

Věc C-900/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

6. prosince 2019

Předkládající soud:

Conseil d'État (Francie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

29. listopadu 2019

Navrhovatelé:

Association One Voice

Ligue pour la protection des oiseaux

Odpůrce:

Ministre de la Transition écologique et solidaire

Vedlejší účastník řízení:Fédération nationale de la chasse**1. Předmět sporu a průběh řízení**

- 1 Francouzská právní úprava povoluje v pěti jihovýchodních departmentech používání lepu pro odchyt drozdů a kosů, kteří mají sloužit jako návnada, za podmínek stanovených vyhláškou, která zejména stanoví, že počet ročně odchyceného ptactva je omezen vyhláškou ministra.
- 2 Dvě sdružení na ochranu zvířat napadají používání lepu, který je podle jejich názoru krutým nástrojem odchyty, a odlov druhů ptáků, u nichž vývoj vědeckých poznatků svědčí o významném úbytku populací, jakož i o jejich citlivosti na utrpení.
- 3 Tato sdružení podala ke Conseil d'État (Státní rada, Francie) žalobu proti právní úpravě, kterou se povoluje používání lepu.

- 4 Fédération nationale des chasseurs z vlastního podnětu vstoupila do řízení jako vedlejší účastník a návrhla žalobu zamítnout.
- 5 Conseil d'État (Státní rada) v rámci přezkumu zejména žalobních důvodů vycházejících z porušení ustanovení a cílů směrnice o ochraně volně žijících ptáků přerušila řízení a předkládá Soudnímu dvoru dvě předběžné otázky týkající se výkladu uvedené směrnice.

2. Právní rámec

Unijní právo

Smlouva o Evropské unii (SEU)

- 6 Článek 3 stanoví:

„1. [...]

3. Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na [...] vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. [...]

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)

- 7 Článek 37 stanoví:

„Ochrana životního prostředí

Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje. “

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptactvu“)

- 8 Článek 2 stanoví:

„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.“

- 9 Článek 8 stanoví:

„1. Pokud jde o lov, odchyt nebo usmrcování ptáků v souladu s touto směrnicí, zakáží 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).“

- 10 Článek 9 stanoví v částech, které jsou relevantní pro projednávanou věc následující:

„1. 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. [...]“

- 11 Ustanovení přílohy IV, která se týkají projednávané věci, znějí takto:

„PŘÍLOHA IV

a)

– Smyčky [...] lepidla, háčky, slepá nebo zmrzačená živá zvířata použita jako návnada, [...]“

Francouzské právní předpisy

Code de l'environnement (zákon o životním prostředí, dále jen „zákon o životním prostředí“)

- 12 Hlava II (Lov) obsahuje článek L424–4, který v částech týkajících se projednávané věci, stanoví:

„[...]

K tomu, aby byl za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru umožněn lov některých tažných ptáků v malém množství, povolí ministr lovu za podmínek, které stanoví, používání způsobů a prostředků lovu odpovídajících tradičním zvyklostem, které se odchylují od metod a prostředků povolených v prvním pododstavci.

[...]

Lepy se nanášejí hodinu před východem slunce a odstraňují se do 11:00 hod. [...]“

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 používaných jako návnada v departmentech Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var a Vaucluse, dále jen „vyhláška z roku 1989“)

13 Článek 1 stanoví:

„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 a za přísně kontrolovaných podmínek uvedených níže, aby byl umožněn výběrový odchyt těchto ptáků v malém množství, neboť neexistuje jiné uspokojivé řešení.“

14 Článek 4 stanoví:

„Lep může zůstat nanesen jen v přítomnosti lovce. Každý chycený pták musí být ihned očištěn. V průběhu těchto úkonů je zakázáno nosit pušku.“

15 Článek 6 stanoví:

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

16 Článek 11 stanoví:

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

Ministerské vyhlášky ze dne 24. září 2018 o lovné sezóně 2018-2019

17 Pět vyhlášek v jejich člancích 1 stanoví:

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 sezónu 2018-2019 v uvedeném pořadí [2 900], [400], [11 400], [12 200] a [15 600].

3. Argumenty účastníků řízení

Navrhovatelé

- 18 Žalující sdružení tvrdí, že francouzská právní úprava porušuje čl. 9 odst. 1 směrnice o ptactvu zejména vzhledem k tomu, že povoluje nevýběrový tradiční způsob lovu. Ligue pour la protection des oiseaux (liga na ochranu ptactva) se z tohoto titulu domáhá ustanovení znalce, který určí jaký je podíl jiného ptactva, které bylo náhodně chyceno na lep v posledních lovných sezonách, v porovnání s ptactvem, u něž je odchyt na lep povolen. Právní úprava kromě toho podle jejich názoru neodůvodňuje údajnou neexistenci jiného uspokojivého řešení než je odchyt na lep, který povoluje.
- 19 Navrhovatelé nejprve připomínají, že článek 8 směrnice o ptactvu zakazuje způsoby odchytu, jimiž jsou ptáci chytáni ve velkém měřítku nebo nevýběrovým způsobem, a to zejména lepidla. V článku 9 směrnice o ptactvu se však členským státům povoluje, „pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení“, odchýlit se od tohoto zákazu z určitého počtu důvodů a zejména z důvodů uvedených v písmenu c), aby umožnily na základě výběru odchyt některých druhů ptáků v malém množství.
- 20 Navrhovatelé dodávají, že Soudní dvůr uvedl, že „za účelem umožnění příslušným orgánům uchýlit se k odchylkám stanoveným v článku 9 směrnice 2009/147 pouze způsobem, který je v souladu s unijním právem, musí být vnitrostátní právní a správní rámec stanoven tak, aby používání odchýlných ustanovení v něm stanovených splňovalo zásadu právní jistoty. Vnitrostátní právní úprava použitelná v této oblasti proto musí zakotvovat kritéria pro odchylku jasným a přesným způsobem a ukládat povinnost orgánům odpovědným za jejich používání vzít tato kritéria v úvahu. Co se týče právní úpravy výjimky, která musí být vykládána striktně a klást pro každou výjimku důkazní břemeno, že požadované podmínky existují, na orgán, který o ní rozhoduje, mají členské státy povinnost zabezpečit, že jakýkoliv zásah mající dopad na chráněné druhy je povolen pouze na základě rozhodnutí obsahujících přesné a náležité odůvodnění, jež odkazuje na důvody, podmínky a požadavky stanovené v čl. 9 odst. 1 a 2 této směrnice (rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, bod 47 a citovaná judikatura).
- 21 Francouzské orgány přitom povolují odchyt ptactva na lep za podmínek, které nejsou přísně kontrolovány, přičemž tento odchyt není výběrový, aniž bylo zjišťováno, zda existuje jiné uspokojivé řešení, a aniž bylo prokázáno, že povolený odchyt představuje odchyt v malém množství.
- 22 Cíl spočívající v ochraně nebo zachování používání tradičních prostředků, zařízení nebo způsobů odchytu nebo usmrcování ptáků pro čistě rekreační účely nemůže kromě toho sám o sobě odůvodnit tvrzenou neexistenci jiného uspokojivého řešení ve smyslu článku 9, který umožňuje odchýlit se od zásadního zákazu některých způsobů lovu, který je zakotven v článku 8 uvedené směrnice.

Odpůrce a vedlejší účastník

- 23 Ministre de la Transition écologique et solidaire (ministr ekologické a solidární transformace) a Fédération nationale des chasseurs (národní federace lovců) navrhují zamítnout žaloby jako neopodstatněné.

4. Posouzení Conseil d'État (Státní rada)*K výběrovému způsobu lovu povoleného na základě odchylky*

- 24 Z ustanovení článku L424–4 zákona o životním prostředí ve spojení s články 1, 4 a 11 vyhlášky z roku 1989 vyplývá, že pro zajištění výběru tradičního způsobu odchyty, který představuje použití lepu, je v těchto pěti dotčených departmentech lovec, který je oprávněn používat lep, povinen neustále se nacházet v blízkosti svých zařízení, zejména pro to, aby identifikoval druhy vyskytující se na místě, zabránil tomu, aby se jiné druhy ptactva než drozdi a kosi černí přiblížili k jeho zařízení, a případně aby mohl okamžitě čistit a vypustit na svobodu ptáky patřící do jiných druhů, kteří byly i přes tato opatření náhodně odchyceni, přičemž použití lepu v zásadě představuje způsob odchyty, který nemá za následek smrt.
- 25 Soudní dvůr, u něhož byla podána žaloba pro nesplnění povinnosti směřující k tehdejší francouzské právní úpravě, která je ve velké míře podobná se současnou právní úpravou, v rozsudku ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Francie (252/85, EU:C:1988:202, body 29 a 30), rozhodl, že „je třeba zdůraznit, že francouzské právní předpisy o odchyty drozdů a skřivanů polních jsou v některých departmentech velmi přesné. Výše uvedené vyhlášky totiž podmiňují udělování povolení pro odchyt značným počtem omezujících podmínek. Kromě toho je třeba konstatovat, že Komise neprokázala, že francouzská právní úprava umožňuje odchyt neslučitelný s rozumným využíváním některých druhů ptáků v malém množství. Komise totiž nepochybnila tvrzení žalovaného, že množství odchytů představuje pouze minimální procento dotčené populace.“
- 26 Pokud však jde o článek 9 směrnice o ptactvu, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), týkajícím se právních předpisů zavedených členským státem, které se vztahují na jiný tradiční způsob lovu, které byly vydány po vstupu článku 3 SEU a článku 37 Listiny v platnost, konstatoval, že tato právní úprava nesplňuje podmínku týkající se výběru způsobu odchyty, aby bylo možné odchýlit se od ustanovení článku 8 směrnice, neboť se opírá o existenci „vedlejších úlovků“, jejichž rozsah však neupřesňuje. Soudní dvůr však kromě toho rozhodl, že odchylka přiznaná dotčenou právní úpravou nesplnila podmínku, aby se jednalo o „malé množství“ ptactva, čímž porušila další podmínku stanovenou v článku 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptactvu.
- 27 Conseil d'État (Státní rada) pokládá první předběžnou otázku týkající se pojmu „vedlejší úlovek“ a výběru požadované odchýlení se podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptactvu.

K neodůvodněné neexistenci jiného uspokojivého řešení

- 28 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 51) konstatoval, že článek 9 směrnice o ptactvu vyžaduje „přesné a přiměřené odůvodnění ohledně podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení“ stanovené v článku 9 směrnice o ptactvu.
- 29 Vyhláška z roku 1989 přitom povoluje používání lepu za podmínek, které určuje na základě toho, že s ohledem na tradiční povahu tohoto způsobu lovu v dotčených departmentech, „neexistuje jiné uspokojivé řešení“ (článek 1), vzhledem k tomu, že dotčený způsob lovu odpovídá v departmentech, v kterých je povolen, způsobu lovu odpovídajícímu tradičním zvyklostem výslovně uvedeným v článku L424-4 zákona o životním prostředí.
- 30 Conseil d'État (Státní rada) si proto klade otázku, zda zachování tradičního způsobu zábavného lovu může samo o sobě znamenat, že neexistuje jiné uspokojivé řešení ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice o ptactvu, na základě čehož se lze odchýlit od zásadního zákazu tohoto způsobu lovu stanoveného v článku 8 uvedené směrnice.

5. Předběžné otázky

- 31 Conseil d'État (Státní rada) pokládá tyto dvě otázky:

1 - Musí být ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 vykládána 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? Případně 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 ze dne 30. listopadu 2009 vykládána v tom smyslu, že cíl zachovávat používání způsobů a prostředků lovu ptáků odpovídajících tradičním zvyklostem pro rekreační účely a v rozsahu, v němž jsou splněny všechny ostatní podmínky stanovené pro takovou odchylku podle písm. c) téhož odstavce, může odůvodnit neexistenci jiného uspokojivého řešení ve smyslu čl. 9 odst. 1 této směrnice, a tak umožnit odchylku od zásady zákazu těchto způsobů a prostředků lovu stanoveného v článku 8?