NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
L. A. GEELHOED
prednesené 7. apríla 2005 [1]

I — Úvod

1. Prejednávaná vec sa týka konania o nesplnení povinnosti začatého Komisiou proti Španielskemu kráľovstvu, o ktorom Komisia tvrdí, že porušilo článok 7 ods. 4 smernice Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva [2] (ďalej len „smernica" alebo „smernica o vtáctve").

2. Spor sa týka predovšetkým výkladu a uplatnenia článku 7 ods. 4 a článku 9 ods. 1 smernice. Článok 7 ods. 4 smernice obsahuje zákaz lovu sťahovavých vtákov počas návratu na miesto hniezdenia. Článok 9 ods. 1 upravuje možné výnimky z tohto zákazu.

3. Španielska vláda sa odvoláva na túto možnosť výnimky. Jednou z podmienok, ktoré musia byť splnené, aby bolo možné úspešne sa odvolať na toto ustanovenie, je, že „neexistuje iné uspokojivé riešenie". Holub hrivnák sa vyskytuje v provincii Guipúzcoa v období zvyčajnej doby lovu nesťahovavých, ako aj sťahovavých druhov, ktoré počas jesenného sťahovania smerujú cez Pyreneje do centra tejto provincie. Tieto druhy sa však zriedka vyskytujú na pobrežnom páse tejto provincie. Sťahovavé vtáky využívajú pobrežný pás v období jarného sťahovania. V tomto období sa tam zhromažďujú v značnom počte. V tomto prípade požiadavka „neexistencie iného uspokojivého riešenia" vyvoláva otázku, či možno pobrežný pás provincie Guipúzcoa považovať za úplne samostatné územie provincie, takže výnimku zo zákazu lovu sťahovavých vtákov počas ich návratu na miesto hniezdenia možno odôvodniť neexistenciou alternatívy v období zvyčajnej doby lovu. Inými slovami, vzniká otázka, ako „úzko" možno definovať „územie".

1 — Jazyk prednesu: holandčina.

2 — Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98.

4. Článok 7 smernice znie takto:

„1. Druhy uvedené v prílohe II môžu byť vzhľadom na početnosť populácie, geografické rozšírenie a rýchlosť rozmnožovania na území spoločenstva lovené v súlade so zákonmi platnými v jednotlivých štátoch. Členské štáty zabezpečia, že lov týchto druhov nebude v rozpore s úsilím na ich ochranu v oblasti ich rozšírenia.

...

4. Členské štáty zabezpečia, že lov vrátane sokoliarstva v prípade, že sa loví týmto spôsobom, hoci je vykonávaný v súlade s platnými opatreniami štátu, je v súlade so zásadami rozumného využívania a ekologicky vyváženej regulácie početnosti daných druhov vtákov, a zabezpečia tiež, aby táto činnosť bola zlučiteľná, čo sa týka populácie týchto druhov, predovšetkým sťahovavých vtákov, s opatreniami vyplývajúcimi z článku 2. Dohliadnu najmä na to, aby druhy, na ktoré sa vzťahujú právne predpisy o love, neboli lovené v období hniezdenia alebo v čase rôznych fáz súvisiacich s rozmnožovaním. V prípade sťahovavých vtákov dohliadnu najmä na to, aby druhy, na ktoré sa vzťahujú predpisy upravujúce lov, neboli lovené počas obdobia rozmnožovania alebo počas návratu na hniezdiská [miesto hniezdenia — *neoficiálny preklad*]. Členské štáty pošlú Komisii všetky relevantné informácie týkajúce sa praktického uplatňovania ich predpisov o love".

5. Holub hrivnák je uvedený v prílohe II smernice.

6. Podľa článku 9 ods. 1 smernice o vtáctve môžu členské štáty stanoviť výnimku z ustanovení článkov 5, 6, 7 a 8 v prípade, ak neexistuje iné uspokojivé riešenie z dôvodov uvedených v článku 9 ods. 1 písm. a) až c). Výnimka je možná, „aby sa za prísne kontrolovaných podmienok a na základe výberu povolil odchyt, držba, chov alebo iné rozumné využívanie určitých vtákov v malom rozsahu" [písm. c)].

7. Podľa španielskej právnej úpravy môže príslušný orgán zrušiť zákaz lovu sťahovavých vtákov, ktorým nehrozí vyhynutie, počas období hniezdenia a výchovy mláďat, ako aj počas návratov na miesto hniezdenia, s cieľom umožniť na tradičných miestach za prísne kontrolovaných podmienok a na základe výberu odchyt, držbu alebo iné rozumné využívanie určitých lovných druhov v malom rozsahu.

8. Odbor pre poľnohospodárstvo a životné prostredie Diputación Foral de Guipúzcoa schvaľuje každý rok nariadenie (Orden Foral), ktorým na príslušnú sezónu povoľuje lov holuba hrivnáka pri návrate na miesto hniezdenia (lov „a contrapasa"), približne počas obdobia medzi 15. februárom a 25. marcom každého roka.

II — Sporné body

9. Komisia tvrdí, že smernica zakazuje lov holuba hrivnáka počas návratu na miesto hniezdenia a že výnimku z tohto zákazu nemožno v prejednávanej veci odôvodniť s poukazom na článok 9 ods. 1 písm. c) smernice. Je tomu tak po prvé z dôvodu, že účelom opatrenia upravujúceho výnimku je v skutočnosti predĺženie zvyčajnej doby lovu (existujú alternatívne riešenia), a po druhé z dôvodu, že historické alebo kultúrne tradície, a už vôbec nie spoločenský tlak, nemôžu odôvodniť výnimku podľa článku 9 smernice o vtáctve.

10. Španielska vláda však tvrdí, že splnila podmienky odôvodňujúce výnimku. Trvá na tom, že regionálne nariadenia sú v súlade so španielskou právnou úpravou a že španielska právna úprava je v súlade so smernicou. Z tohto dôvodu sú regionálne nariadenia povoľujúce lov holuba hrivnáka počas návratu na miesto hniezdenia v súlade so smernicou. Ďalej poukazuje na španielsku judikatúru v tejto súvislosti.

11. Španielska vláda predovšetkým tvrdí, že bola splnená podmienka „neexistencie iného uspokojivého riešenia" podľa článku 9 ods. 1 smernice, ktorá je v skutočnosti viac prispôsobená výnimkám podľa článku 9 ods. 1 písm. a) a b). V tomto prípade existujú iba dve riešenia: poskytnutie výnimky alebo zákaz. Z dôvodu, že zákaz nie je skutočne alternatívnym riešením, zostáva jediná možnosť, ktorou je poskytnutie výnimky. Španielska vláda poukazuje tiež na to, že v tomto prípade ide o najlepšie riešenie, keďže výnimka je spojená s prísnymi podmienkami, ktoré sú dôsledne kontrolované. Zákaz by viedol len k jeho porušovaniu z dôvodu silnej tradície lovu „a contrapasa".

12. Španielska vláda okrem toho vo svojom vyjadrení poukazuje na to, že územie, na ktorom môže byť holub hrivnák lovený počas zvyčajnej doby lovu, sa nezhoduje s územím, na ktorom sa uplatňuje výnimka. Výnimka je z tohto dôvodu odôvodnená. V tejto súvislosti poukazuje na rozsudok vo veci

C-182/02 [3]. Príslušná časť rozsudku, na ktorú odkazuje španielska vláda, znie takto:

„Prvú podmienku uvedenú v predchádzajúcom bode nemožno považovať za splnenú v prípade, keď sa doba lovu podľa výnimky časovo zhoduje s obdobím, pre ktoré chce smernica zaviesť osobitnú ochranu bez toho, aby to bolo nevyhnutné.... Táto nevyhnutnosť neexistuje v prípade, ak jediným účelom výnimky povoľujúcej lov je predĺženie doby lovu určitých druhov vtákov na územiach, ktoré opätovne navštevujú počas období lovu stanovených v súlade s článkom 7 smernice" [4].

13. Španielska vláda sa na základe uvedeného domnieva, že ak nejde o zhodné územia, je výnimka odôvodnená. Poukazuje na to, že miesta využívané na pozorovanie a lov holuba hrivnáka v októbri a novembri (obdobie jesenného sťahovania) sa vo väčšine prípadov nachádzajú na odlišných územiach ako miesta postriežok využívané počas februára a marca (obdobie jarného sťahovania). Tieto postriežky sa nachádzajú predovšetkým pozdĺž pobrežia, teda na miestach, ktoré holub hrivnák často nenavštevuje v októbri a novembri.

14. Španielska vláda trvá na tom, že Komisia nepreukázala, že jediným účelom opatrenia je rozšírenie zvyčajnej doby lovu. V zmysle ustálenej judikatúry je na Komisii, aby v konaniach o porušení povinnosti preukázala tvrdené porušenie.

15. Zužujúci výklad príslušného ustanovenia Komisiou je navyše v rozpore so zmyslom smernice. Smernica nevylučuje možnosť lovu. V tejto súvislosti španielska vláda upriamuje pozornosť na odôvodnenie č. 11 smernice.

16. Španielska vláda poukazuje na to, že populácia holuba hrivnáka na Pyrenejskom polostrove predstavuje približne 4 674 752 jedincov a že z tohto počtu je ročne ulovený iba približne jeden milión v porovnaní s piatimi miliónmi vo Francúzsku. Počet holubov hrivnákov ulovených počas ich návratu na miesto hniezdenia tak nedosahuje ani množstvo povolené podľa Orden Foral [5].

17. Podľa názoru španielskej vlády je potrebné zohľadniť skutočnosť, že v iných členských štátoch, ako je napríklad Spojené kráľovstvo, je lov holuba hrivnáka povolený

3 — Rozsudok zo 16. októbra 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a i., C-182/02, Zb. s. I-12105.

4 — Pozri bod 16 tohto rozsudku.

5 — Tento počet predstavoval 1 013 jedincov v roku 1998, 1 158 v roku 1999, 1 230 v roku 2000, 1 129 v roku 2001, 1 107 v roku 2002, 2 012 v roku 2003 a 2 052 v roku 2004. Počas jarného sťahovania je povolený odstrel 4 000 holubov hrivnákov. Predpokladá sa, že na tejto forme lovu v tejto oblasti sa zúčastňuje približne 23 875 lovcov.

počas celého roka z dôvodu, že holub hrivnák v týchto štátoch nie je sťahovavým druhom. Španielska vláda však tvrdí, že genetické rozdiely medzi holubom hrivnákom v Spojenom kráľovstve a jeho kontinentálnym variantom nie sú natoľko významné, aby odôvodňovali celoročný lov holuba hrivnáka v Spojenom kráľovstve.

III — Posúdenie

18. Podľa článku 7 ods. 1 smernice vykladaného v spojení s prílohou II smernice je lov holuba hrivnáka povolený. Článok 7 ods. 4 však stanovuje, že sťahovavé druhy nemožno loviť počas obdobia rozmnožovania alebo počas ich návratu na miesto hniezdenia („jarné sťahovanie").

19. Znamená to, že členské štáty sú povinné organizovať svoju loveckú sezónu v súlade s týmto zákazom a inými zákazmi uvedenými v článku 7 ods. 4 smernice. V tejto súvislosti Súdny dvor vo svojich rozhodnutiach opakovane uviedol, že účelom článku 7 ods. 4 smernice je zabezpečiť komplexný systém ochrany voľne žijúceho vtáctva počas období, v ktorých je jeho prežitie osobitne ohrozené.[6]

20. Článok 9 však upravuje aj jednoznačne definované výnimky zo zákazu stanoveného okrem iného v článku 7 ods. 4. Výnimka zo zákazu sa obmedzuje na prípady, v ktorých neexistuje iné uspokojivé riešenie; tejto výnimke musí zodpovedať aspoň jeden z dôvodov taxatívne uvedených v článku 9 ods. 1 písm. a), b) a c) a musia byť splnené jednoznačne formulované formálne náležitosti uvedené v článku 9 ods. 2.

21. V prejednávanej veci španielska vláda uplatňuje dôvod výnimky uvedený v článku 9 ods. 1 písm. c), ktorý obsahuje množstvo osobitných predpokladov (lov musí byť selektívny, musí prebiehať za prísne kontrolovaných podmienok a musí sa obmedzovať na určité vtáky v malom rozsahu). Tieto predpoklady, ako ani formálne náležitosti uvedené v článku 9 ods. 2 neboli v prejednávanej veci splnené.

6 — Rozsudky zo 17. januára 1991, Komisia/Taliansko, C-157/89, Zb. s. I-57; z 19. januára 1994, Association pour la protection des Animaux Sauvages a i., C-435/92, Zb. s. I-67, a zo 7. decembra 2000, Komisia/Francúzsko, C-38/99, Zb. s. I-10941.

22. Na tomto mieste chcem uviesť, že podľa Komisie ide v prejednávanej veci o porušenie článku 7 ods. 4. Španielsko v skutočnosti nepopiera, že lov sa uskutočňuje mimo zvyčajnej doby lovu. Je vecou španielskej vlády, aby preukázala, že je tento lov odôvodnený.

23. Spor sa týka toho, či bola splnená podmienka „neexistencie iného uspokojivého riešenia". Kľúčovou otázkou v podstate je, ako široko alebo úzko treba vykladať pojem „územie". Španielska vláda zdôrazňuje skutočnosť, že počas zvyčajnej doby lovu sa na pobrežnom páse provincie Guipúzcoa nachádza malé množstvo jedincov alebo vôbec žiadne jedince holuba hrivnáka. Jedinou možnosťou lovu holuba hrivnáka na tomto „území" je z tohto dôvodu podľa názoru španielskej vlády lov počas jarného sťahovania, keď sa holub hrivnák vracia na miesto hniezdenia v iných častiach Európy (a pritom prelieta cez pobrežie Guipúzcoa). Komisia však tvrdí, že existujú iné alternatívne riešenia a že opatrenie je v skutočnosti len predĺžením zvyčajnej loveckej sezóny. Okrem toho pojem územie nemožno definovať príliš úzko. Komisia aj španielska vláda poukázali na už citovaný rozsudok vo veci C-182/02.

24. Z tohto rozsudku vyplýva záver, že skutočnosť, že určitý druh sa na určitom území nevyskytuje počas zvyčajnej doby lovu, môže svojou povahou odôvodňovať výnimku zo zákazu lovu počas jarného sťahovania. Otázkou však je, ako široko by malo byť definované územie s cieľom určiť, či neexistuje iné riešenie.

25. Účelom článku 7 ods. 4 smernice je ochrana druhov vtáctva, ktoré môžu byť predmetom lovu stanovením zákazu lovu počas rozličných fáz rozmnožovania, v dobe, kým mláďatá neopustili hniezdo, a počas jarného sťahovania na miesto hniezdenia. Článok 9 ods. 1 písm. c) upravuje obmedzené výnimky z tohto pravidla na „územiach", na ktorých neexistuje iné riešenie. Táto výnimka však nemôže porušovať článok 7 ods. 4, ktorého účelom je zabezpečiť komplexný systém ochrany v období, v ktorom populácia voľne žijúceho vtáctva musí brániť svoje prežitie.

26. Jedným zo znakov sťahovania vtáctva je, že tieto vtáky v závislosti od druhu letia po vymedzených trasách, na ktorých sa nachádzajú určité miesta, ako napríklad pobrežné pásy, morské úžiny, prielivy a horské priesmyky, kde sa tieto vtáky môžu zhromažďovať v značnej koncentrácii, zatiaľ čo v ostatných obdobiach roku sa tam vyskytujú zriedka. Ak by tieto miesta boli považované za územia, „na ktorých neexistuje iné uspokojivé rieše-

nie" v zmysle článku 9 ods. 1, bolo by to v rozpore so samotným účelom článku 7 ods. 4. Pre dotknuté druhy by to znamenalo predĺženie loveckej sezóny o dobu jarného sťahovania, takže by mohli byť lovené na týchto miestach, kde sú najzraniteľnejšie, teda na miestach, kde sa nútené prírodnými prekážkami zhromažďujú vo veľkých množstvách. Takéto geograficky obmedzené oblasti koncentrácie nemožno z tohto dôvodu považovať za „územia" v zmysle článku 9 ods. 1 smernice.

27. Pri pohľade na schému sťahovania sa holuba hrivnáka do Španielska a z neho získame nasledujúci obraz. Počas jesenného sťahovania smeruje veľké množstvo jedincov holuba hrivnáka do Španielska cez túto provinciu, vyhýbajúc sa tým vysokým Pyrenejám, aby strávili zimu ďalej vo vnútrozemí. Z tohto dôvodu prelietavajú ponad túto provinciu. Časť z nich zostáva v tejto provincii, hlavne na juhu. Okrem toho chcem poznamenať, že v tejto provincii, ako aj inde v Španielsku, existujú holuby hrivnáky, ktoré sa nesťahujú.

28. Jarné sťahovanie, sťahovanie späť na miesto hniezdenia v severnejších častiach Európy sa uskutočňuje cez pobrežný pás Guipúzcoa. Je sporné, či je odôvodnené stanovenie výnimky zo zákazu lovu počas jarného sťahovania pre tento relatívne úzky pás v Guipúzcoa.

29. S prihliadnutím na uvedené musí byť odpoveď na túto otázku negatívna. Po prvé, tieto vtáky sa počas zvyčajnej doby lovu nachádzajú nielen v tejto provincii, ale v celom Španielsku. Z tohto dôvodu je možné loviť holuba hrivnáka, ktorý sa sťahuje ďalej do vnútrozemia počas jesenného sťahovania, ako aj holuba hrivnáka, ktorý zostáva v tejto oblasti. Rovnako je možné loviť holuba hrivnáka, ktorý sa nesťahuje. To, že na relatívne úzkom pobrežnom páse Guipúzcoa sa nachádza menej jedincov alebo vôbec žiadne, nemení nič. V skutočnosti existujú alternatívy v bezprostrednom okolí, ako aj vo vzdialenejších častiach tejto oblasti. Po druhé, z bodu 26 týchto návrhov vyplýva, že predĺženie obdobia lovu až do doby návratu nemožno v žiadnom prípade pripustiť pre geograficky obmedzené oblasti, v ktorých sa tieto vtáky zhromažďujú počas sťahovania. Predĺženie lovu holuba hrivnáka v obmedzenej oblasti pobrežných obcí provincie Guipúzcoa je v rozpore s článkom 7 ods. 4 smernice.

30. Španielska vláda však tvrdí, že podmienka neexistencie iného uspokojivého

riešenia dáva väčší zmysel v kontexte článku 9 ods. 1 písm. a) a b) (pre ktoré existujú predstaviteľné alternatívne riešenia s menej ďalekosiahlymi dôsledkami), ale je menej prispôsobená dôvodu výnimky uvedenému v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice (kde sa alternatíva obmedzuje na povolenie alebo zákaz). Toto tvrdenie je irelevantné. Okrem toho, Súdny dvor už vo svojej judikatúre jasne rozhodol, že výnimku podľa článku 9 ods. 1 písm. c) smernice možno uplatniť v prípade, ak neexistuje iné uspokojivé riešenie[7]. Z judikatúry nepochybným spôsobom vyplýva, že podmienka neexistencie uspokojivého riešenia nie je splnená v prípade, keď sa mimoriadne obdobie lovu časovo zhoduje s obdobiami, pre ktoré chce smernica zaviesť osobitnú ochranu bez toho, aby to bolo nevyhnutné.

31. Španielska vláda tiež tvrdila, že prejednávaná vec sa netýka ohrozených druhov. Toto tvrdenie je irelevantné. Článok 9 ods. 1 upravuje podmienku neexistencie iného uspokojivého riešenia. Z toho, čo bolo uvedené sa zdá, že táto podmienka nebola splnená.

32. Praktiky lovu v Spojenom kráľovstve, na ktoré poukázala španielska vláda, sú uplatňované v odlišných súvislostiach a nie sú v prejednávanej veci relevantné. Holub hrivnák nie je v Spojenom kráľovstve sťahovavým druhom, a preto sa zákaz lovu počas sťahovania na miesto hniezdenia neuplatní. Okrem toho, výnimka podľa článku 9 ods. 1 písm. a) smernice sa uplatní v prípade Spojeného kráľovstva z dôvodu, že holub hrivnák spôsobuje v tomto štáte značnú škodu na poľnohospodárskych plodinách.

33. Tvrdenie, podľa ktorého by zákaz lovu viedol k nezákonným praktikám z dôvodu silnej tradície, je absolútne neudržateľné. Okrem toho, ako správne uviedla Komisia, prostriedky používané na kontrolu dodržiavania podmienok súvisiacich s výnimkami možno rovnako použiť na kontrolu zákazu.

34. Tvrdenie španielskej vlády, že nariadenia príslušných regionálnych orgánov sú v súlade so španielskou právnou úpravou lovu, ktorá je zase v súlade so smernicou o vtáctve, je bezpredmetné, keďže bolo preukázané, že regionálne nariadenia povoľujúce lov počas jarného sťahovania sú v rozpore s článkom 7 ods. 4 uvedenej smernice.

7 — C-182/02, už citovaný v poznámke pod čiarou 3.

IV — Návrh

35. S prihliadnutím na uvedené odporúčam, aby Súdny dvor:

1. vyslovil, že Španielske kráľovstvo nesplnilo svoje povinnosti podľa článku 7 ods. 4 smernice Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva,

2. zaviazal Španielske kráľovstvo na náhradu trov konania.