycja historyczna i kulturalna, jak również presja społeczna nie mogą uzasadniać odstępstwa na podstawie art. 9 dyrektywy o ptactwie.

10. Niemniej jednak rząd hiszpański uważa, iż przesłanki powołania się na wyjątek są spełnione. Rząd podnosi, że zarządzenia regionalne są zgodne z ustawą hiszpańską, a ta ustawa jest zgodna z dyrektywą. W rezultacie zarządzenia regionalne, na podstawie których jest dozwolone polowanie na gołębie grzywacze w okresie powrotu do miejsca ich wylęgu, są zgodne z dyrektywą. Rząd hiszpański powołuje się również na orzecznictwo hiszpańskie w tym zakresie.

11. Rząd hiszpański podnosi w szczególności, że została spełniona przesłanka „braku innego zadowalającego rozwiązania" przewidziana w art. 9 ust. 1, która w istocie jest lepiej dostosowana do wyjątków określonych w art. 9 ust. 1 pkt a) i b). W danym przypadku istnieją tylko dwa rozwiązania: zakazać lub zezwolić. Ze względu na fakt, iż zakaz nie jest w rzeczywistości rozwiązaniem alternatywnym, pozostaje tylko możliwość udzielenia zezwolenia. Rząd hiszpański wskazuje ponadto, iż chodzi tutaj o najlepsze rozwiązanie, ponieważ zezwolenie następuje na restrykcyjnych, a ponadto ściśle kontrolowanych warunkach. Jedynym skutkiem zakazu byłoby sprowokowanie jego naruszeń, ponieważ tradycja polowania „a contrapasa" jest głęboko zakorzeniona.

12. Rząd hiszpański dodatkowo wskazał w duplice, iż obszar, na którym można organizować polowania na gołębie grzywacze w zwykłym sezonie łowieckim, nie odpowiada obszarowi, do którego ma zastosowanie wyjątek. Wyjątek ten jest więc jego zdaniem uzasadniony. Rząd odsyła w tym zakresie do wyroku w sprawie Ligue pour la protection des oiseaux i in.[3]. Stosowny

3 — Wyrok z dnia z 16 października 2003 r. w sprawie C-182/02 Ligue pour la protection des oiseaux i in. Rec. str. I-12105.

akapit, do którego odwołuje się rząd hiszpański, jest sformułowany następująco:

„W odniesieniu do pierwszej z przesłanek przywołanych w punkcie poprzednim [przesłanka braku innego zadowalającego rozwiązania], należy podkreślić, iż nie może ona zostać uznana za spełnioną, jeśli okres polowania dozwolonego w drodze odstępstwa pokrywa się bez potrzeby z okresami, w trakcie których dyrektywa zmierza do ustanowienia ochrony szczególnej [...]. Taka potrzeba nie istniałaby w szczególności, gdyby środek zezwalający w drodze odstępstwa na polowanie miał na celu jedynie przedłużenie okresów polowania na niektóre gatunki ptaków na obszarach uczęszczanych przez nie w czasie okresów polowania, ustalonych zgodnie z art. 7 dyrektywy [4].

13. Rząd hiszpański wnioskuje z powyższego, iż skoro obszary się nie pokrywają, odstępstwo jest uzasadnione. Wskazuje, iż miejsca wykorzystywane do obserwacji i polowania na gołębie grzywacze w październiku i w listopadzie (okres migracji) w większości przypadków znajdują się w innych miejscach, aniżeli miejsca obserwacyjne w lutym i w marcu (okres powrotu). Te ostatnie znajdują się w szczególności wzdłuż wybrzeża, to znaczy w miejscach, które są rzadko uczęszczane przez gołębie grzywacze w październiku i w listopadzie.

14. Rząd hiszpański uważa ponadto, że Komisja nie wykazała, iż jedynym celem zastosowanego środka było wydłużenie okresu, w którym polowanie jest dozwolone. W świetle stałej linii orzecznictwa, to do Komisji należy w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wykazanie, iż doszło do naruszenia.

15. Poza tym w opinii tego rządu, wykładnia zwężająca, którą przyjmuje Komisja, jest sprzeczna z duchem dyrektywy. Akt ten nie wyklucza możliwości polowania. Rząd hiszpański odsyła w tym zakresie do jedenastego motywu tej dyrektywy.

16. Rząd hiszpański wskazuje, że populacja gołębi grzywaczy na Półwyspie Iberyjskim obejmuje około 4 674 752 gołębie i rocznie jedynie na milion spośród nich są organizowane polowania, podczas gdy we Francji na ponad 5 milionów. Liczba gołębi grzywaczy, na które urządzane są polowania w okresie powrotu do miejsca wylęgu, jest znacznie niższa, aniżeli liczba, na którą jest wydane zezwolenie na podstawie Orden Foral [5].

17. Wreszcie, zdaniem rządu hiszpańskiego, należy wziąć pod uwagę okoliczność, iż w innych państwach członkowskich — Zjednoczone Królestwo jest przedstawione

4 — Zobacz pkt 16 tego wyroku.

5 — W 1998 r. miało zostać upolowanych 1013 sztuk, w 1999 r. 1158 sztuk, w 2000 r. 1230 sztuk, w 2001 r. 1129 sztuk, w 2002 r. 1107 sztuk, w 2003 r. 2012 sztuk i w 2004 r. 2052 sztuk. Każdorazowo w drodze powrotnej może być upolowanych 4000 ptaków. Około 23 875 myśliwych miało wziąć udział we wskazanej formie polowania w tym regionie.

tytułem przykładu — polowanie na gołębie grzywacze jest dozwolone cały rok, ze względu na fakt, iż gołąb grzywacz jest tu gatunkiem nieemigrującym. Otóż w opinii rządu hiszpańskiego różnice genetyczne między gołębiami grzywaczami, które zamieszkują Zjednoczone Królestwo, a tymi, które zamieszkują kontynent, nie są na tyle istotne, ażeby uzasadniały w Zjednoczonym Królestwie możliwość polowania na gołębie grzywacze przez cały rok.

III — Ocena

18. W świetle art. 7 ust. 1 dyrektywy, czytanego łącznie z załącznikiem II do tej dyrektywy, na gołębie grzywacze można polować. Jednakże art. 7 ust. 4 przewiduje, że nie mogą być organizowane polowania na ptaki migrujące podczas okresu wylęgu ani podczas ich powrotu do miejsca wylęgu („droga powrotna").

19. Oznacza to, iż państwa członkowskie są zobowiązane ustalać okresy polowania zgodnie z tym zakazem i innymi zakazami przewidzianymi w art. 7 ust. 4 dyrektywy. W tym zakresie Trybunał wielokrotnie przypominał, iż przepis tego artykułu ma na celu zapewnienie zupełnego systemu ochrony przed działaniami łowieckimi podczas okresów, w trakcie których przetrwanie dzikich ptaków jest szczególnie zagrożone [6].

20. Artykuł 9 przewiduje jednak pewną liczbę ściśle określonych wyjątków od zakazów, przewidzianych w szczególności w art. 7 ust. 4. Ażeby móc zastosować odstępstwo od tych zakazów, odstępstwo takie należy ograniczyć do przypadków, w których nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie; takie odstępstwo powinno być oparte na co najmniej jednej z podstaw enumeratywnie wyliczonych w art. 9 ust. 1 pkt a), b) i c) oraz powinno spełniać warunki formalne, ściśle określone w art. 9 ust. 2.

21. W tej sprawie rząd hiszpański powołuje się na podstawę derogacji wskazaną w pkt c). Podstawa ta zawiera również w sobie pewną liczbę dodatkowych szczególnych przesłanek (polowanie powinno się odbywać na zasadach selektywnych i w warunkach ścisłego nadzoru, może dotyczyć tylko niektórych ptaków i to w małych ilościach). Warunki dodatkowe i warunki formalne przewidziane w art. 9 ust. 2 nie są przedmiotem sprawy.

6 — Orzeczenia z dnia 17 stycznia 1991 r. w sprawie C-157/89 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-57; z dnia19 stycznia 1994 r. w sprawie C-435/92 Association pour la protection des animaux sauvages i in., Rec. str. I-67 i z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-38/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-10941.

22. Uzupełniająco chciałbym zauważyć, iż Komisja powołała się na naruszenie art. 7 ust. 4. Okoliczność, iż polowanie odbywa się poza zwykłym sezonem łowieckim nie jest kwestionowana przez Królestwo Hiszpanii. To do rządu hiszpańskiego należy wykazanie, iż zachodzi podstawa uzasadniająca.

23. Spór dotyczy ustalenia, czy jest spełniona przesłanka „braku innego zadowalającego rozwiązania". Sprawą zasadniczą jest w istocie ustalenie, do jakiego stopnia „obszar" może być uważany za rozległy czy też za ograniczony. Rząd hiszpański zwraca w rzeczywistości uwagę na problem, iż w strefie przybrzeżnej prowincji Guipúzcoa spotyka się niewiele bądź nie spotyka się wcale gołębi grzywaczy w czasie zwykłego okresu polowania. Jedyna możliwość polowania na gołębie grzywacze na tym obszarze istnieje więc, zdaniem rządu hiszpańskiego, w czasie migracji powrotnej, kiedy gołębie grzywacze wracają do swojego miejsca wylęgu gdzie indziej w Europie (i przelatują nad wybrzeżem Guipúzcoa). Komisja uważa z kolei, iż istnieją rozwiązania alternatywne i zastosowany środek ma na celu jedynie przedłużenie zwykłego okresu polowania. Ponadto obszar nie może być ustalony w sposób zbyt wąski. Zarówno Komisja, jak i rząd hiszpański powołały się na wcześniej wskazany wyrok w sprawie Ligue pour la protection des oiseaux i in.

24. W istocie ze wskazanego wyroku można wnioskować, że okoliczność, iż określony gatunek nie jest obecny na danym obszarze podczas zwykłego okresu polowania, jest czynnikiem tego rodzaju, iż może uzasadniać wyjątek od zakazu polowania podczas okresu powrotu. Nasuwa się jednak pytanie, jaki zasięg należy nadać temu obszarowi, ażeby uznać, iż nie istnieje inne rozwiązanie.

25. Artykuł 7 ust. 4 dyrektywy zmierza do ochrony stanu liczbowego ptaków, na które można polować, przewidując, iż nie można organizować na nie polowań w czasie różnych faz wylęgu, tak długo, aż młode ptaki nie opuszczą gniazda, oraz podczas powrotu do ich miejsca reprodukcji. Można jednak uczynić w sposób ograniczony wyjątek od tej zasady, na podstawie art. 9 ust. 1 pkt c), w stosunku do „obszarów", na których nie istnieje inne rozwiązanie. Taki wyjątek nie może jednak naruszać art. 7 ust. 4, którego znaczenie polega na zapewnieniu zupełnego systemu ochrony podczas okresów, w których dzikie ptaki muszą przetrwać jako populacja.

26. Jedną z cech migracji ptaków jest, iż dane ptaki, niezależnie od ich gatunku, trzymają się określonych tras, na których w pewnych miejscach, jak na przykład strefy przybrzeżne, cieśniny morskie, wąwozy i przełęcze, można spotkać duże ich skupiska, których nie znajduje się lub które spotyka w małej liczbie w pozostałej części roku. Otóż, jeśli by te miejsca miały zostać uznane za „obszary, na których nie istnieje

inne zadowalające rozwiązanie" w rozumieniu art. 9 ust. 1, znaczenie art. 7 ust. 4 byłoby naruszone co do zasady. W istocie polowanie byłoby dla danych gatunków przedłużone właśnie na okres powrotu i to w taki sposób, iż ptaki te byłyby narażone na polowanie w miejscach, w których są one w czasie migracji najbardziej bezbronne, a mianowicie w miejscach, w których zmuszone przez przyczyny naturalne, gromadzą się w dużej liczbie. To z tej przyczyny takie ograniczone geograficznie strefy skupisk nie mogą być uznane za „obszary" w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy.

27. Jeśli przyjrzymy się schematowi migracji gołębi grzywaczy przylatujących z Hiszpanii i do Hiszpanii wracających, to zobaczymy następujący obraz. W czasie migracji jesiennej gołębie grzywacze przelatują licznie, omijając Pireneje, w kierunku tej hiszpańskiej prowincji, zanim będą kontynuować wędrówkę do terenów położonych w głębi lądu, ażeby spędzić tam zimę. Przelatują więc nad tą prowincją. Część z nich pozostaje w omawianej prowincji, w szczególności w jej południowej części. Chciałbym ponadto zwrócić uwagę, iż podobnie jak w pozostałej części Hiszpanii, spotyka się w tej prowincji także gołębie grzywacze, które nie migrują.

28. Migracja wiosenna, droga powrotna do miejsc wylęgu w bardziej na północ położonych częściach Europy, przebiega przez strefę przybrzeżną Guipúzcoa. Pytanie, które się nasuwa, to czy wyjątek od zakazu polowania podczas okresu powrotu jest uzasadniony w stosunku do stosunkowo małej strefy Guipúzcoa.

29. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, na to pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Po pierwsze ptaki te spotyka się nie tylko w tej prowincji, ale w całej Hiszpanii podczas zwykłego okresu polowania. Można więc równie dobrze polować na gołębie grzywacze, które kierują się w stronę terenów położonych w głębi lądu, podczas okresu jesiennej migracji, jak i na te, które w tej okolicy pozostają. Można również polować na gołębie grzywacze, które nie migrują. Okoliczność, iż wzdłuż stosunkowo małej strefy przybrzeżnej prowincji Guipúzcoa spotyka się mniej osobników, bądź nie spotyka się ich tu wcale, niczego nie zmienia. Istnieją w rzeczywistości alternatywne rozwiązania w najbliższych okolicach i bardziej oddalonych częściach tej strefy. Po drugie z tego, co wskazano w pkt 26, wynika, iż przedłużenie okresu polowania do okresu powrotu nie może w żadnym przypadku być dozwolone w stosunku do stref ograniczonych geograficznie, w których omawiane ptaki, gromadzą się podczas drogi powrotnej. Zatem przedłużenie okresu polowania na gołębie grzywacze na obszarze ograniczonym do określonej liczby gmin nadmorskich prowincji Guipúzcoa jest sprzeczne z art. 7 ust. 4 dyrektywy.

30. Jednakże rząd hiszpański podkreślał, iż przesłanka braku innego zadowalającego

rozwiązania ma większe znaczenie w kontekście art. 9 ust. 1 pkt a) i b) (gdzie możliwe alternatywne rozwiązania wywołują mniej poważne skutki), a w mniejszym stopniu jest dostosowana do podstawy odstępstwa wskazanej w art. 9 ust. 1 pkt c) dyrektywy (w tym przypadku alternatywą jest zezwolić albo zakazać). Argument ten nie może być uwzględniony. Poza tym Trybunał wyraźnie wskazał w swoim orzecznictwie, że na wyjątek z art. 9 ust. 1 pkt c) dyrektywy można się powołać, jeśli nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie [7]. Po raz kolejny wynika z tego orzecznictwa w sposób niezwykle wyraźny, iż przesłanka braku zadowalającego rozwiązania nie jest spełniona, jeśli okres polowania wprowadzony w drodze odstępstwa pokrywa się bez potrzeby z okresami, w czasie których dyrektywa zmierza wyraźnie do wprowadzenia ochrony szczególnej.

31. Niemniej jednak rząd hiszpański podkreślał, iż sprawa ta nie dotyczy gatunku zagrożonego. Ten argument nie może być uwzględniony. Artykuł 9 ust. 1 ustanawia jako przesłankę brak innego zadowalającego rozwiązania. Z tego, co wcześniej wskazano, wynika, iż ta przesłanka nie została spełniona.

32. Praktyki łowieckie w Zjednoczonym Królestwie, do których odnosi się rząd hiszpański, mieszczą się w innym kontekście i nie mają żadnego znaczenia dla tej sprawy. Gołąb grzywacz nie jest tu gatunkiem migrującym, a zatem zakaz polowania w drodze do miejsc wylęgu nie znajduje tu zastosowania. Ponadto w przypadku Zjednoczonego Królestwa znajduje zastosowanie art. 9 ust. 1 pkt a) dyrektywy, ze względu na fakt, iż gołębie grzywacze wywołują tu poważne szkody w uprawach.

33. Wreszcie w żadnym razie nie może być uwzględniony argument, zgodnie z którym zakaz polowania miałby wywołać nielegalne praktyki, ponieważ chodzi tu o głęboko zakorzenioną tradycję. Ponadto, jak również zwróciła uwagę Komisja, środki wprowadzone w życie w celu kontroli przestrzegania warunków związanych z zezwoleniami mogą być również wprowadzone w celu kontroli przestrzegania zakazu.

34. Stanowisko rządu hiszpańskiego, zgodnie z którym kwestionowane zarządzenia przyjęte przez władze regionalne są zgodne z hiszpańskim prawem łowieckim, które z kolei jest zgodne z dyrektywą o ptactwie, jest bezprzedmiotowe, ponieważ wykazano, iż zarządzenia regionalne, które zezwalają na praktykę łowiecką podczas okresu powrotu, są sprzeczne z art. 7 ust. 4 wskazanej dyrektywy.

7 — Wyrok w sprawie Ligue pour la protection des animaux sauvages i in., przytoczone w przypisie 3.

IV — Wnioski

35. Z wyżej przedstawionych względów proponuję Trybunałowi:

— orzeczenie, iż Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 7 ust. 4 dyrektywy Rady 74/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa;

— obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.