SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA L. A. GEELHOEDA, predstavljeni 7. aprila 2005[1]

I – Uvod

1. V tej zadevi gre za postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ga je Komisija sprožila proti Kraljevini Španiji, ker naj ta ne bi izpolnila obveznosti iz Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic[2] (v nadaljevanju: Direktiva ali Direktiva o pticah).

2. Podrobneje se spor nanaša na razlago in uporabo člena 7(4) in 9(1) Direktive. Prva določba določa prepoved lova na ptice selivke med njihovim vračanjem na gnezditvena območja. Druga določba predvideva možnost odstopanja od prve določbe.

3. Španska vlada se sklicuje na to možnost odstopanja. Eden izmed pogojev za možnost uveljavljanja odstopanja je, da ne obstaja „druga zadovoljiva rešitev". V provinci Guipúzcoa najdemo med redno lovno dobo grivarje, tako kot ptice stalnice kot tudi selivke, ki med selitvijo na jug letijo čez prelaze v Pirenejih proti središču te province. V obalnem pasu te province pa jih skoraj ni. V obalnem pasu pa se selivke pojavljajo med pomladno selitvijo. Takrat se tam zbirajo v velikem številu. V obravnavani zadevi gre pri pogoju, da „ni na voljo druge zadovoljive rešitve", za vprašanje, ali se lahko obalni pas province Guipúzcoa šteje za od province ločeno, posebno območje, tako da bi bilo izjemo od prepovedi lova na selivke med njihovim vračanjem na gnezditvena območja mogoče upravičiti s tem, da med redno lovno dobo ni nobene alternative. Drugače povedano, gre za vprašanje, kako „specifično" je mogoče razumeti „območje".

1 — Jezik izvirnika: nizozemščina.

2 — UL L 103, str. 1.

4. Člen 7 Direktive določa:

„1. V vsej Skupnosti se vrste iz Priloge II zaradi svojega populacijskega nivoja, geografske razporeditve in stopnje razmnoževanja lahko lovijo skladno z nacionalno zakonodajo. Države članice zagotovijo, da lov na te vrste ne ogroža prizadevanj za njihovo ohranitev na območju njihove razširjenosti.

[...]

4. Države članice zagotovijo, da je lov, skupaj s sokolarstvom, če to obstaja, kot se izvaja skladno z veljavnimi nacionalnimi predpisi, usklajen z načeli smotrne rabe in ekološko uravnoteženega nadzora nad zadevnimi vrstami ptic in da je ta praksa glede populacij vrst, zlasti selitvenih vrst, združljiva z ukrepi iz člena 2. Države članice zagotovijo zlasti, da se vrste, za katere se uporabljajo predpisi, ki urejajo lov, ne lovijo v času vzreje mladičev ali med različnimi fazami razmnoževanja. Če gre za selitvene vrste, zagotovijo zlasti, da se vrste, za katere se uporabljajo predpisi, ki urejajo lov, ne lovijo v času razmnoževanja ali v času vrnitve na gnezditvena območja. Države članice predložijo Komisiji vse ustrezne informacije o praktični uporabi svojih predpisov, ki urejajo lov."

5. Grivar je naveden v Prilogi II.

6. Po členu 9(1) lahko države članice, kadar ni na voljo nobene druge zadovoljive rešitve, iz razlogov, navedenih v točkah od a do c, odstopajo od členov 5, 6, 7 in 8. Zlasti obstaja možnost odstopanja „dopustitve ujetja, posedovanja ali druge sprejemljive oblike uporabe določenih ptic v majhnem številu pod strogo nadzorovanimi pogoji in na selektivni podlagi" (točka c).

7. Po španskem pravu lahko pristojni organ, če gre za selivke, ki jim ne grozi izumrtje, odpravi prepoved lova med posameznimi fazami njihovega razmnoževanja in vrnitvijo na gnezditvena območja, da bi bilo na tradicionalnih območjih omogočeno ujetje, posedovanje ali druge sprejemljive oblike uporabe določenih vrst ptic v majhnem številu pod strogo nadzorovanimi razmerami in na selektivni podlagi.

8. Oddelek za kmetijstvo in okolje Disputación Foral de Guipúzcoa vsako leto sprejme odlok (Orden Foral), s katerim za ustrezno obdobje dovoli lov na grivarja med vrnitvijo na gnezditvena območja (lov „a contrapasa"), običajno za obdobje, ki traja od 15. februarja do 25. marca.

II – Elementi spora

9. Komisija navaja, da Direktiva prepoveduje lov na grivarja med njegovo vrnitvijo na gnezditvena območja in da odstopanja od te prepovedi v tem primeru ni mogoče upravičiti s členom 9(1)(c); prvič zato, ker je cilj ukrepa odstopanja v resnici podaljšanje redne lovne dobe (obstaja alternativa), in drugič zato, ker zgodovinske ali kulturne tradicije ter družbeni pritisk ne morejo upravičevati odstopanja na podlagi člena 9 Direktive o pticah.

10. Španska vlada pa je prepričana, da so izpolnjeni pogoji za uveljavljanje odstopanja. Orden Floral naj bi bil v skladu s španskim zakonom, španski zakon pa v skladu z Direktivo. Orden Floral, na podlagi katerega je dovoljen lov na grivarje med njihovo vrnitvijo na gnezditvena območja, naj bi bil tako v skladu z Direktivo. Španska vlada se poleg tega sklicuje na takšno špansko sodno prakso.

11. Zlasti naj bi bil izpolnjen pogoj, da ni na voljo druge zadovoljive rešitve po členu 9(1) Direktive, ki naj bi se dejansko bolj nanašala na odstopanje po členu 9(1)(a) in (b). V tem primeru obstajata le dve rešitvi: dopustiti ali prepovedati. Ker naj prepoved ne bi bila prava rešitev, preostane samo dopustitev. To naj bi bila poleg tega najboljša rešitev, ker naj bi bila dopustitev povezana s strogimi pogoji, katerih izpolnjevanje se tudi strogo nadzira. Prepoved bi zaradi globoko zakoreninjene tradicije lova „a contrapasa" vodila le do kršitev.

12. V dupliki je španska vlada poleg tega opozorila na to, da je območje, na katerem sme v redni lovni dobi potekati lov na grivarje, drugo kot območje, za katero velja odstopanje. Odstopanje naj bi bilo zato upravičeno. Španska vlada se v tej zvezi sklicuje na sodbo C-182/02[3].

3 — Sodba z dne 16. oktobra 2003 v zadevi Ligue pour la protection des oiseaux in drugi (C-182/02, Recueil, str. I-12105).

Odlomek, na katerega se sklicuje, se glasi:

„Prvi od pogojev, omenjenih v prejšnji točki [pomanjkanje drugih zadovoljivih rešitev], ni izpolnjen, če lovna doba, predvidena v odstopanju, brez potrebe sovpada s obdobji, za katera Direktiva določa posebno varstvo [...] Tako bi bilo zlasti tedaj, ko bi bil namen odstopanja, ki dopušča lov, samo podaljšanje lovnih dob za določene vrste ptic na območjih, na katerih se te vrste ptic zadržujejo že med lovno dobo, določeno v skladu s členom 7 Direktive."[4]

13. Španska vlada iz tega sklepa, da je, če se območji ne prekrivata, odstopanje lahko upravičeno. Opozarja na to, da so preže, ki se uporabljajo za opazovanje in lov na grivarje v oktobru in novembru (obdobje selitve na jug), večinoma na drugih območjih kot preže, ki se uporabljajo v februarju in marcu (obdobje vrnitve). Slednje so v glavnem vzdolž obale, na mestih, na katerih se grivar med selitvijo v oktobru in novembru ne pojavlja pogosto.

14. Nadalje naj po mnenju španske vlade Komisija ne bi dokazala, da je edini namen ukrepa podaljšanje redne lovne dobe, v kateri je lov dovoljen. V skladu s ustaljeno sodno prakso naj bi v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti Komisija morala dokazati zatrjevano kršitev.

15. Poleg tega naj bi bila stroga razlaga s strani Komisije v nasprotju z duhom Direktive. Direktiva naj ne bi izključevala možnosti lova. V tej zvezi se španska vlada sklicuje na enajsto uvodno izjavo direktive.

16. Na Iberskem polotoku se nahaja približno 4.674.752 grivarjev in letno jih ujamejo samo okoli 1 milijon v primerjavi z dobrimi 5 milijoni v Franciji. Število grivarjev, ki jih ujamejo med vračanjem na gnezditvena območja, naj bi bilo veliko manjše od števila ujetih grivarjev, ki se ga lahko ujame na podlagi Orden Foral.[5]

17. Po mnenju španske vlade je treba na koncu upoštevati okoliščino, da je v drugih državah članicah, npr. v Združenem kraljestvu, lov na grivarja dovoljen vse leto, ker

4 — Glej zgoraj navedeno sodbo, točka 16.

5 — V letu 1998 naj bi šlo za 1013 primerkov, v letu 1999 za 1158 primerkov, v letu 2000 za 1230 primerkov, v letu 2001 za 1129 primerkov, v letu 2002 za 1107, v letu 2003 za 2012 in v letu 2004 za 2052 primerkov. Med vsako pomladno selitvijo je dovoljeno ustreliti 4000 grivarjev. Na zadevnem območju naj bi se te vrste lova udeleževalo približno 23.875 lovcev.

grivarji tam niso selivke. Genska razlika med grivarji v Združenem kraljestvu in tistimi na celini najbrž ni tako velika, da bi bilo upravičeno, da se grivarji v Združenem kraljestvu lahko lovijo vse leto.

III – Presoja

18. Po členu 7(1) Direktive v povezavi s Prilogo II Direktive se grivarji smejo loviti. Člen 7(4) pa določa, da se selivke med razmnoževanjem ali ob vrnitvi na gnezditvena območja (pomladna selitev) ne smejo loviti.

19. Države članice morajo torej svojo lovno dobo oblikovati tako, da je v skladu s to prepovedjo in z drugimi prepovedmi po členu 7(4) Direktive. Sodišče je v tem pogledu v sodni praksi večkrat ugotovilo, da naj bi člen 7(4) Direktive za obdobje, v katerem je preživetje prostoživečih ptic posebej ogroženo, zagotavljal neprekinjeno varstvo.[6]

20. Člen 9 pa vsebuje več natančno opisanih odstopanj od predpisanih prepovedi, med drugim iz člena 7(4). Za odstopanje od predpisanih prepovedi velja, da mora biti omejeno na primere, v katerih ni na voljo druge zadovoljive rešitve, da mora temeljiti na vsaj enem od razlogov, ki so izčrpno navedeni v členu 9(1)(a), (b) ali (c), in da mora izpolnjevati v členu 9(2) natančno opisane formalne pogoje.

21. V obravnavanem primeru je prišlo do sklicevanja na razlog za odstopanje, naveden v točki c. Ta razlog je povezan s posebnimi pogoji (lov mora potekati pod strogo nadzorovanimi pogoji in na selektivni podlagi ter zadevati le določene vrste ptic v majhnem številu). Ti pogoji tu ne pridejo v poštev, enako velja tudi za formalne pogoje iz člena 9(2).

6 — Sodbe z dne 17. januarja 1991 v zadevi Komisija proti Italiji (C-157/89, Recueil, str. I-57); z dne 19. januarja 1994 v zadevi Association pour la Protection des Animaux Sauvages in drugi (C-435/92, Recueil, str. I-67) ter z dne 7. decembra 2000 v zadevi Komisija proti Franciji (C-38/99, Recueil, str. I-10941).

22. Mimogrede naj tu omenim, da je Komisija uveljavljala, da gre za kršitev člena 7(4). Dejstva, da lov poteka zunaj redne lovne dobe, pa Španija tudi ne zanika. Stvar španske vlade je, da dokaže, da obstaja opravičeni razlog.

23. Spor se nanaša na vprašanje, ali je izpolnjen pogoj, da „ni na voljo druge zadovoljive rešitve". V bistvu gre za vprašanje, kako široko ali omejeno je treba razumeti „območje". Španska vlada namreč opozarja na problem, da v obalnem pasu province Guipúzcoa med redno lovno dobo grivarjev ni ali pa jih je zelo malo. Edina možnost lova na grivarje na tem „območju" naj bi bila zato med pomladno selitvijo, ko se grivarji vračajo na svoja gnezditvena območja drugod po Evropi (in letijo vzdolž obale province Guipúzcoa). Komisija pa je prepričana, da vsekakor obstajajo alternative in da ukrep zato v resnici pomeni le podaljšanje redne lovne dobe. Poleg tega območja ne bi smeli razumeti preveč omejeno. Tako Komisija kot tudi španska vlada sta se sklicevali na že navedeno sodbo v zadevi C-182/02.

24. Dejansko je mogoče iz te sodbe sklepati, da je okoliščina, da se neka določena vrsta ptic na nekem območju ne pojavlja med redno lovno dobo, dejavnik, s katerim se lahko upraviči odstopanje od prepovedi lova med pomladno selitvijo. Vprašanje pa je, kako široko je treba razumeti območje, da je mogoče ugotoviti, ali ne obstaja nobena druga rešitev.

25. Člen 7(4) Direktive naj bi zavarovalo število ptic, ki se smejo loviti, s tem da določa, da se ne smejo loviti v določenih fazah razmnoževanja in ob pomladni selitvi v bližini gnezdišč. Od tega načela pa je po členu 9(1)(c) mogoče omejeno odstopati za „območja", za katera ne obstaja nobena druga rešitev. Takšna rešitev pa ne sme kršiti člena 7(4), da se za obdobje, v katerem morajo prostoživeče vrste ptic zagotoviti nadaljnji obstoj svoje populacije, zagotovi neprekinjeno varstvo.

26. Ena od značilnosti selitve ptic je, da se vsaka vrsta ptic drži stalnih selitvenih poti, tako da se na nekaterih mestih, kot so obalni pasovi, kopenske in morske ožine ter gorski prelazi, lahko pojavljajo v velikih koncentracijah, medtem ko se v drugih obdobjih leta tam ne pojavljajo ali pa jih je le malo. Če bi ta območja šteli za območja, za katera „ni na voljo druge zadovoljive rešitve" v smislu

člena 9(1), bi s tem obšli osnovni namen člena 7(4). Kajti potem bi bil za te vrste lov podaljšan med pomladno selitvijo tako, da bi bile izpostavljene lovu tam, kjer so med selitvijo najranljivejše, namreč na mestih, kjer se zaradi naravnih ovir zbirajo v velikem številu. Zato se takšna geografsko omejena območja koncentracij ne morejo šteti za „območja" v smislu člena 9(1) Direktive.

27. Če gledamo jate grivarjev, ki se selijo v Španijo in iz Španije, dobimo naslednjo sliko. Med jesensko selitvijo na jug se grivarji v velikem številu selijo čez to provinco v Španijo, pri čemer se izognejo visokim Pirenejem, potem pa prezimijo bolj v notranjosti dežele. Torej letijo čez to provinco. Del ptic ostane v tej provinci, in sicer pretežno v njenem južnem delu. Pri tem naj omenim, da v nasprotju z ostalo Španijo v tej provinci živijo tudi grivarji, ki se ne selijo.

28. Pomladna selitev, torej vrnitev h gnezditvenim območjem v severnejših predelih Evrope, poteka po obalnem pasu province Guipúzcoa. Vprašanje je, ali je upravičeno odstopanje od prepovedi lova med pomladno selitvijo za ta relativno ozek pas v provinci Guipúzcoa.

29. Glede na prej povedano je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno. Prvič se te ptice pojavljajo med redno lovno dobo ne le v tej provinci, ampak v celotni Španiji. Torej je mogoče loviti grivarje, ki se med jesensko selitvijo selijo v notranjost države, in tudi grivarje, ki ostanejo v tem pasu. Lahko se lovi tudi grivarje, ki se ne selijo. Da je takih primerkov v relativno ozkem obalnem pasu province Guipúzcoa manj ali jih sploh ni, ne spremeni ničesar. Alternativne rešitve obstajajo v bližnji okolici in bolj oddaljenih delih tega predela. Drugič pa iz tega, kar je povedano v točki 26, sledi, da se podaljšanje lovne dobe do pomladne selitve za geografsko omejena območja, na katerih se te ptice zbirajo med selitvijo, sploh ne more dovoliti. Zato je podaljšanje lova na grivarje na območju, omejenem na več obalnih občin v provinci Guipúzcoa, v nasprotju s členom 7(4) Direktive.

30. Španska vlada je poleg tega navedla, da naj bi bila zahteva, da ni na voljo druge

zadovoljive rešitve, bolj smiselna v okviru člena 9(1)(a) in (b) (tam so mogoče alternative, ki bi imele manj daljnosežne posledice), da pa naj bi bila manj primerna kot razlog za odstopanje po členu 9(1)(c) Direktive (v obravnavanem primeru naj bi bili alternativi dopustitev ali prepoved). Te trditve ni mogoče sprejeti. Poleg tega je Sodišče v sodni praksi jasno navedlo, da je odstopanje po členu 9(1)(a) Direktive dopustno, če ni na voljo nobene druge zadovoljive rešitve.[7] Iz te sodne prakse je nadalje več kot očitno, da pogoj, da ni zadovoljive rešitve, ni izpolnjen, če se lovna doba, dovoljena na podlagi odstopanja, brez prave potrebe ujema z obdobjem, v katerem naj bi Direktiva zagotavljala posebno varstvo.

31. Španska vlada pa je opozorila, da v obravnavanem primeru ne gre za ogroženo vrsto. Te trditve ni mogoče sprejeti. Pogoj po členu 9(1) je, da ni na voljo nobene druge zadovoljive rešitve. Iz zgornjih izvajanj izhaja, da ta pogoj ni izpolnjen.

32. Način lova v Združenem kraljestvu ima drugačno ozadje in nanj se v obravnavanem primeru ni mogoče sklicevati. Pri tamkajšnjih grivarjih ne gre za vrsto, ki se seli; prepoved lova med vrnitvijo na gnezditvena območja zato ne velja. Poleg tega se v Združenem kraljestvu uporablja odstopanje na podlagi člena 9(1)(a) Direktive, ker tam grivarji povzročajo veliko škodo na kmetijskih kulturah.

33. Tudi trditve, da bi prepoved lova vodila v prepovedano ravnanje, češ da gre za globoko zakoreninjeno tradicijo, nikakor ni mogoče upoštevati. Poleg tega je mogoče sredstva, potrebna za nadzor nad spoštovanjem pogojev za dopustitev, uporabiti tudi za nadziranje prepovedi.

34. Trditve španske vlade, da je odlok pristojnega regionalnega organa v skladu s špansko lovsko zakonodajo, ki je v skladu z Direktivo o pticah, ne držijo, saj je jasno, da regionalni odlok dovoljuje lov med pomladno selitvijo, kar je v nasprotju s členom 7(4) Direktive.

7 — Zgoraj v opombi 3 navedena sodba Ligue pour la protection des animaux sauvages in drugi.

IV – Predlog

35. Iz teh razlogov predlagam Sodišču, naj:

— ugotovi, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz člena 7(4) Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic,

— Kraljevini Španiji naloži stroške postopka.