



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
YVES'A BOTA  
przedstawiona w dniu 20 lutego 2018 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-441/17**

**Komisja Europejska  
przeciwko**

**Rzeczypospolitej Polskiej**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 1 i 3 – Artykuł 12 ust. 1 – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 2009/147/WE – Artykuły 4 i 5 – Ochrona dzikiego ptactwa – Zmiana planu urządzenia lasu – Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska (Polska) – Specjalne obszary ochrony

1. Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:

- na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG<sup>2</sup> poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża (Polska) bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty (zwanego dalej „OZW”) i obszaru specjalnej ochrony (zwanego dalej „OSO”) PLC200004 Puszcza Białowieska;
- na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/147/WE<sup>3</sup>, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a także ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono OZW i OSO PLC200004 Puszcza Białowieska;
- na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych [zgniotek cynobrowy (*Cucujus cinnaberinus*), bogatek wspaniały (*Buprestis splendens*), konarek tajgowy (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarz kolweński (*Pytho kolwensis*)<sup>4</sup>] wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża;

1 Język oryginału: francuski.

2 Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102), zmieniona ostatnio dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), zmieniona dyrektywą 2013/17 (zwana dalej „dyrektywą ptasią”).

4 Przypis dotyczy wersji francuskiej.

– na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptactwa wymienionych w art. 1 dyrektywy ptasiej, w tym przede wszystkim dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*) i włośchatki (*Aegolius funereus*), to jest nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

2. Sprawa przedłożona Trybunałowi da mu z jednej strony nową okazję do podkreślenia, co odróżnia plany dotyczące obszaru Natura 2000, które są objęte art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, od planów, o których mowa w ust. 3 tego artykułu, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które mogą na ten teren w istotny sposób oddziaływać. Z drugiej strony pozwoli ona przypomnieć poziom wymagań, który stosuje się do państw członkowskich przy opracowywaniu i wdrażaniu tych planów lub przedsięwzięć ze względu na szczególnie rygorystyczne wymagania wynikające z przepisów dyrektyw przywołanych przez Komisję, tak jak je interpretuje Trybunał.

3. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że ta skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dopuszczalna i powinna zostać uwzględniona.

## I. Ramy prawne

### A. Dyrektywa siedliskowa

4. Motywy pierwszy, trzeci, szósty, dziesiąty i piętnasty dyrektywy siedliskowej mają następujące brzmienie:

„zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, w tym ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory jest istotnym celem stanowiącym element realizacji ogólnego interesu Wspólnoty wyrażonego w art. 130r traktatu [po zmianie art. 174 WE, obecnie art. 191 TFUE];

[...]

uznając za główny cel niniejszej dyrektywy wspieranie zachowania różnorodności biologicznej przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, niniejsza dyrektywa przyczynia się do realizacji ogólnego celu polegającego na trwałym rozwoju; zachowanie takiej różnorodności biologicznej może w niektórych przypadkach wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka.

[...]

w celu odtworzenia lub zachowania siedlisk przyrodniczych i gatunków, objętych zakresem zainteresowania Wspólnoty, we właściwym stanie ochrony, konieczne jest wyznaczenie specjalnych obszarów ochrony w celu stworzenia spójnej europejskiej sieci ekologicznej zgodnie z wyznaczonym harmonogramem;

[...]

należy dokonać odpowiedniej oceny każdego planu lub programu mogącego mieć istotny wpływ na cele w zakresie ochrony terenu, który został wyznaczony lub też zostanie wyznaczony w przyszłości;

[...]

dla niektórych gatunków fauny i flory wymagany jest ogólny system ochrony w celu uzupełnienia dyrektywy 79/409/EWG<sup>5</sup>; należy zapewnić środki gospodarowania niektórymi gatunkami, jeśli uzasadnia to stan ich ochrony, w tym zakaz stosowania niektórych środków chwytania lub zabijania, przewidując jednocześnie możliwość odstępstw pod pewnymi warunkami;

[...]”.

5. Artykuł 1 tej dyrektywy brzmi następująco:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

a) *ochrona* oznacza zespół środków wymaganych do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony, określonym w lit. e) oraz i);

b) *siedliska przyrodnicze* oznaczają obszary lądowe lub wodne wyodrębnione w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne, zarówno całkowicie naturalne, jak i półnaturalne;

[...]

d) *typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym* oznaczają typy siedlisk przyrodniczych zagrożonych zanikiem, które występują na terytorium określonym w art. 2 i w odniesieniu do ochrony których Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium, określonego w art. 2; typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym są w załączniku I oznaczone gwiazdką \*;

e) *stan ochrony siedliska przyrodniczego* oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

– jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,

[oraz]

– szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości,

oraz

– stan ochrony jego typowych gatunków jest właściwy, w rozumieniu lit. i);

[...]

g) *gatunki ważne dla Wspólnoty* oznaczają te gatunki, które w obrębie terytorium określonego w art. 2 są:

(i) zagrożone [...];

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 98).

lub

- (ii) podatne na zagrożenie, to znaczy takie, o których sądzi się, że mogą w najbliższej przyszłości przejść do kategorii gatunków zagrożonych, jeśli czynniki będące przyczyną zagrożenia będą na nie nadal oddziaływać;

lub

- (iii) rzadkie, to znaczy o niewielkich populacjach, które nie są obecnie ani zagrożone, ani podatne na zagrożenie, ale podlegają ryzyku zagrożenia. Gatunki występują w obrębie ograniczonych obszarów geograficznych lub są znacznie rozproszone na większym obszarze,

lub

- (iv) endemiczne i wymagające specjalnej uwagi ze względu na szczególny charakter ich siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na te siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na stan ich ochrony.

Gatunki te są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku II lub w załączniku IV albo V;

- h) *gatunki o znaczeniu priorytetowym* oznaczają gatunki wymienione w lit. g) ppkt (i), w odniesieniu do ochrony których Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2; te gatunki o znaczeniu priorytetowym są w załączniku II oznaczone gwiazdką [\*];
- i) *stan ochrony gatunków* oznacza sumę oddziaływań na te gatunki, mogących mieć wpływ na ich długofalowe rozmieszczenie i obfitość ich populacji w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2;

Stan ochrony gatunku zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

- dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków wskazują, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składniki swoich siedlisk przyrodniczych;

[i]

- naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości;

oraz

- istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas;

- j) *teren* oznacza geograficznie określony obszar o wyraźnie wyznaczonym rozmiarze;
- k) *teren mający znaczenie dla Wspólnoty* oznacza teren, który w regionie lub regionach biogeograficznych, do których należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia typu siedliska przyrodniczego we właściwym stanie ochrony, wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także może się znacząco przyczynić do spójności sieci Natura 2000, o której mowa w art. 3, lub przyczynia się znacząco do zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu lub regionów biogeograficznych.

W przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach terenom mającym znaczenie dla Wspólnoty odpowiadają tereny w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, stanowiące fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia lub reprodukcji;

- l) *specjalny obszar ochrony* oznacza teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony;

[...]”.

6. Artykuł 2 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

3. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”.

7. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„1. Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć Natura 2000 obejmie specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 79/409 [...]”.

8. Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi w ust. 2 akapit trzeci i w ust. 4 i 5:

„2. [...]

Wykaz terenów wybranych jako [OZW], określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21.

[...]

4. Po zatwierdzeniu [OZW] zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

5. Wraz z umieszczeniem terenu w wykazie określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

9. Artykuł 6 rzeczonyj dyrektywy stanowi:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

10. Artykuł 7 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy [79/409] w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy [79/409], gdy ta ostatnia data jest późniejsza”.

11. W tytule „Ochrona gatunków” art. 12 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

- a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;
- b) celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;

[...]

d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku”.

12. Artykuł 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa od przepisów art. 12, 13, 14 i art. 15 lit. a) i b):

[...]

b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności;

c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska;

[...]”.

13. Załącznik I do dyrektywy siedliskowej, zatytułowany „Typy siedlisk przyrodniczych ważnych dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony”, wymienia w pkt 9, którego przedmiotem jest „[n]aturalna i półnaturalna roślinność leśna składająca się z rodzimych gatunków tworzących las wysokopienny z typowym podszytem i spełniająca następujące kryteria: rzadkie lub pozostałości po lasach, lub obejmująca gatunki ważne dla Wspólnoty”, w pozycji 91, dotyczącej „[l]asów strefy umiarkowanej Europy”, grąd subkontynentalny (lasy grądowe z *Galio-Carpinetum*, kod Natura 2000 9170), bory i lasy bagienne (kod Natura 2000 91D0) i łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe [lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* oraz *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*), kod Natura 2000 91E0], z których dwa ostatnie typy lasów są wyznaczone konkretnie jako typy siedlisk o znaczeniu priorytetowym.

14. Załączniki II i IV do tej dyrektywy są zatytułowane, odpowiednio, „Gatunki roślin i zwierząt ważne dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony” i „Gatunki roślin i zwierząt ważnych dla Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony”. W lit. a) każdego z tych załączników, mającej za przedmiot „zwierzęta” „bezkregowce”, figuruje wykaz gatunków „owadów”, w tym chrząszczy, wśród których figurują między innymi bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, rozmiażg kolweński i konarek tajgowy, z wyjaśnieniem zawartym w załączniku II, że ten ostatni gatunek ma znaczenie priorytetowe. W tym samym załączniku figurują także zagłębek bruzdkowany (*Rhysodes sulcatus*) i ponurek Schneidera (*Boros schneideri*)<sup>6</sup>.

## **B. Dyrektywa ptasia**

15. Motywy 6 i 8 dyrektywy ptasiej brzmią następująco:

„(6) Środki, jakie należy podjąć, muszą mieć zastosowanie do różnych czynników, które mogą wpływać na liczebność ptactwa, mianowicie skutków działalności człowieka, w szczególności niszczenia i zanieczyszczenia ich naturalnych siedlisk, chwytania i zabijania ptactwa przez człowieka oraz handlu będącego rezultatem takich praktyk, a restrykcyjność tych środków powinna być dostosowana do warunków, w jakich znajdują się różne gatunki w ramach polityki ich ochrony.

[...]

<sup>6</sup> Przypis dotyczy wersji francuskiej.

(8) Ochrona, zachowanie lub odtworzenie wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk ma istotne znaczenie dla ochrony wszystkich gatunków ptactwa. Niektóre gatunki ptactwa powinny podlegać szczególnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnych siedlisk w celu zapewnienia ich przetrwania i reprodukcji na obszarze ich występowania. Środki te powinny uwzględniać również gatunki wędrowne oraz być skoordynowane w celu zapewnienia spójnej całości”.

16. Artykuł 1 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Niniejsza dyrektywa odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę i ustanawia reguły ich eksploatacji.

2. Niniejszą dyrektywę stosuje się do ptactwa, jego jaj, gniazd i naturalnych siedlisk”.

17. Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu”.

18. Artykuł 3 dyrektywy ptasiej przewiduje:

„1. W świetle wymogów określonych w art. 2 państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa, określonych w art. 1.

2. Ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk obejmuje przede wszystkim następujące środki:

- a) ustanowienie stref ochronnych;
  - b) utrzymanie i gospodarowanie zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk w ramach stref ochronnych i poza nimi;
  - c) przywracanie zniszczonych biotopów;
- [...]”.

19. Artykuł 4 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy ptasiej stanowi:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania. W związku z powyższym uwzględnia się:

- a) gatunki zagrożone wyginięciem;
- b) gatunki podatne na szczególne zmiany w ich naturalnym siedlisku;
- c) gatunki uznane za rzadkie z uwagi na niewielkie populacje lub ograniczone lokalne występowanie;
- d) inne gatunki wymagające szczególnej uwagi ze względu na specyficzny charakter ich naturalnego siedliska. Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny.



Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny.

Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako [OSO] dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie, w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji [...].

[...]

4. W odniesieniu do obszarów ochrony, określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile mają one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu. Państwa członkowskie dążą również do uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk poza tymi obszarami ochrony”.

20. Artykuł 5 tej dyrektywy przewiduje:

„Bez uszczerbku dla art. 7 i 9 państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa określonych w art. 1, zabraniającego w szczególności:

[...]

b) umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;

[...]

d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy;

[...]”.

21. Artykuł 9 rzeczony dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą odstąpić od art. 5–8, jeśli nie ma innego zadowalającego rozwiązania, z następujących przyczyn:

a) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego,

[...]

– w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wód,

[...]

2. Odstępstwa, o których mowa w ust. 1, muszą określać:

a) gatunki, do których odstępstwa mają zastosowanie;

[...]

c) warunki ryzyka oraz okoliczności czasu i miejsca, w przypadku których takie odstępstwa mogą być przyznane;

d) organ uprawniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz do decydowania, jakie środki, sposoby lub metody mogą być wykorzystywane, w ramach jakich limitów i przez kogo;

e) kontrole, jakie będą przeprowadzone.

3. Corocznie państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdanie dotyczące stosowania ust. 1 i 2.

4. Na podstawie dostępnych informacji oraz w szczególności informacji przekazanych zgodnie z ust. 3 Komisja zapewnia, aby skutki odstępstw określonych w ust. 1 nie były niezgodne z niniejszą dyrektywą. Komisja podejmuje właściwe kroki w tym celu”.

22. Wśród różnych gatunków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej figurują dzięcioł biało grzbiety, dzięcioł trójpalczasty, sóweczka, włochatka, trzmiełojad (*Pernis apivorus*), muchołówka mała (*Ficedula parva*) i muchołówka białoszyja (*Ficedula albicollis*).

## II. Okoliczności powstania sporu

### A. Stan faktyczny leżący u podstaw sporu

23. Decyzją 2008/25/WE z dnia 13 listopada 2007 r. przyjmującą, na mocy dyrektywy [siedliskowej], pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny<sup>7</sup>, w następstwie propozycji państw członkowskich Komisja zatwierdziła wyznaczenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska (Polska) zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy siedliskowej jako OZW, posiadający kod PLC200004, ze względu na występowanie siedlisk przyrodniczych i siedlisk pewnych gatunków zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Obszar ten, który został utworzony dla ochrony dziesięciu typów siedlisk przyrodniczych i 55 gatunków roślin i zwierząt, stanowi także OSO wyznaczony zgodnie z dyrektywą ptasią.

24. Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych Europy, charakteryzującym się dużymi ilościami martwego drewna oraz starodrzewów, w szczególności drzewostanów stuletnich. Występują w nim bardzo dobrze zachowane siedliska naturalne o znaczeniu priorytetowym w rozumieniu załącznika I do dyrektywy siedliskowej, takie jak bory i lasy bagienne (kod Natura 2000 91D0) oraz łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe (kod Natura 2000 91E0), a także inne siedliska mające znaczenie dla Wspólnoty, między innymi grąd subkontynentalny (kod Natura 2000 9170). Komisja sprecyzowała, że według raportu sporządzonego przez Forest Europe lasy niezakłócone działalnością człowieka stanowiły w 2015 r. w Europie jedynie około 3% całkowitej powierzchni leśnej i że w Polsce stanowiły one 0,63% całkowitej powierzchni leśnej<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Dz.U. 2008, L 12, s. 383.

<sup>8</sup> *State of Europe's forests 2015*, Forest Europe, 2015, załącznik 8, tabela nr 28, s. 274.

25. Na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska występują liczne gatunki chrząszczy saproksylicznych, wymienione w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, w szczególności ponurek Schneidera i zagłębek bruzdkowany, czy też gatunki zawarte także w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, jako gatunki podlegające ścisłej ochronie, takie jak zgmiotek cynobrowy, bogatek wspaniały, konarek tajgowy i rozmiarz kolweński. Występują także gatunki ptaków wymienione z jednej strony w załączniku I do dyrektywy ptasiej, których siedlisko tworzą zamierające lub martwe świerki, w tym świerki zasiedlone przez kornika drukarza (*Ips typographus*), takie jak między innymi trzmiełodaj, muchołówka mała, muchołówka białoszyja, dzięcioł białostrzbiety, dzięcioł trójpalczasty, sóweczka, włośchatka, a z drugiej strony w części B załącznika II do tej dyrektywy, takie jak gołąb siniak (*Columba oenas*), który jest gatunkiem wędrownym objętym art. 4 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.

26. Ze względu na jej walory przyrodnicze Puszcza Białowieska znajduje się również na liście Światowego Dziedzictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (Unesco).

27. Obszarem Natura 2000 Puszcza Białowieska, który zajmuje powierzchnię 63 147,58 ha, administrują dwa różne organy. Jeden z nich odpowiada za zarządzanie Białowieskim Parkiem Narodowym, to jest terenem stanowiącym około 17% powierzchni całkowitej tego obszaru Natura 2000, mającym około 10 500 ha. Drugi organ, Lasy Państwowe<sup>9</sup>, zarządza na powierzchni 52 646,88 ha trzema nadleśnictwami: Białowieża (12 586,48 ha), Browsk (20 419,78 ha) i Hajnówka (19 640,62 ha)<sup>10</sup>. Nadleśnictwo Białowieża stanowi około 20% powierzchni całkowitej wspomnianego obszaru, to jest powierzchnię odpowiadającą powierzchni parku narodowego, która stanowi około 24% powierzchni trzech nadleśnictw razem.

28. W dniu 17 maja 2012 r. Minister Środowiska wydał zalecenie o wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej to zalecenie uniemożliwiło w praktyce wykonywanie skutecznych działań ochronnych w tych drzewostanach, polegających na terminowym usuwaniu i wywożeniu poza strefę zagrożenia surowca świerkowego zasiedlonego przez kornika drukarza w wystarczającej ilości, w związku z czym możliwości szybkiego reagowania na rozwój gradacji kornika drukarza były utrudnione.

29. W dniu 9 października 2012 r. Minister Środowiska zatwierdził – na wniosek Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku i w odpowiedzi na postępowanie wyjaśniające EU Pilot<sup>11</sup> wszczęte przez Komisję w czerwcu 2011 r. – plan urządzenia lasu, zawierający prognozy oddziaływania na środowisko (zwany dalej „PUL z 2012 r.”).

30. Plan ten zawierał dla Nadleśnictwa Białowieża opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia o powierzchni całkowitej 12 592,71 ha, analizę gospodarki leśnej, program ochrony przyrody i określenie zadań dotyczących:

- etatu miąższościowego użytków głównych (rębnych i przedrębnych) w ilości 63 471 m<sup>3</sup> grubizny drewna netto;
- projektowanej powierzchni zalesień i odnowień (a mianowicie 12,77 ha);
- projektowanej powierzchni pielęgnowania lasu (a mianowicie 2904,99 ha);
- ochrony lasu, w tym zadań ochrony przeciwpożarowej;
- gospodarki łowieckiej;

<sup>9</sup> Przypis dotyczy wersji francuskiej.

<sup>10</sup> Jak wynika z załącznika 1 do decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 marca 2016 r. (zwanej dalej „decyzją nr 52”).

<sup>11</sup> Akta sprawy EU Pilot nr 2210/11/ENVI.

– potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

31. Plan ten, który zmniejszył etat pozyskania drewna zatwierdzony dla trzech nadleśnictw do około 470 000 m<sup>3</sup> w ciągu dziesięciu lat, w znacznym stosunku w porównaniu do 1 500 000 m<sup>3</sup> drewna pozyskanego w latach 2003–2012, ustalił limit 63 471 m<sup>3</sup> dla Nadleśnictwa Białowieża<sup>12</sup>.

32. Niemniej jest bezsporne, że z powodu masowego pozyskania drewna w latach 2012–2015 ilość maksymalna zatwierdzona w PUL z 2012 r. na okres dziesięciu lat została osiągnięta w Nadleśnictwie Białowieża w niemal trzy lata. Równocześnie Lasy Państwowe stwierdziły w tym okresie gradację kornika drukarza.

33. W dniu 6 listopada 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku przyjął plan zadań ochronnych<sup>13</sup> (zwany dalej „PZO z 2015 r.”)<sup>14</sup>, który określa cele ochrony i działania ochronne dotyczące obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska dla terenu trzech nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka, zgodnie z celami określonymi w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. PZO z 2015 r. jest aktem prawa miejscowego i zdaniem Komisji powinien być uważany za plan „konieczny do zagospodarowania terenu” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

34. W załączniku 3 do PZO z 2015 r. władze polskie określiły, w zależności od siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt i ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, jak też siedlisk gatunków zwierząt wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy i ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej, praktyki z zakresu gospodarki leśnej stanowiące potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. Z tego tytułu ujęto w szczególności wycinkę drzew w drzewostanach ponadstuletnich dwóch typów siedlisk (lasy grądowe i lasy łęgowe), usuwanie drzew martwych lub zamierających, lub ponadstuletnich opanowanych przez kornika (świerków i sosen zasiedlonych przez kornika drukarza), a także cięcia leśne, odnawianie lasów i lasów mieszanych poprzez działania gospodarki leśnej.

35. Załącznik 5 do PZO z 2015 r. ustanawia następujące działania ochronne mające zapobiegać potencjalnym zagrożeniom wymienionym w załączniku 3 do tego PZO dla chronionych siedlisk i gatunków występujących w trzech nadleśnictwach:

- wyłączenie z działań gospodarki leśnej (takich jak wycinka, zalesianie, pielęgnacja) wszystkich drzewostanów na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe);
- wyłączenie z działań gospodarki leśnej wszystkich drzewostanów z danego gatunku mającego w składzie co najmniej 10% okazów ponadstuletnich na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny), na siedliskach trzmielojada, dzięcioła białogrzbietego, dzięcioła trójpalczastego, muchołówki małej i muchołówki białoszyjej, bogatka wspaniałego i zgnotka cynobrowego, ponurka Schneidera i pachnicy dębowej (*Osmoderma eremita*);
- wyłączenie z działań gospodarki leśnej wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat (drzewostanów świerkowych, sosnowych i świerkowo-sosnowych) dla siedlisk sóweczki i włośchatki;
- ze względu na ochronę siedlisk rozmiazga kolweńskiego, konarka tajgowego i zagłębka bruzdkowanego ochrona drzew martwych w drzewostanach lasów gospodarczych polegająca na pozostawieniu wszystkich ponadstuletnich, martwych świerków do całkowitej mineralizacji, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu.

12 Określono limity dla nadleśnictwa Browsk – 214 218 m<sup>3</sup> i nadleśnictwa Hajnówka – 192 291 m<sup>3</sup>.

13 Zwany dalej „PZO”.

14 Białowieski Park Narodowy jest przedmiotem odrębnego PZO, przyjętego w dniu 7 listopada 2014 r. przez Ministra Środowiska.

36. W dniu 25 marca 2016 r. Minister Środowiska zatwierdził na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych aneks do PUL z 2012 r. (zwany dalej „aneksem z 2016 r.”), sporządzony przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych w Białymstoku, zmieniający części PUL z 2012 r. dotyczące, po pierwsze, całkowitej powierzchni lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w zależności od stanu na dzień 1 stycznia 2016 r., wynoszącą (po zmianie) 12 585,30 ha, po drugie, etatu miąższościowego użytków głównych (rębnych i przedrębnych), wynoszącego (po zmianie) 188 000 m<sup>3</sup> grubizny drewna netto, i po trzecie, projektowanej powierzchni zalesień i odnowień, wynoszącej (po zmianie) 28,63 ha.

37. Zatwierdzenie aneksu z 2016 r. jest uzasadnione „wystąpieniem dotkliwych szkód w drzewostanach, w wyniku trwającej gradacji korników [drukarzy] świerka, powodujących w okresie realizacji [PUL z 2012 r.] konieczność pozyskania drewna (użytków przygodnych) w celu utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego lasów, zapewnienia trwałości ekosystemów leśnych oraz zaprzestania degradacji i rozpoczęcia procesu regeneracji siedlisk przyrodniczych, w tym ważnych dla Wspólnoty”.

38. W aneksie tym wskazano, że „dotyczy przede wszystkim usuwania zasiedlonych świerków, ze względu na ograniczenie gradacji kornika drukarza (konieczność wykonania cięć sanitarnych)”.

39. Wyjaśniono również, że „usuwane będą drzewa dla zapewnienia bezpieczeństwa ludziom przebywającym w Puszczy Białowieskiej, gdyż nagromadzenie zamierających drzew stanowi zagrożenie publiczne”, co dotyczy „szlaków turystycznych, miejsc wypoczynku i rekreacji w lesie”.

40. W końcu we wspomnianym aneksie zaznaczono, że „trwająca w ostatnich latach susza spotęgowała zamieranie drzew i drzewostanów świerkowych, co spowodowało wzrost zagrożenia pożarowego w Puszczy Białowieskiej”.

41. Aneks z 2016 r. pozwala tym samym niemal na potrojenie pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża, z 63 471 m<sup>3</sup> do 188 000 m<sup>3</sup> w latach 2012–2021, i na prowadzenie aktywnych działań gospodarki leśnej, takich jak cięcia sanitarne, zalesianie i cięcia odnowieniowe, na obszarach dotychczas wyłączonych całkowicie z interwencji.

42. Tak jak przy przyjęciu PUL z 2012 r. uzyskano pozytywną opinię Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Ponadto jest bezsporne, że w celu przyjęcia aneksu z 2016 r. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku przeprowadziła w 2015 r. ocenę oddziaływania projektowanych działań na środowisko, z której wynika, że nie mają one „znacząco negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym w szczególności na integralność obszaru Natura 2000”.

43. Dokumentem datowanym także na dzień 25 marca 2016 r. Minister Środowiska i Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, w celu rozwiązania rozbieżności stanowisk w sprawie sposobu zarządzania Puszczą Białowieską „na bazie wiedzy naukowej”, opracowali program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”. Program zmierza do tego, aby „dokładnie udokumentować zarówno różne punkty widzenia, jak i ustalić odpowiedzialność konkretnych osób za podejmowane decyzje”. W tym celu postanowiono:

- „dokonać i udostępnić opinii publicznej” dokumentację naukową i prawną dotyczącą Puszczy Białowieskiej;
- rozpocząć program badawczo-monitoringowy, obejmujący identyfikację i opis działek, na których występowało osadnictwo ludzkie i prowadzono działania gospodarki leśnej, z uwzględnieniem niektórych siedlisk i gatunków chronionych. W każdym drzewostanie zostanie z jednej strony określona liczba i masa drzew martwych, a z drugiej strony dokonany pomiar zawartości węgla organicznego w ściółce oraz profilu glebowym;

– sporządzić dokumentację fotograficzną.

44. W programie tym przewidziano również, w celu zakończenia sporu naukowego co do stosowności ingerencji człowieka i wycinki drzew, przeprowadzenie długoterminowego eksperymentu, polegającego na pozostawieniu jednej trzeciej powierzchni nadleśnictw, na której zostaną ocenione skutki braku działań gospodarki leśnej, celem porównania ich ze skutkami „między innymi, wycinania i pozyskania drzew”, przewidzianymi od roku 2016, które będzie prowadzone w drugiej części. Przewidziano również analizę skutków gospodarczych.

45. W dniu 31 marca 2016 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, wykonując swoje zadanie i „mając na względzie imperatyw dywersyfikacji ryzyka istotnego zniekształcenia siedlisk przyrodniczych oraz zaniku różnorodności biologicznej związanego z jedną z największych w historii gradacji kornika drukarza na terenie Puszczy Białowieskiej”, wydał decyzję nr 52, w której ustanowiono „obszary funkcjonalne o funkcjach referencyjnych” na terenie nadleśnictw Białowieża i Browsk. Stanowią one około 33% powierzchni Nadleśnictwa Białowieża, to jest 4137,28 ha, a gospodarowanie na nich jest prowadzone zgodnie z działaniami określonymi w PUL z 2012 r. Decyzja nr 52 przewiduje, że na tych powierzchniach referencyjnych począwszy od dnia 1 kwietnia 2016 r. i z uwzględnieniem obowiązujących w tych nadleśnictwach planach urządzenia lasu gospodarka leśna prowadzona będzie „pod kątem maksymalizacji kształtowania się różnorodności biologicznej, praktycznie wyłącznie w następstwie procesów naturalnych”. W decyzji tej precyzuje się, że ta działalność gospodarcza zostanie ograniczona do:

- „1) wycinki drzew stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz zagrożenia pożarowego z pozostawieniem drzew ściętych in situ;
- 2) pozostawienia ww. obszarów do odnowienia naturalnego w rozumieniu zasad hodowli lasu;
- 3) utrzymywania zasobów leśnych w stanie ograniczającym do minimum penetrację lasów przez człowieka w celu niedopuszczenia do zniekształcania wyżej wymienionych procesów naturalnych, z zastrzeżeniem co do udostępniania lasu, o którym mowa w pkt 4;
- 4) realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako terenu udostępnianego do prowadzenia badań naukowych itp. działań;
- 5) stworzenia pasa ochronnego wzdłuż granicy tych obszarów w formie wykładania pułapek feromonowych itp. rozwiązań, przeciwdziałających przenikaniu z terenu tych obszarów i do tych obszarów organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów”.

Decyzja nr 52 przewiduje, że wyznaczone w ten sposób powierzchnie nie obejmują jednak rezerwatów.

46. W § 2 tej decyzji przewidziano, że w lasach w zarządzie nadleśnictw Białowieża i Browsk, znajdujących się poza powierzchniami referencyjnymi, działalność gospodarcza na podstawie planów urządzenia lasu będzie prowadzona zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, przy czym zaznaczono, że prowadzona będzie ona „jednak w ten sposób, aby faktycznie odpowiadało to prowadzeniu ochrony przyrody z zastosowaniem metod gospodarki leśnej”.

47. Zgodnie z § 3 wspomnianej decyzji „[d]ziałania w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk w zakresie inwentaryzacji bogactwa przyrodniczego, monitorowania różnorodności biologicznej i stanu siedlisk przyrodniczych, bilansu węgla w ekosystemach leśnych, jak również w zakresie gromadzenia wszelkiej dokumentacji faktograficznej reguluje odrębne zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczące inwentaryzacji przyrodniczej na wszystkich gruntach w zarządzie Lasów Państwowych”. Regionalny Dyrektor Lasów Państwowych w Białymstoku, zgodnie z § 3 pkt 2, co dwa lata przedkłada raport (począwszy od dnia 31 stycznia 2017 r.) z monitoringu działań i stanu zachowania różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej.

48. Na mocy § 4 lit. b) decyzji nr 52 dopuszcza się odstępstwa od wyłączenia tych obszarów z działań aktywnej gospodarki leśnej w wypadku „realizacji prac, o ile obowiązek ich wykonania wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym PZO dla obszaru Natura 2000”.

49. W dniu 17 lutego 2017 r.<sup>15</sup> Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał dla trzech nadleśnictw decyzję nr 51 „w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka”<sup>16</sup>.

50. Paragraf 1 tej decyzji stanowi, że, „[w] związku z nadzwyczajną, katastrofalną sytuacją związaną z gradacją kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej, osobę Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku oraz nadleśniczych Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka zobowiązują do:

1. Niezwłocznego przystąpienia do usuwania na terenie lasów zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, w pierwszej kolejności wzdłuż ciągów komunikacyjnych i szlaków turystycznych, traktując zachowanie bezpieczeństwa publicznego jako sprawę nadrzędną i priorytetową.
2. Bieżącego usuwania drzew suchych, jak również pozostałości po ich pozyskaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami p.poz. w lasach, w tym poprzez ich wywiezienie lub zrębkowanie i wywiezienie.
3. Bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem i składowaniem).
4. Opracowania – z wykorzystaniem wyników inwentaryzacji przyrodniczej w lasach Puszczy Białowieskiej wykonanej przez Lasy Państwowe w 2016 roku – wdrożenia oraz bieżącej aktualizacji strategii renaturalizacji drzewostanów po gradacji kornika drukarza na terenie Leśnego Kompleksu Promocyjnego »Puszcza Białowieska«, z wykorzystaniem zróżnicowanych sposobów odnowienia (naturalna regeneracja, odnowienie poprzez siew lub sadzenie) i ich ochrony, celem odtworzenia i renaturalizacji fitocenoz, w szczególności ochrony cennych siedlisk przyrodniczych stanowiących przedmioty ochrony w obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, a w przypadku konieczności odnowienia sztucznego stosować populacje drzew i krzewów pochodzących z Puszczy Białowieskiej.
5. Monitorowania efektów działań, o których mowa w pkt 4, poprzez okresowe inwentaryzacje stanu lasów i ocenę bioróżnorodności, w tym z wykorzystaniem sieci powierzchni wielkoskalowej inwentaryzacji przyrodniczej.
6. Włączenia pozyskanego drewna z cięć, o których mowa w pkt 1–3, do realizacji projektu leśnych gospodarstw węglowych, o którym mowa w zarządzeniu nr 2 Dyrektora Generalnego z dnia 17 stycznia 2017 r. [projekt zwiększenia poziomu absorpcji CO<sub>2</sub> innych gazów cieplarnianych dzięki lasom]. Dla drewna suchego niezasiedlonego (posuszu jałowego) dopuszcza się możliwość jego składowania na składnicach przejściowych utworzonych na powierzchniach powstałych luk i terenów otwartych. Drewno zasiedlone (posusz czynny) wymaga okorowania i składowania zgodnie z zasadami Instrukcji Ochrony Lasu. Miejsca składowania drewna zabezpiecza się na wypadek wystąpienia pożaru.

15 Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi rozpoczyna bieg w dniu 7 kwietnia 2016 r., zob. pkt 54 i nast. niniejszej opinii. Według Komisji decyzja ta została opublikowana dopiero w czerwcu 2017 r. w *Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych* nr 6 (294).

16 Zwaną dalej „decyzją nr 51”.

7. Zorganizowania systemu sprzedaży pozyskanego drewna z cięć, o których mowa w pkt 1–3, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gmin w zasięgu terytorialnym Puszczy Białowieskiej”.

51. Paragraf 2 tej decyzji przewiduje, że „odstępuje się od ograniczeń dla cięć, o których mowa w § 1, z uwagi na wiek drzew i funkcję drzewostanów dla lasów w zarządzie PGL Lasy Państwowe na terenie Puszczy Białowieskiej”.

52. Jest bezsporne, że po wydaniu decyzji nr 51 przystąpiono do usuwania drzew suchych i drzew zasiedlonych przez kornika drukarza w trzech nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka, w „strefie naprawczej” około 34 000 ha, co stanowi blisko 54% powierzchni obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

53. Ponadto, zdaniem Komisji, która opiera się na danych pochodzących od Lasów Państwowych, cięcia w Puszczy Białowieskiej, prowadzone od początku roku 2017, opiewają w sumie na ponad 35 000 m<sup>3</sup> drewna, w tym ponad 29 000 m<sup>3</sup> świerka (to jest około 29 000 drzew). Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez organizacje pozarządowe, które skorzystały z danych Lasów Państwowych, cięcia w drzewostanach ponadstuletnich wyniosły do maja 2017 r.: 2385,13 m<sup>3</sup> drewna w Nadleśnictwie Białowieża, 1874 m<sup>3</sup> w Nadleśnictwie Browsk i 6540 m<sup>3</sup> w Nadleśnictwie Hajnówka.

### ***B. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi***

54. Po uzyskaniu informacji o zatwierdzeniu aneksu z 2016 r. Komisja wysłała do władz polskich w dniu 7 kwietnia 2016 r. w elektronicznym systemie powiadamiania EU Pilot<sup>17</sup> w ramach postępowania wstępnego wnioski o wyjaśnienie szeregu kwestii dotyczących wpływu zwiększonego pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża na stan ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny mających znaczenie dla Wspólnoty na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.

55. W odpowiedzi z dnia 18 kwietnia 2016 r. władze polskie uzasadniły zwiększenie ilości pozyskiwanego drewna bezprecedensową gradacją kornika drukarza.

56. W dniach 9 i 10 czerwca 2016 r. służby Komisji udały się do Puszczy Białowieskiej celem wizytacji około dziesięciu wydzieleń obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

57. W dniu 17 czerwca 2016 r. Komisja skierowała do władz polskich na podstawie art. 258 TFUE wezwanie do usunięcia uchybienia ze względu na to, że działania zatwierdzone w aneksie z 2016 r. nie były uzasadnione, że władze te nie upewniły się, iż działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, i że zatwierdzając zwiększone pozyskiwanie drewna, uchybiły one zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej.

58. Pismem z dnia 27 czerwca 2016 r. skierowanym do europejskiego komisarza ds. środowiska Minister Środowiska poinformował, że siedliska i gatunki występujące na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska wymagają uzupełnienia wiedzy i że rozpoczęła się ich inwentaryzacja.

59. Władze polskie odpowiedziały na wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 18 lipca 2016 r., odrzucając w całości zarzuty Komisji.

60. W okresie luty–marzec 2017 r. miała miejsce korespondencja między Ministrem Środowiska i europejskim komisarzem ds. środowiska. Minister Środowiska poinformował, że znane są już wstępne wyniki inwentaryzacji oraz że w związku z tym podjął on decyzję o rozpoczęciu wycinki przewidzianej w aneksie z 2016 r.

<sup>17</sup> Akta sprawy EU Pilot nr 8460/16/ENVI.



61. Pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, zarzucając jej uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy siedliskowej, a także z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej. Komisja zwróciła się do władz polskich o zastosowanie się do uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca od jej otrzymania. Termin ten Komisja uzasadniała między innymi informacją o rozpoczęciu wycinki i związanym z tym bezpośrednim zagrożeniem powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

62. W dniu 26 maja 2017 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, twierdząc, że zarzucane uchybienia są bezpodstawne.

63. Nieusatisfakcjonowana tą odpowiedzią Komisja wniosła niniejszą skargę.

### ***C. Postępowanie przed Trybunałem***

64. Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie w dniu 20 lipca 2017 r., Komisja wniosła o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, mające na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by w oczekiwaniu na wyrok Trybunału co do istoty sprawy zaprzestała, po pierwsze, z wyjątkiem przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, z jednej strony, działań aktywnej gospodarki leśnej na siedliskach 91D0 (bory i lasy bagienne) i 91E0 (łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku 9170 (grąd subkontynentalny), jak też na siedliskach dzięcioła białogrzbietego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki, włośchatki, trzmielojada, muchołówki małej, muchołówki białoszyjej i gołębia siniaka oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie zgniotka cynobrowego, ponurka Schneidera, konarka tajowego, rozmiazga kolweńskiego, zagłębka bruzdkowanego, jak też bogatka wspaniałego, a z drugiej strony, aby zaprzestała usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, które to działania wynikają z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51.

65. Komisja wniosła także o zastosowanie na podstawie art. 160 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem wyżej wymienionych środków tymczasowych przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną ze względu na grożącą poważną i nieodwracalną szkodę dla siedlisk i integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

66. Postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r.<sup>18</sup> wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten ostatni wniosek do czasu ogłoszenia postanowienia, które zakończy postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych.

67. W dniu 13 września 2017 r. Komisja uzupełniła swój wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, wnosząc do Trybunału, by ten nakazał ponadto Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę kary pieniężnej, w wypadku gdyby nie zastosowała się ona do nakazów zarządzonych w ramach tego postępowania.

68. W dniu 28 września 2017 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o przydzielenie sprawy wielkiej izbie Trybunału. Na podstawie art. 161 § 1 regulaminu postępowania wiceprezes Trybunału przekazał sprawę Trybunałowi, który mając na względzie jej znaczenie, przydzielił ją zgodnie z art. 60 § 1 wspomnianego regulaminu wielkiej izbie.

<sup>18</sup> Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, niepublikowane, EU:C:2017:622).

69. Postanowieniem z dnia 20 listopada 2017 r.<sup>19</sup> Trybunał uwzględnił wniosek Komisji do chwili ogłoszenia wyroku kończącego niniejszą sprawę, zezwalając jednak Rzeczypospolitej Polskiej w drodze wyjątku, by prowadziła działania przewidziane w aneksie z 2016 r. i decyzji nr 51, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie są możliwe inne mniej radykalne środki. Trybunał nakazał Polsce również, by powiadomiła Komisję Europejską najpóźniej w ciągu 15 dni od doręczenia niniejszego postanowienia o wszelkich środkach, jakie przyjęła w celu jego pełnego poszanowania, wskazując w uzasadniony sposób te z rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej, które przewiduje ona kontynuować ze względu na ich konieczność dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Trybunał pozostawił do rozstrzygnięcia wniosek uzupełniający Komisji o nakazanie zapłaty kary pieniężnej<sup>20</sup>.

70. Ponadto pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 sierpnia 2017 r. Komisja wniosła o rozpoznanie niniejszej sprawy w pierwszej kolejności zgodnie z art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2017 r. prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek. Niemniej postanowieniem z dnia 11 października 2017 r.<sup>21</sup> prezes Trybunału zdecydował o objęciu z urzędu niniejszej sprawy trybem przyspieszonym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 133 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

### III. Argumentacja stron

#### A. W przedmiocie dopuszczalności

71. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że podniesione przez Komisję zarzuty drugi, trzeci i czwarty są niedopuszczalne w zakresie, w jakim odnoszą się do działań realizowanych na terenie nadleśnictw Browsk i Hajnówka, przewidzianych w decyzji nr 51. Zarzuty te bowiem z jednej strony w nieuprawniony sposób rozszerzają zakres zarzutów określonych w uzasadnionej opinii, gdyż te ostatnie odnoszą się jedynie do skutków przyjęcia aneksu z 2016 r. dotyczącego Nadleśnictwa Białowieża. Tym samym przedmiot sporu został rozszerzony *rationae loci*, a także *rationae materiae*, ponieważ działania przewidziane w decyzji nr 51 są inne niż działania określone w aneksie z 2016 r. Z drugiej strony sformułowanie tych zarzutów jest niejasne, w szczególności jeżeli chodzi o to, czy zarzuty te są związane wyłącznie z przyjęciem aneksu z 2016 r., czy też dotyczą również działań przewidzianych w decyzji nr 51.

72. W uzasadnieniu dopuszczalności wszystkich zarzutów Komisja wyjaśniła na rozprawie, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż przedmiot sporu może zostać rozszerzony między etapem poprzedzającym wniesienie skargi a etapem postępowania sądowego, jeżeli zarzucane okoliczności mają ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie. Z akt sprawy zdaniem Komisji wynika, że okoliczności zarzucane Rzeczypospolitej Polskiej w uzasadnionej opinii dotyczyły jedynie Nadleśnictwa Białowieża, gdyż środki przyjęte przez władze polskie w tym czasie dotyczyły tylko tego nadleśnictwa. Niemniej Komisja podkreśla, że te same środki zostały przyjęte przez Rzeczpospolitą Polską dla pozostałych dwóch nadleśnictw stanowiących część obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Uznając, że chodzi o identyczne okoliczności faktyczne, stanowiące to samo zachowanie, Komisja uważa, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom w zasadny sposób dotyczy całego terytorium objętego spornymi środkami w dniu skierowania skargi do Trybunału. Ponadto Komisja twierdzi, że nieuznanie dopuszczalności jej skargi ze względu na to, że uzasadniona opinia nie odnosiła się do okoliczności faktycznych, które wystąpiły po jej wydaniu, niezwykle utrudniałoby,

<sup>19</sup> Postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17 R, EU:C:2017:877).

<sup>20</sup> W pkt 118 Trybunał orzekł, że „[j]eżeli naruszenie miało zostać stwierdzone, Trybunał nakaze Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji kary pieniężnej w wysokości co najmniej 100 000 EUR dziennie od dnia doręczenia Rzeczypospolitej Polskiej [tego] postanowienia aż do chwili, w której owo państwo członkowskie będzie przestrzegać niniejszego postanowienia, lub do ogłoszenia wyroku kończącego sprawę”.

<sup>21</sup> Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 11 października 2017 r., Komisja/Polska (C-441/17, niepublikowane, EU:C:2017:794).

a wręcz uniemożliwiłoby wykonywanie jej prawa do skargi. W tym względzie Komisja zaznacza, że rozszerzenie geograficzne dokonane między uzasadnioną opinią a skargą o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom jest jedynie konsekwencją wyboru samych władz polskich, by podjąć decyzje o tym samym charakterze w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i zwlekać z ich ogłoszeniem, co wyklucza, by to rozszerzenie zostało uznane za powód niedopuszczalności jej skargi.

## **B. Co do istoty sprawy**

### *1. Komisja*

73. W zarzucie pierwszym Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej poprzez zatwierdzenie aneksu z 2016 r. i wdrożenie przewidzianych w nim działań gospodarki leśnej bez upewnienia się, że nie wpłynie to niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

74. Zdaniem Komisji, jako że aneks z 2016 r. zmienia PUL z 2012 r., stanowi on plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska lub konieczne do tego, ale może na ten obszar w istotny sposób oddziaływać z powodu potrojenia etatu pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża, które ten aneks przewiduje. W odróżnieniu od planów zadań ochronnych plany urządzenia lasu nie są bowiem planami zagospodarowania w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie określają one celów i działań ochronnych koniecznych dla obszarów Natura 2000. Plany urządzenia lasu (PUL) mają zasadniczo na celu regulowanie praktyki z zakresu gospodarki leśnej, w szczególności poprzez określenie maksymalnego poziomu pozyskiwania drewna i ustanowienie środków ochrony lasów. Przed ich przyjęciem lub zmianą należy zatem przeprowadzić odpowiednią ocenę ich skutków dla danego obszaru Natura 2000 z punktu widzenia założeń jego ochrony zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, co zresztą miało miejsce w niniejszym wypadku, gdyż Rzeczpospolita Polska przeprowadziła w 2015 r. taką ocenę skutków projektu aneksu z 2016 r. dla ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

75. Komisja uważa jednak, że władze polskie nie upewniły się, że aneks z 2016 r. nie wpłynie niekorzystnie na integralność tego obszaru Natura 2000, co oznacza trwałe zachowanie jego cech konstytutywnych, związanych z występowaniem siedliska naturalnego, którego ochrona leżała u podstaw wyznaczenia tego obszaru jako OZW i OSO. W niniejszym wypadku cechy integralności wspomnianego obszaru Natura 2000 są następujące: zachodzące tam naturalne procesy ekologiczne (naturalna wymiana pokoleń drzew, naturalny dobór gatunkowy niesterowany przez człowieka, naturalna sukcesja ekologiczna), różnorodny skład gatunkowy i struktura wiekowa drzewostanów, w tym wysoki odsetek drzew w fazie optymalnej i terminalnej, duża ilość martwego drzewa oraz obecność gatunków typowych dla lasów naturalnych niezakłóconych działalnością człowieka i żyjących na wspomnianych siedliskach naturalnych.

76. Komisja twierdzi zasadniczo, że władze polskie nie mogły wykluczyć istnienia wątpliwości naukowych dotyczących braku szkodliwych skutków dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, opierając się na ocenie oddziaływania na środowisko przygotowanej w 2015 r. w celu sporządzenia aneksu z 2016 r., gdyż ta ocena opierała się na ocenie przeprowadzonej w 2012 r. w celu przyjęcia PUL z 2012 r. i była skoncentrowana na drzewostanach zasiedlonych przez kornika drukarza. Utrzymuje ona także, że późniejsze ustanowienie powierzchni referencyjnych i prace inwentaryzacyjne nie dają pewności koniecznej do zezwolenia na prace gospodarki leśnej.

77. Komisja zaznacza w szczególności, że usuwanie martwych i zamierających drzew, działania gospodarki leśnej w postaci cięć sanitarnych, wycinka drzew w przypadku drzewostanów mających 100 lub więcej lat w grądzie subkontynentalnym i łęgach oraz usuwanie obumarłych i obumierających świerków mających 100 lub więcej lat zasiedlonych przez kornika drukarza, przewidziane w aneksie z 2016 r., stanowią „potencjalne zagrożenia” dla siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, zidentyfikowane w PZO z 2015 r., natomiast działanie kornika drukarza nie jest uważane za „potencjalne zagrożenie”, gdyż wręcz przeciwnie – usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza wyraźnie uznano w załączniku 3 do PZO z 2015 r. za zagrożenie dla siedlisk trzech gatunków ptaków chronionych.

78. Komisja podkreśla poza tym, że według aktualnego stanu wiedzy naukowej fazy gradacji kornika drukarza są elementem naturalnych cykli regularnie obserwowanych w tego rodzaju lasach. Nie są one ponadto przedmiotem żadnej kontroli w obrębie Białowieskiego Parku Narodowego, gdzie stan ochrony siedlisk jest lepszy niż w nadleśnictwach zarządzanych przez Lasy Państwowe, w których prowadzono cięcia sanitarne. Badania naukowe potwierdzają także lepszy stan ochrony siedlisk Puszczy Białowieskiej, wyłączonych całkowicie z interwencji człowieka. Naukowcy obawiają się również, że usuwanie martwych lub umierających drzew narusza strukturę wiekową drzewostanów, prowadzi do zubożenia różnorodności gatunkowej w chronionych siedliskach oraz eliminuje ważne źródła pokarmu dla wielu chronionych gatunków zwierząt. Usuwanie posuszu w ramach cięć sanitarnych jest więc nie do pogodzenia z celami ochrony obszarów chronionych, gdyż pozostawienie martwego drewna w lesie jest konieczne dla ochrony różnorodności biologicznej.

79. Zdaniem Komisji z odpowiedzi władz polskich na wniosek EU Pilot wynika ponadto, że środki zatwierdzone w aneksie z 2016 r. zostaną wdrożone na powierzchni 5100 ha, co stanowi 58% Nadleśnictwa Białowieża i 8% powierzchni obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Komisja zaznacza w tym względzie, że w odpowiedzi na uzasadnioną opinię władze polskie wskazały, że po uwzględnieniu powierzchni referencyjnych obszar realizacji aneksu z 2016 r. wynosić będzie 3401 ha, to jest 5,4% powierzchni obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Komisja podkreśla, że wdrożone w ten sposób środki będą miały w rzeczywistości dużo większy wpływ, gdyż same władze polskie przyznały, że działania mające powstrzymać gradację kornika drukarza będą rozciągać się na powierzchni całkowitej 34 000 ha, podczas gdy obszary referencyjne, gdzie środki te nie będą wdrażane, zajmują 17 000 ha. W tych okolicznościach Komisja uważa, że wpływ tych środków na ochronę środowiska nie może być przedstawiany jako nieznaczący, tym bardziej że ustalając w PUL z 2012 r. etat pozyskania drewna na 63 471 m<sup>3</sup> do 2021 r., właściwe organy znalazły po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko zrównoważony poziom pozyskania w świetle celów ochrony obszaru Natura 2000.

80. Komisja uważa, że na żadnym etapie procesu decyzyjnego władze polskie nie uwzględniły zastrzeżeń i opinii przedstawionych przez gremia naukowe. W tym względzie ocena oddziaływania na środowisko z 2015 r. była oparta z jednej strony na błędnej metodzie, gdyż nie odnosi się ona do poszczególnych celów ochrony siedlisk i gatunków zwierząt, dla których sporządzono PZO z 2015 r., a z drugiej strony opierała się na ocenie z roku 2012 i była skoncentrowana na drzewostanach zasiedlonych przez kornika drukarza. Ocena ta nie definiuje też, co oznacza integralność danego obszaru Natura 2000, ani nie wskazuje, w jaki sposób planowane działania mogą nań negatywnie oddziaływać. Istnieje ryzyko, że przewidziane działania gospodarki leśnej będą prowadzone bez wystarczającego uwzględnienia potrzeb i celów ochrony tych siedlisk i gatunków. Ponadto aneks z 2016 r. nie został przyjęty na podstawie zaktualizowanych informacji, ponieważ w celu poprawy rozpoznania miejsc występowania tych gatunków władze polskie rozpoczęły w 2016 r. inwentaryzację obszaru, której rezultaty nie były ostateczne w chwili wydania uzasadnionej opinii.

81. Na poparcie tego ostatniego argumentu Komisja przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału w momencie wydania decyzji pozwalającej na realizację przedsięwzięcia nie może ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych racjonalnych wątpliwości co do braku niekorzystnego oddziaływania na integralność danego obszaru<sup>22</sup>. W konsekwencji Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej już z tego względu, że Minister Środowiska, zatwierdzając aneks z 2016 r., nie mógł mieć pewności, że działania przewidziane w tym aneksie nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Wynika z tego także, że żaden środek nie może naprawić naruszenia tego przepisu, nawet w wypadku późniejszego stwierdzenia braku niekorzystnego wpływu, ponieważ przesłanki wydania decyzji pozytywnej nie były spełnione w chwili zatwierdzania aneksu.

82. Komisja utrzymuje, że ustanowienia „powierzchni referencyjnych” na 33% terytorium tego obszaru Natura 2000 nie można wobec tego uznać za środek łagodzący negatywne skutki wdrożenia aneksu z 2016 r. Z jednej strony powierzchnie te nie były przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzonej w 2015 r. Z drugiej strony utworzenie tych powierzchni nie pozwala na uniknięcie lub ograniczenie negatywnych skutków spowodowanych wdrożeniem tego aneksu. Poprzestają one bowiem na utrzymaniu wcześniejszej sytuacji w części Nadleśnictwa Białowieża, ale nie ograniczają negatywnych skutków wynikających z działań przewidzianych w aneksie z 2016 r. na pozostałym terenie tego nadleśnictwa, który ma większą powierzchnię. „Powierzchnie referencyjne” zostały ponadto wyznaczone arbitralnie. W rzeczywistości ze względu na to, że wyznaczenie tych powierzchni nie wpłynęło na całkowity limit pozyskania drewna ustalony w aneksie, utworzenie tych powierzchni prowadzi do bardziej intensywnej wycinki na pozostałym terenie Nadleśnictwa Białowieża.

83. Ponadto Komisja zaznacza, że możliwe są odstępstwa od wykluczenia tych powierzchni, gdyż decyzja nr 52 dopuszcza w § 4 lit. b) odstępstwo od ograniczeń przyjętych na powierzchniach referencyjnych, a decyzja nr 51 nakazuje wycinkę i usuwanie drzew suchych oraz drzew we wszystkich klasach wieku zasiedlonych przez kornika drukarza bez uwzględnienia tych powierzchni.

84. W zarzucie drugim Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej poprzez wdrożenie działań aktywnej gospodarki leśnej przewidzianych w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51.

85. Twierdzi ona, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej dla gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy, dla których wyznaczono OSO, oraz dla gatunków wędrownych ptaków niewymienionych w tym załączniku państwa członkowskie muszą przyjąć specjalne środki ochrony dotyczące ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia ich przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania. Zachowanie właściwego stanu ochrony siedlisk obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska dotyczy zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej między innymi następujących gatunków: trzmiełojada, dzięcioła biało-grzbieczonego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki, włóchatki, muchołówki małej i muchołówki białoszyjej. Gołąb siniak zalicza się do gatunków wędrownych wymienionych w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy.

86. Komisja podkreśla, że celem dyrektyw ptasiej i siedliskowej jest utrzymanie lub odtworzenie właściwego stanu ochrony siedlisk tych gatunków, a nie jedynie zapobiegnięcie ich wymarciu. Argument, zgodnie z którym zintensyfikowana wycinka jest zgodna z przepisami dotyczącymi ochrony ptaków, gdyż minimalna liczba par dzięciołów została zachowana na danym obszarze, jest więc bezzasadny.

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 42).

87. Komisja utrzymuje ponadto, że samo wpisanie środków ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska do PZO z 2015 r., bez możliwości ich rzeczywistego wdrażania, nie jest wystarczające dla uznania, że spełniono obowiązek tworzenia koniecznych środków ochronnych, przewidziany w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. To „tworzenie” wymaga bowiem, by środki te mogły być rzeczywiście stosowane i w ten sposób zapewniały skuteczność. Ta interpretacja ma również zastosowanie do art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.

88. Tymczasem prowadzenie działań aktywnej gospodarki leśnej, takich jak wycinka, cięcia sanitarne i zalesianie na siedliskach, na których zachowanie stanu ochrony wyklucza formalnie takie działania, uznając je za zagrożenia, jest sprzeczne z działaniami ochronnymi zalecającymi w szczególności „wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat”, „ochronie drzew martwych” i „pozostawieniu wszystkich ponadstuletnich, martwych świerków do całkowitej mineralizacji”. W tym względzie miejsca, w których te działania są planowane, pokrywają się z obszarami drzewostanów stuletnich i siedlisk chrząszczy saproksylicznych, przede wszystkim zgniotka cynobrowego i ponurka Schneidera. Ponadto trzykrotne zwiększenie pozyskania drewna do roku 2021 i odpowiadające mu usuwanie drzew jest sprzeczne z działaniami ochronnymi i uniemożliwia ich skuteczne wdrożenie. Działania te niosą ze swej natury zagrożenia dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków ptaków i chrząszczy saproksylicznych, które zostały zidentyfikowane w załączniku 3 do PZO z 2015 r.

89. Stąd działania takie nie tylko zwiększają te zagrożenia, lecz dodatkowo utrudniają wdrożenie środków ochronnych ustanowionych w PZO z 2015 r. Mogą one mieć także negatywny wpływ na ogólny stan ochrony niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych, szczególnie konarka tajgowego i bogatka wspaniałego, w Polsce i Europie, podczas gdy obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska stanowi jedno z ostatnich lub najważniejszych miejsc ich występowania w Unii Europejskiej.

90. W zarzucie trzecim Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej poprzez wdrożenie działań gospodarki leśnej przewidzianych w załączniku 2016 i w decyzji nr 51, ponieważ nie pozwalają one unikać pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku chrząszczy saproksylicznych wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, a mianowicie zgniotka cynobrowego, bogatka wspaniałego, konarka tajgowego i rozmiazga kolweńskiego, i stanowią w związku z tym poważne zagrożenie dla ich przetrwania.

91. Artykuł 12 dyrektywy siedliskowej wymaga od państw członkowskich zarówno ustanowienia kompletnych ram legislacyjnych, jak też wdrożenia konkretnych środków dla powstrzymania pogarszania stanu populacji gatunków wymienionych w tym załączniku. System ścisłej ochrony zakłada podjęcie spójnych i skoordynowanych działań o charakterze prewencyjnym, które powinny umożliwiać skuteczne powstrzymywanie procesów pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku tych gatunków<sup>23</sup>.

92. Komisja twierdzi, że wszystkie gatunki chrząszczy saproksylicznych objęte tą ścisłą ochroną wymagają w ich cyklu życia drzew zamierających lub martwych, stojących lub leżących. Różne badania naukowe potwierdzają, że martwe świerki stanowią ważne siedlisko zgniotka cynobrowego i są kluczowym elementem ich cyklu życia. Po upływie dwóch lub trzech lat od obumarcia świerka lub na późniejszych etapach jego rozkładu drzewo zajmowane jest przez inne gatunki chrząszczy saproksylicznych, w tym rozmiazga kolweńskiego i konarka tajgowego. Dlatego zintensyfikowanie wycinki drzewostanów, w tym głównie świerków, oraz usuwanie posuszu i obumierających drzew zasiedlanych przez kornika drukarza prowadzić będzie do zabijania tych ściśle chronionych gatunków

23 Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja (C-383/09, EU:C:2011:369, pkt 18–21).

i niszczenia miejsc ich rozrodu i odpoczynku. Ponieważ gatunki te przebywają w pniach i pod korą drzew i są mało widoczne, nie jest możliwy wybór skutecznych środków łagodzących, jak na przykład selektywna wycinka. Jedynym skutecznym środkiem, który może zapobiec pogorszeniu stanu ich terenów rozrodu i terenów odpoczynku jest brak interwencji w znane siedliska tych gatunków.

93. Zakazy wymienione w art. 12 dyrektywy siedliskowej są bezwzględne i nie zależą od liczebności i występowania osobników gatunków zwierząt będących przedmiotem środków ścisłej ochrony. Szerokie rozpowszechnienie zgniotka cynobrowego nie może zatem usprawiedliwiać zintensyfikowanych działań gospodarki leśnej mogących prowadzić do naruszenia owych zakazów. Ponadto konarek tajgowy jest gatunkiem niezwykle rzadko występującym, który ma tylko cztery znane siedliska w Polsce, w tym dwa w Nadleśnictwie Białowieża, tak że utrata jednego jego stanowiska może mieć znaczący negatywny wpływ na zachowanie stanu jego ochrony w Europie. Co się tyczy bogatka wspaniałego, występuje on w Polsce tylko na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. W końcu obszar ten jest ostatnim, a przez to również najważniejszym siedliskiem rozmiażdga kolweńskiego w Polsce, mając na uwadze, że w Unii występuje poza tym tylko w Szwecji i Finlandii.

94. Poprzez zarzut czwarty Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, nie ustanawiając powszechnego systemu ochrony, który zapobiegałby w szczególności umyślnemu niszczeniu gniazd i płoszeniu na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki oraz włośchatki, które są gatunkami wymienionymi w załączniku I do tej dyrektywy.

95. Komisja twierdzi, że podobnie jak art. 12 dyrektywy siedliskowej art. 5 dyrektywy ptasiej zobowiązuje państwa członkowskie nie tylko do ustanowienia kompletnych ram prawnych, ale również do przyjęcia konkretnych i szczególnych środków ochronnych, w tym środków zapewniających ich skuteczne wyegzekwowanie. Taki system wynika z obowiązku skutecznego powstrzymania pogarszania stanu tych gatunków ptaków. Tymczasem jest oczywiste, że istotne zintensyfikowanie pozyskiwania drewna na siedliskach, które są kluczowe dla rozrodu i odpoczynku gatunków żyjących naturalnie w stanie dzikim na omawianym obszarze Natura 2000, prowadzi do zwiększonego ryzyka zniszczenia ich gniazd i umyślnego niepokojenia, w tym podczas ich okresu lęgowego.

96. Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest najważniejszym obszarem występowania dzięcioła białogrzbiatego i dzięcioła trójpalczastego w Polsce. Drzewa zamierające i martwe, w szczególności świerki ponadstuletnie, są najważniejszym miejscem żerowania i rozrodu tych dwóch gatunków dzięcioła. Usunięcie tysięcy drzew zasiedlonych przez kornika drukarza doprowadzi do umyślnego zniszczenia siedlisk tych dzięciołów, jak też niepokojenia tych gatunków na znaczną skalę. W tym względzie władze polskie nie przedstawiły dowodu wykazującego, że te dwa gatunki dzięcioła skorzystają na zwiększonej wycince drzew na ich siedliskach, podczas gdy, wręcz przeciwnie, może ona przyspieszyć redukcję tych gatunków. Ponadto brak jest danych wskazujących, czy po zakończeniu gradacji kornika drukarza populacja tych gatunków dzięcioła powróciłaby na poziom wyższy czy niższy. Potrzeba dziesięcioleci, żeby poprzez nasadzenia młodych świerków powrócić do stanu siedliska korzystnego dla dzięciołów, takiego jak stan w starych drzewostanach, w szczególności ponadstuletnich. W końcu należy wziąć pod uwagę, że świerki regenerują się same na obszarach zaatakowanych przez kornika drukarza, bez potrzeby interwencji człowieka.

97. Komisja twierdzi także, że drzewa zamierające i martwe są również ważnymi siedliskami gniazdowania sóweczki i włośchatki, które są zależne od występowania dziupli wykutych przez dzięcioły. Usuwanie na dużą skalę świerków zasiedlonych przez kornika drukarza stanowi czynnik powodujący poważne niszczenie ich siedliska lęgowego. Tymczasem obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest jednym z obszarów występowania sóweczki i włośchatki o największym zagęszczeniu. Fakt, że zagęszczenie sóweczki jest tu większe niż jej średnie zagęszczenie w Polsce, nie uzasadnia prowadzenia działań aktywnego zagospodarowania mogących płoszyć osobniki i niszczyć gniazda tego gatunku.

98. Z uzyskanych informacji wynika też, że usuwanie i wycinka miały miejsce podczas okresu lęgowego czterech wspomnianych gatunków dzięcioła, sóweczki i włośchatki. Aneks z 2016 r. i decyzja nr 51 zezwalają na wycinkę bez ograniczenia w czasie. Nie można więc wykluczyć naruszenia zakazu niepokojenia tych gatunków w okresie lęgowym.

## 2. Rzeczpospolita Polska

99. W odniesieniu do zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej Rzeczpospolita Polska twierdzi przede wszystkim, co się tyczy statusu aneksu z 2016 r., że PUL z 2012 r., jak i ten aneks, jest „planem zagospodarowania” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej PUL jest bowiem instrumentem technicznym wdrażania PZO. Ponieważ PZO nie odnosi się do wielkości pozyskania drewna na terenie poszczególnych nadleśnictw, lecz wskazuje jedynie miejsca realizacji działań niezbędnych ze względu na ochronę gatunków i siedlisk, jego stosowanie nie jest możliwe przy braku PUL. Rzeczpospolita Polska podkreśla następnie, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona w 2015 r. wykazała, że wdrożenie działań gospodarki leśnej zapisanych w aneksie z 2016 r. nie wpłynęło negatywnie na chronione gatunki i siedliska obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, a także na spójność i integralność tego obszaru.

100. W tym wypadku konieczność zwiększenia etatu drewna możliwego do pozyskania, o której mowa w PUL z 2012 r., wynika w szczególności z braku możliwości pełnej realizacji działań ochronnych przewidzianych w tamtym czasie w projekcie PZO. Aneks z 2016 r. umożliwił pełną realizację zadań ochronnych polegających na zmniejszeniu gradacji kornika drukarza. W tym względzie należy podkreślić, że poziom pozyskania drewna określony w aneksie z 2016 r., a mianowicie 188 000 m<sup>3</sup>, jest znacznie niższy od poziomów zawartych w PUL dotyczących lat 1992–2001 (308 000 m<sup>3</sup>) i 2002–2011 (302 000 m<sup>3</sup>). Komisja nie wyjaśnia, z jakiego powodu pozyskanie drewna na znacznie wyższym poziomie było wcześniej dopuszczalne z punktu widzenia celów ochrony tego obszaru Natura 2000.

101. Jeśli chodzi o argument Komisji, zgodnie z którym brak szkodliwych skutków aneksu z 2016 r. na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska nie został sprawdzony, Rzeczpospolita Polska wskazuje, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>24</sup> strategiczna ocena wpływu na środowisko okazała się konieczna, ponieważ Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku uznał za prawdopodobne, że wprowadzanie w życie tego załącznika może mieć potencjalny wpływ na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. W konsekwencji aneks z 2016 r. mógł zostać zatwierdzony jedynie po upewnieniu się, że planowane działania nie będą miały negatywnych skutków dla tego obszaru. I tak w następstwie oceny oddziaływania na środowisko pierwszy projekt aneksu, w którym wielkość pozyskania drewna wynosiła 317 894 m<sup>3</sup>, został odrzucony ze względu na negatywną opinię Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Pozyskanie drewna zostało ostatecznie zmniejszone o 129 000 m<sup>3</sup> w aneksie z 2016 r., po ponownej ocenie, która wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na integralność tego obszaru. W konsekwencji, jak też przyznała Komisja, ocena została przeprowadzona. Aneks z 2016 r. oddziałuje nawet pozytywnie, przynajmniej w perspektywie średnioterminowej, na szereg elementów wymienionych w PZO z 2015 r., gdyż zmiana wielkości etatu pozyskiwania jest niezbędna do realizacji przewidzianych w tym planie działań ochronnych. Ponadto aneks ten nie przewiduje umyślnego zabijania, chwytania lub niepokojenia zwierząt. Obecny stan ochrony terenów rozrodu i odpoczynku zostanie zachowany zgodnie z postanowieniami PZO z 2015 r.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227.



102. Rzeczpospolita Polska utrzymuje również, że Komisja przyjęła w rzeczywistości błędne założenie, że działania wymienione w aneksie z 2016 r. niosły ze sobą ryzyko negatywnych skutków dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W tym względzie Komisja nie wzięła pod uwagę, wraz ze strategiczną oceną oddziaływania aneksu z 2016 r. przeprowadzoną zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, wszystkich danych empirycznych, jak też dokumentów naukowych i historycznych dotyczących tego obszaru Natura 2000, jak też najważniejszego aspektu wspomnianego obszaru Natura 2000. Chodzi o stwierdzenie, że integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska była przez wieki kształtowana ręką człowieka poprzez zrównoważone użytkowanie lasów. W szczególności stan i procent pokrycia siedlisk i gatunków aktualne w momencie wyznaczenia obszaru PLC200004 Puszcza Białowieska jako części sieci Natura 2000 był pochodną użytkowania Puszczy Białowieskiej w przeszłości, a mianowicie pozyskiwania drewna z sadzonych w przeszłości drzewostanów. W rzeczywistości to drastyczne zmniejszenie pod presją Komisji pozyskania drewna ze starzejących się drzewostanów w PUL z 2012 r. wywołało zamieranie drzewostanów, w szczególności świerków. Przerwanie zrównoważonego gospodarowania zasobami Puszczy Białowieskiej sprzyjało gradacji kornika drukarza. W ślad za tym zaczęły zmieniać się siedliska chronione. Na przykład grąd, czyli siedlisko dominujące, zaczął zmieniać się w bagniska lub zespoły trawiaste. Władze polskie opracowały więc program naprawczy, żeby stawić czoła gradacji kornika drukarza, mający za podstawę całościową inwentaryzację stanu siedlisk i gatunków obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, które wyniki nie były jeszcze dostępne w dniu złożenia odpowiedzi Rzeczypospolitej Polskiej na skargę. W tym kontekście przyjęcie aneksu z 2016 r. jest próbą powrotu do poprzedniego sposobu zagospodarowania.

103. W tych okolicznościach właśnie zaprzestanie działań ochronnych zagrazi integralności tego obszaru Natura 2000 i ciągłości znajdujących się na nim siedlisk. Błędem Komisji jest zatem oparcie się na pierwotnym charakterze Puszczy Białowieskiej i twierdzenie, że gatunki występujące w tej puszczy są gatunkami charakterystycznymi dla obszarów niezakłóconych przez człowieka. Na przykład gatunek taki jak przeplatka aurinia (*Euphydryas aurinia*), który był obecny w przeszłości ze względu na regularny wypas bydła, nie występuje już, od kiedy zaprzestano wypasu.

104. Wyboru aktywnej gospodarki leśnej dokonano także w innych państwach członkowskich. Dla przykładu w Republice Austrii wprowadzono program dotyczący ograniczania gradacji kornika drukarza w parkach narodowych i na terenach o wysokich walorach przyrodniczych, w ramach którego utrzymano zakaz prowadzenia prac w „centrach bioróżnorodności”, chroniąc jednocześnie okoliczne lasy gospodarcze z wykorzystaniem technik gospodarki leśnej. Generalnie rekomendowane jest, aby tereny, na których chronione są naturalne procesy przyrodnicze, takie jak parki narodowe, były wyraźnie podzielone na strefę wolną od interwencji i peryferyjne strefy, gdzie prowadzone będą działania zmierzające do ograniczenia gradacji kornika. Tworząc takie powierzchnie referencyjne, Rzeczpospolita Polska przyjęła takie samo podejście. Ponadto zdaniem tego państwa członkowskiego, nawet gdyby wystąpiło negatywne oddziaływanie na populację dzięcioła spowodowane działaniami gospodarki leśnej, ich wpływ byłby ograniczony, gdyż liczba dzięciołów mogłaby utrzymać się na stosunkowo wysokim poziomie, zgodnie z PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponadto, wbrew temu, co utrzymuje Komisja, utworzenie powierzchni referencyjnych nie może być w żadnym razie uznane za przyznanie istnienia negatywnego oddziaływania podjętych działań na środowisko lub za próbę łagodzenia skutków takiego oddziaływania.

105. Rzeczpospolita Polska twierdzi także, że działania przewidziane w aneksie z 2016 r. są zgodne z PZO z 2015 r. Zgodnie z tym planem działania gospodarcze, takie jak cięcia rębne i przedrębne, są wyłączone w drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat. W tych drzewostanach prowadzone są wyłącznie cięcia sanitarne w zakresie usuwania drewna świerka zasiedlonego przez kornika drukarza. Posusz jałowy nie będzie stamtąd usuwany. Poza tym cięcia sanitarne nie będą wykonywane w rezerwach przyrody i na siedliskach bagiennych i wilgotnych. Powierzchnie wyłączone z cięć sanitarnych stanowią 7123 ha, to jest 58% powierzchni Nadleśnictwa Białowieża. Rzeczpospolita Polska podkreśla, że fakt, iż działania przewidziane w aneksie z 2016 r. dotyczą jedynie 5,4% (to jest 3401 ha) powierzchni rozpatrywanego obszaru, został uwzględniony przy

podejmowaniu decyzji o wdrożeniu tych działań. W tych okolicznościach ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona w 2015 r. na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wykluczyła, by mogło się zrealizować potencjalne zagrożenie zidentyfikowane w PZO z 2015 r., związane z usuwaniem drzew martwych i zamierających.

106. Rzeczpospolita Polska podkreśla ponadto w odniesieniu do chrząszczy saproksylicznych, że nie będzie się usuwać martwych sosen, które stanowią siedlisko bogatka wspaniałego. Co się tyczy populacji zgniotka cynobrowego, koncentrują się one na osice i jesionie zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w latach 2016 i 2017 na prawie 12 000 analizowanych drzew.

107. W tym względzie Rzeczpospolita Polska twierdzi, że inwentaryzacja prowadzona od kwietnia 2016 r. stanowi pierwszy typu projekt, w którym na 1400 powierzchniach badawczych rozlokowanych w regularnej sieci na obszarze całej Puszczy Białowieskiej zostały ocenione poszczególne elementy różnorodności biologicznej w sposób obiektywny i weryfikowany statystycznie. W przypadku ponurka Schneidera największym zagrożeniem jest regres sosny w szczególności na OSO parku narodowego. W przypadku rozmiarza kolweńskiego, konarka tajgowego i zagłębka bruzdkowanego największym zagrożeniem jest przerwanie ciągłości w dopływie wielkowymiarowego martwego drewna, spowodowane zanikiem na skutek gradacji kornika drukarza starszych drzewostanów świerkowych w krótkim czasie.

108. Ponadto wprowadzenie cięć związanych z usuwaniem martwych świerków będzie miało pozytywny wpływ na siedlisko pachnicy dębowej i bogatka wspaniałego poprzez zwiększenie dostępu światła w lesie. Co się tyczy pozostałych gatunków (zgniotka cynobrowego, ponurka Schneidera i zagłębka bruzdkowanego), świerk nie jest ich preferowanym gatunkiem siedliskowym. Obecnie w Puszczy Białowieskiej średnio na hektarze znajduje się około 64 m<sup>3</sup> martwego drewna. Ze względu na ciągłość pojawiania się martwego drewna w krajobrazie element ten stanowi pełne zabezpieczenie siedlisk danych gatunków chrząszczy. Rzeczpospolita Polska wyjaśnia, że w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ocenie poddano wpływ zaplanowanych w tym dokumencie działań na wszystkie przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

109. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej należy także uwzględnić powierzchnie referencyjne, które nie mają na celu czegokolwiek kompensować czy łagodzić rzekomo negatywny wpływ rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki. Powierzchnie te zostały ustanowione zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, w celu porównania z innymi powierzchniami Puszczy Białowieskiej. Ponadto wspomniane powierzchnie referencyjne nie zostały wyznaczone w sposób przypadkowy. Ich lokalizacja ma związek ze stanem zachowania siedlisk przyrodniczych i brakiem konieczności wykonywania zadań ochronnych, które wynikałyby z PZO z 2015 r. Komisja nie może też zarzucać władzom polskim, że nie poddały powierzchni referencyjnych ocenie oddziaływania na środowisko. Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby bowiem skierować identyczną krytykę odnośnie do wyłączenia z użytkowania całej Puszczy Białowieskiej żądanego przez Komisję.

110. W tym względzie Komisja myli się, twierdząc, że beczynność wpływa pozytywnie na bioróżnorodność. Z wyników inwentaryzacji prowadzonej od kwietnia 2016 r. wynika na przykład, że w strefie ścisłej ochrony Białowieskiego Parku Narodowego stwierdzono jedno stanowisko ponurka Schneidera, podczas gdy na terenie nadleśnictwa Białowieża jego obecność została stwierdzona 70 razy. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do szeregu innych gatunków.

111. Co się tyczy uwzględniania najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, Rzeczpospolita Polska uważa, że zgodnie z jej rozumieniem tego pojęcia odniosła się do okoliczności konkretnej sprawy, mając na względzie wszystkie stanowiska i specyficzne uwarunkowania konkretnego obszaru. Uwzględniła ona także dane wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przed rozpoczęciem działań ochronnych. Ponieważ jest to proces dynamiczny, wiedza jest nadal pozyskiwana.

112. Rzeczpospolita Polska wyjaśnia w tym względzie, że Puszcza Białowieska jest na tyle specyficznym i unikatowym ekosystemem, że badania dotyczące współzależności między różnymi organizmami i prowadzone w innych ekosystemach nie przekładają się w prosty sposób na sytuację w puszczy. Choć Rzeczpospolita Polska przyznaje, że część środowisk naukowych jest przeciwna reagowaniu na gradację kornika drukarza poprzez wycinkę zasiedlonych drzew, przypomina ona, że istnieje szereg prac naukowych, zgodnie z którymi brak interwencji przeciwko kornikowi drukarzowi w Puszczy Białowieskiej stwarza właśnie duże prawdopodobieństwo powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt, dla których zachowania wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ponadto cytuje ona publikację<sup>25</sup>, zgodnie z którą „[z] wieloletnich badań prowadzonych na stałych powierzchniach badawczych w Białowieskim Parku Narodowym wynika w sposób jednoznaczny, że ochrona ścisła powinna być jedynie uzupełnieniem, a nie głównym elementem strategii ochrony i zachowania wysokiego poziomu różnorodności biologicznej”.

113. Co się tyczy zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że aneks z 2016 r. jest zgodny z PZO z 2015 r., który jest wypełnieniem obowiązku podjęcia koniecznych środków ochronnych zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Aneks z 2016 r. jest praktycznym wdrożeniem tych środków ochronnych. Zapewnia on zachowanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska. Brak wdrożenia tych środków spowoduje zniszczenie cennych siedlisk przyrodniczych znajdujących się pod ochroną.

114. I tak działania z zakresu ochrony czynnej wskazane w PZO z 2015 r. dla siedliska grądu subkontynentalnego polegają między innymi na dostosowaniu składu drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym w drzewostanach z dominacją osiki, brzozy, sosny i rzadziej świerka. Środki te polegają również na zabiegach hodowlano-ochronnych, polegających na odsłanianiu i pielęgnacji nalotów i podrostów drzew gatunków liściastych. Środki te zostały bezpośrednio przeniesione do PUL z 2012 r. Wykonywanie tych środków ochronnych wiąże się tymczasem z pozyskiwaniem masy drzewnej.

115. Twierdzenia Komisji o bezzasadności argumentu dotyczącego utrzymania liczebności gatunku na poziomie wskazanym w standardowym formularzu danych z 2007 r. (zwanym dalej „SDF”) oraz w PZO z 2015 r. są sprzeczne z podstawową wiedzą ekologiczną i zdrowym rozsądkiem. Gdyby bowiem liczebność populacji każdego gatunku stanowiącego przedmiot ochrony w obszarze Natura 2000 miała być ciągle zwiększana ponad poziom ujęty w SDF, to w efekcie doszłoby do niemożliwego do przewidzenia rozregulowania systemu ekologicznego funkcjonującego w danym obszarze. Powstaje pytanie, jaki poziom byłby wówczas akceptowalny.

116. Obserwowane zmiany liczebności części populacji gatunków stanowiących przedmiot ochrony w Puszczy Białowieskiej są wynikiem zwiększonego dostępu do zasobów pokarmowych, wywołanych krótkookresowym zaburzeniem, to jest wielkoobszarową gradacją kornika drukarza. W dłuższej perspektywie czasowej naturalną konsekwencją tej sytuacji będzie gwałtowny regres. Liczebność populacji dzięcioła trójpalczastego i dzięcioła białogrzbietego utrzyma się na stosunkowo wysokim poziomie. Nie wystąpią gwałtowne zmiany w granicach parku narodowego, gdyż gradacja kornika drukarza nie ma tu charakteru masowego. Sytuacja ta wynika zarówno z niskiego udziału świerka w tych drzewostanach, jak i odmiennego charakteru siedlisk leśnych. Wynika z tego, że na siedliskach o odmiennych parametrach warunkujących ich podatność na wystąpienie masowej gradacji kornika drukarza dynamiczna równowaga może być utrzymywana poprzez wybrane działania gospodarki leśnej.

<sup>25</sup> B. Brzeziecki, Wieloletnia dynamika drzewostanów w Puszczy Białowieskiej (w warunkach ochrony ścisłej), w: *Stan ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej. Ogólnopolska Konferencja Naukowa Ministerstwa Środowiska i Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Warszawa, 28 października 2015 r.*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa, 2016, s. 45–58.

117. Aneks z 2006 r. i decyzja nr 51 nie mogą też wpływać negatywnie na stan ochrony niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych. Zagrożenie dla takich gatunków jak konarek tajgowy i bogatek wspaniały wynika bowiem głównie z ograniczania i likwidowania skutków pożarów. Inne gatunki, takie jak zgniotek cynobrowy i ponurek Schneidera, znajdują w Puszczy Białowieskiej dobre warunki rozwoju. Dla ponurka Schneidera długofalowym zagrożeniem jest brak odnowień sosny na obszarze ochrony ścisłej Białowieskiego Parku Narodowego.

118. W odniesieniu do zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że wszystkie gatunki chrząszczy saproksylicznych występujące na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska wymagają w swoim cyklu życia martwych lub zamierających drzew i nie jest możliwe stwierdzenie obecności ich stadiów larwalnych bez naruszenia tego siedliska. Dla zapewnienia odpowiedniego stanu ochrony władze polskie przyjęły system długofalowego zachowania ciągłości siedlisk tych gatunków w postaci sieci wysp drzewostanów w rezerwatach, strefach ochrony wokół chronionych gatunków, na siedliskach wilgotnych, w strefie referencyjnej oraz w stałej i naturalnej części martwych drzew we wszystkich drzewostanach Puszczy Białowieskiej. Skuteczność tej operacji wykazują wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej w 2016 r. przez Instytut Badawczy Leśnictwa.

119. Wyniki te świadczą o tym, że zgniotek cynobrowy jest gatunkiem pospolitym na całym obszarze Puszczy Białowieskiej, który zasiedla mniej chętnie świerka niż inne gatunki drzew i że martwe i zamierające drzewa nie stanowią kluczowego siedliska. Co się tyczy ponurka Schneidera, te same wyniki dowodzą, że chodzi o gatunek preferujący sosnę, dla którego zamierające i martwe świerki nie są kluczowym siedliskiem, a ponadto jest on rozprzestrzeniony na obszarze całej Puszczy Białowieskiej. Jedyne monitorowane stanowisko zagłębka bruzdkowanego na obszarze Puszczy Białowieskiej jest w Białowieskim Parku Narodowym. Wszystkie stanowiska konarka tajgowego znajdują się na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, a obszar kluczowy znajduje się w Białowieskim Parku Narodowym. Poza tym stanowiska w lasach gospodarczych określone na podstawie informacji historycznych znajdują się w strefie referencyjnej. Ponadto podstawową przyczyną zanikania konarka tajgowego jest brak spalonego drewna. Podobnie nie stwierdzono występowania rozmiaza kolweńskiego poza parkiem narodowym. Aktywność kornika drukarza może natomiast zagrażać ciągłości środowisk zasiedlanych przez ten gatunek, a mianowicie zamartłych, starych, powalonych świerków na wilgotnych siedliskach. W końcu, co się tyczy bogatka wspaniałego, główną przyczyną jego zanikania w Europie jest brak starych zabitych przez pożar sosen, które stanowią jego preferowane siedlisko. Z uwagi na brak odnowienia sosny w parku narodowym przyszłość tego gatunku może być zapewniona jedynie w lasach gospodarczych, w których sosna była odnawiana sztucznie.

120. Z tych wszystkich powodów działania przewidziane w aneksie z 2016 r. nie będą miały istotnego negatywnego wpływu na populacje tych gatunków. Utrzymanie tych gatunków wiąże się z ciągłością występowania określonych siedlisk związanych z zaburzeniami takimi jak pożary. Przy braku występowania owych zaburzeń jedynie zabiegi ochrony czynnej są w stanie utrzymać siedliska tych gatunków.

121. W odniesieniu do zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona dla aneksu z 2016 r. wykazała, że podjęte zostały niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim, zabraniające w szczególności umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd oraz umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli płoszenie mogłoby mieć znaczenie w odniesieniu do celów dyrektywy siedliskowej. Z liczebności czterech gatunków ptaków, o których mówi Komisja, stwierdzonych na obszarze Puszczy

Białowieskiej, w ramach danych ujętych w SDF, wynika, że obecność i funkcjonowanie któregokolwiek z nich nie są zagrożone. Poza tym władze polskie zobowiązały się do utrzymania co najmniej 60 par każdego z tych gatunków. Ponadto na wszystkich obszarach Natura 2000 w Polsce można stwierdzić liczebność obu gatunków dzięcioła wyższą od wskazanej w SDF.

122. W szczególności wartość zagregowanego wskaźnika liczebności ptaków leśnych wzrosła o 25% w latach 2000–2014. *Zasady hodowli lasu* oraz *Instrukcja ochrony lasu* ograniczają bowiem negatywny wpływ działań gospodarczych na różnorodność biologiczną. I tak korzystne dla ptaków jest pozostawianie kęp starodrzewia na zrębach, pozostawianie drzew biocenotycznych, stosowanie rębni złożonych, pozostawianie nasienników na zrębach oraz maksymalne wykorzystanie odnowienia naturalnego. Zasady te są stosowane we wszystkich nadleśnictwach Lasów Państwowych. Z niektórych badań wynika, że cięcia sanitarne generalnie nie wpływają negatywnie na dziuplaki i inne gatunki leśnych zwierząt kręgowych.

123. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej pozytywny wpływ wielkoobszarowej gradacji kornika drukarza na przeżywalność i rozrodczość dzięciołów może być jedynie okresowy, gdyż w dłuższej perspektywie czasowej doprowadzi do zaniku najstarszych warstw torfowisk. Dostępne dane wskazują na spadek zróżnicowania gatunkowego oraz liczebności gatunków zasiedlających dziuple w warunkach 70–100% śmiertelności drzew w lasach iglastych. Natomiast w lasach mieszanych negatywne efekty pojawiają się przy niższym poziomie śmiertelności drzew iglastych. Stałe ograniczanie gradacji kornika drukarza może być czynnikiem utrzymującym względnie stabilną sytuację populacji dzięcioła.

124. Rzeczpospolita Polska utrzymuje ponadto, że zjawisko załamania się populacji drapieżników w efekcie spadku dostępności pożywienia jest faktem naukowym. Tymczasem Komisja nie przedstawiła danych naukowych kwestionujących przedstawiony scenariusz zmian zachodzących w środowisku w okresie postgradacyjnym kornika drukarza. Kwestią niemożliwą do przewidzenia jest jedynie skala zmian, to jest czy spadek liczebności gatunków, będących beneficjentami masowego pojawienia się konkretnego gatunku owada, ograniczy się do powrotu do sytuacji sprzed gradacji, czy też z uwagi na wyeliminowanie możliwości żerowania i brak możliwości zasiedlenia przez kornika kolejnych drzew liczebność dzięciołów w następstwie tego spadku będzie niższa od zapisanej w celach ochrony obszaru w planie zadań ochronnych.

125. Komisja nie bierze pod uwagę, że procesy przyrodnicze przebiegające na obszarach Natura 2000 są procesami długoterminowymi. Otóż stałe ograniczanie gradacji kornika drukarza, czyli ograniczanie jej zasięgu terytorialnego oraz utrzymywanie wysokiego udziału świerka w drzewostanach, może być działaniem ochrony czynnej utrzymującym względnie stabilną sytuację w odniesieniu do populacji dzięciołów w perspektywie długofalowej. Pomimo możliwych negatywnych oddziaływań na populacje dzięciołów spowodowane rozpatrywanymi działaniami gospodarki leśnej liczebność populacji utrzymywałaby się na relatywnie wysokim poziomie, zgodnie z PZO z 2015 r., a ewentualne zmiany zasięgu terytorialnego gatunków ptaków wynikające z predykcyjnych modeli zmian klimatu zostałyby rozciągnięte w czasie. W konsekwencji końcowy efekt działań ograniczonych w czasie prowadzonych metodami stosowanymi w gospodarce leśnej miałby szansę zniwelować wcześniejszy gwałtowny spadek liczebności dzięciołów.

126. Co się tyczy sóweczki, utrata miejsc lęgowych wskutek usuwania świerków z 5% obszaru jest iluzoryczna. Gatunek ten będący gatunkiem licznym i korzystającym z dziupli wykuwanych przez dzięcioły, zazwyczaj dzięcioła dużego (*Dendrocopos major*), nie wykazuje bowiem preferencji w stosunku do gatunku drzewa, w którym wyprowadza lęgi. Ponadto sóweczka występuje często w środowiskach zdegradowanych. Jej występowanie jest częstsze w zagospodarowanej części Puszczy Białowieskiej niż w rezerwacie poza środowiskiem leśnym, co pozwala osiągnąć cel PZO z 2015 r., nawet jeżeli inwentaryzacja w sezonie 2016 wykazała nierównomierne rozmieszczenie w Nadleśnictwie

Browsk w porównaniu do pozostałych dwóch nadleśnictw. Podobnie, co się tyczy włośchatki, gatunek ten zajmuje zwykle dziuple wykute przez dzięcioła czarnego (*Dryocopus martius*). Ewentualne oddziaływanie, wynikające z usuwania świerków z 5% obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, można uznać za nieistotne dla populacji zasiedlającej Puszcę Białowieską.

127. Poza tym, zgodnie z danymi finlandzkimi, gospodarka leśna poprzez prowadzenie zrębów, pod warunkiem objęcia wycinką nie więcej niż 50% całkowitej powierzchni leśnej w cyklu długofalowym, nie tylko nie oddziałuje negatywnie na ten gatunek, lecz poprzez zwiększenie dostępności pokarmu prowadzi do wzrostu produkcji młodych. Ponadto liczebność tych populacji wzrasta i obejmuje nowe tereny. Pozytywne aspekty gospodarki leśnej są wymieniane wśród przyczyn tego zjawiska. Tak zwane drzewa biocentryczne, w tym drzewa dziuplaste, pozostawiane są do biologicznego rozpadu. W konsekwencji potencjalne miejsca gniazdowe sówecki i włośchatki będą nadal dostępne, zwłaszcza że w PZO z 2015 r. ujęto działania polegające na „pozostawieniu podczas zabiegów gospodarczych wszystkich sosen i świerków z widocznymi wykutymi dziuplami – z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu”.

#### IV. Analiza

128. Po zbadaniu dopuszczalności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zaproponuję Trybunałowi przeanalizowanie łącznie zarzutów pierwszego i drugiego podniesionych przez Komisję, a następnie, także wspólnie, zarzutów trzeciego i czwartego, które od nich zależą.

##### A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

129. Rzeczpospolita Polska zakwestionowała w uwagach na piśmie dopuszczalność zarzutów drugiego, trzeciego i czwartego skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom ze względu na rozszerzenie przez Komisję przedmiotu sporu w skardze względem tego, co zostało przywołane w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a w szczególności w uzasadnionej opinii.

130. Jest bezsporne, że etap poprzedzający wniesienie skargi dotyczył tylko jednej decyzji przyjętej przez władze polskie przy wysłaniu uzasadnionej opinii, a mianowicie aneksu z 2016 r. dotyczącego działań gospodarki leśnej ograniczonych do Nadleśnictwa Białowieża, podczas gdy skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom dotyczy całego obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i obejmuje tym samym trzy nadleśnictwa: Białowieża, Browsk i Hajnówka, na które działania gospodarki leśnej zostały rozszerzone decyzją nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r.

131. Niemniej Trybunał miał już sposobność wyjaśnić, że przedmiot sporu może zostać rozszerzony na fakty zaistniałe po wystosowaniu uzasadnionej opinii, o ile mają one ten sam charakter i stanowią element tego samego zachowania co fakty, do których odnosi się ta opinia, by stwierdzić na tej podstawie, że skarga jest dopuszczalna<sup>26</sup>.

132. W niniejszym wypadku z akt sprawy wynika, że środki przyjęte przez władze polskie w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51 mają ten sam charakter, gdyż polegają na zatwierdzeniu wycinki i usuwania drzew w szczególności w celu zwalczania gradacji kornika drukarza na całym obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.

<sup>26</sup> Wyroki: z dnia 4 lutego 1988 r., Komisja/Włochy (113/86, EU:C:1988:59, pkt 11); z dnia 9 listopada 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-236/05, EU:C:2006:707, pkt 12).

133. W konsekwencji, chociaż uzasadniona opinia z dnia 28 kwietnia 2017 r. odnosi się jedynie do aneksu z 2016 r., zatwierdzonego w dniu 25 marca 2016 r., dotyczącego działań gospodarki leśnej ograniczonych tylko do Nadleśnictwa Białowieża, należy uznać dopuszczalność skargi Komisji, która obejmuje także decyzję nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r., ponieważ rozszerzyła ona na pozostałe nadleśnictwa: Browsk i Hajnówka wdrożenie działań o tym samym charakterze i stanowiących to samo zachowanie<sup>27</sup>.

### ***B. W przedmiocie zasadności skargi***

134. Na wstępie należy wskazać, że dyskusja nie może dotyczyć pierwotnego lub naturalnego charakteru obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża, gdyż jest bezsporne, że obszar ten został sklasyfikowany na wniosek Rzeczypospolitej Polskiej jako OZW na podstawie dyrektywy siedliskowej<sup>28</sup> decyzją 2008/25 podjętą przez Komisję w dniu 13 listopada 2007 r., i stanowi także OSO ptaków wyznaczony zgodnie z dyrektywą ptasią. Co więcej, oficjalne dane liczbowe, służące za punkt odniesienia w sporze dotyczącym siedlisk i gatunków występujących na tych obszarach, zostały dostarczone przez Rzeczpospolitą Polską w SDF. Tym samym dyrektywa siedliskowa i ptasia mają zastosowanie w sporze, niezależnie od kwalifikacji obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża, i siłą rzeczy regulują gospodarkę leśną tego obszaru.

135. Niniejsza skarga daje ponownie Trybunałowi sposobność wyjaśnienia obowiązków, które wynikają z tych dyrektyw, a w szczególności w zależności od tego, czy plany lub projekty podlegają art. 6 ust. 1 czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

#### *1. W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego*

136. Poprzez zarzuty pierwszy i drugi Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 i 3 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.

137. Aby ocenić zasadność tych dwóch zarzutów, Trybunał będzie musiał wypowiedzieć się co do tego, czy rozpatrywane działania gospodarki leśnej podlegają art. 6 ust. 1 czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz czy przyjmując i wdrażając działania gospodarki leśnej zapisane w spornych decyzjach, pozwana faktycznie ustanowiła środki ochronne wymagane przez art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.

138. Rzeczpospolita Polska podniosła bowiem przede wszystkim, że działania przewidziane w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51 stanowią środki ochronne w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a następnie bierze także pod uwagę, jak się wydaje – posiłkowo, że środki te mogą podlegać ust. 3 tego artykułu.

139. Tymczasem wybór jednej kwalifikacji spornych decyzji wyklucza drugą. O ile bowiem art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej przewiduje, że państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochrony dla specjalnych obszarów ochrony, o tyle ust. 3 tego przepisu określa warunki dotyczące planów lub przedsięwzięć, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem obszarów chronionych lub do tego zagospodarowania konieczne, ale mogą na te obszary w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami. Ponadto Trybunał miał już sposobność wypowiedzieć się co do odpowiedniego zakresu zastosowania tych przepisów.

<sup>27</sup> Zobacz w tym względzie analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 46).

<sup>28</sup> Zobacz w szczególności motyw 1, 8 i 9 tej decyzji oraz załącznik do niej, s. 645, przyznający temu obszarowi kod OZW PLC200004 Puszcza Białowieża.

140. Należy zatem przypomnieć na wstępie, że zgodnie z art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za właściwy w szczególności wtedy, gdy jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają oraz jeśli szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości. Trybunał orzekł w tym kontekście, że przepisy dyrektywy siedliskowej zmierzają do tego, by państwa członkowskie podejmowały właściwe środki ochrony w celu zachowania ekologicznego charakteru terenów, na których znajduje się ten typ siedlisk przyrodniczych<sup>29</sup>. Co się tyczy konkretnie art. 6 tej dyrektywy, Trybunał uznał ze względu na brak zawarcia w tym przepisie szczegółowych wymagań, że nakłada na państwa członkowskie szereg zobowiązań i szczególnych procedur zmierzających do zagwarantowania zachowania lub w stosownym wypadku odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych, a w szczególności specjalnych obszarów ochrony<sup>30</sup>.

141. Trybunał dodał też, że przepisy art. 6 wspomnianej dyrektywy powinny być interpretowane jako spójna całość w świetle wskazanych celów ochrony, gdyż ust. 2 i 3 tego artykułu zmierzają do zapewnienia tego samego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, podczas gdy art. 6 ust. 4 stanowi jedynie przepis wprowadzający odstępstwo od ust. 3<sup>31</sup>.

142. W świetle tych zasad należy zatem dokonać kwalifikacji środków przewidzianych w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51, które polegają w szczególności na wycince i usuwaniu drzew martwych lub zamierających.

143. W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że jest bezsporne, iż nadleśnictwa, których dotyczą te środki, są specjalnymi obszarami ochrony i OZW, wyznaczonymi przez Rzeczpospolitą Polską, na których należy stosować środki konieczne do zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony, zgodnie z dyrektywą siedliskową<sup>32</sup>.

144. Po drugie, bezsporne jest również, że rozpatrywane środki doprowadziły do utraty części drzewostanów<sup>33</sup>. Wynika z tego, że takie środki ze swej natury nie mogą stanowić środków zapewniających zachowanie danego obszaru Natura 2000. Niemniej dla uzasadnienia decyzji podjętych od roku 2016 Rzeczpospolita Polska powołuje się na szczególne okoliczności, a mianowicie bezprecedensową gradację kornika drukarza, która może wpłynąć niekorzystnie na integralność tego obszaru Natura 2000.

145. Tymczasem z okoliczności sprawy wynika, że istnieje spór naukowy co do tego, czy podjęte w ten sposób środki z jednej strony będą miały wpływ na gradację kornika drukarza, a z drugiej strony stanowią właściwy sposób zachowania siedlisk chronionych. W tym względzie można zaznaczyć, że program naprawczy z dnia 25 marca 2016 r., zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”, mówi wyraźnie o rozbieżności stanowisk w tym punkcie.

146. Ponadto, choć władze polskie przyjęły w 2015 r. PZO, który określa środki konieczne dla ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, z akt sprawy wynika, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, aneks z 2016 r. nie może stanowić konkretnego wdrożenia PZO, gdyż przewiduje środki, które w tym PZO są uznawane za potencjalne zagrożenia dla ochrony siedlisk

29 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 37, 38); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 35, 36).

30 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 36); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 31).

31 Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Zobacz definicje zawarte w art. 1 lit. k) i l) tej dyrektywy.

33 Zobacz pkt 52 niniejszej opinii.



i gatunków chronionych. Z uwag Komisji, które nie są kwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską w tym punkcie, wynika bowiem, że gradacja kornika drukarza nie została zidentyfikowana jako istniejące lub potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt i ptaków wymienionych w załączniku 3 do PZO, natomiast usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza jest wyraźnie uznane w tym załączniku za potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk, a w szczególności dla ochrony sóweczki, włośchatki i dzięcioła trójpalczastego.

147. Tym samym działania wynikające z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 nie mogą być uznane za wdrażanie PZO z 2015 r. Paradoksalnie mogą one potencjalnie pozbawiać ten program skuteczności, a wręcz pozwolić władzom polskim na obchodzenie jego postanowień<sup>34</sup>.

148. Wynika z tego, że działań tych nie można w żadnym wypadku uznać za środki ochronne w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. W rezultacie Rzeczpospolita Polska nie wdrożyła środków koniecznych do ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska w następstwie przyjęcia PZO z 2015 r. W tych okolicznościach należy zaproponować Trybunałowi stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, i w konsekwencji orzeczenie, że zarzut drugi podniesiony przez Komisję jest zasadny.

149. Co się tyczy zarzutu pierwszego podniesionego przez Komisję, powinien on jednak zostać zbadany przez Trybunał, ponieważ Rzeczpospolita Polska utrzymywała również, że działania gospodarki leśnej przewidziane w aneksie z 2016 r. stanowią plany lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, dla których przyjęcia przeprowadziła w 2015 r. ocenę oddziaływania tych działań na środowisko.

150. Aby ustalić, czy działania przewidziane w aneksie z 2016 r. i w decyzji nr 51 zostały przyjęte i wdrożone zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, wydaje się wskazane przypomnieć, po pierwsze, że przepis ten przewiduje procedurę oceny, która za pomocą wstępnego badania ma zapewnić, aby zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu ani konieczne do zagospodarowania terenu, ale które mogą w istotny sposób na niego oddziaływać, udzielano jedynie pod warunkiem, że ów plan lub owo przedsięwzięcie nie wpłyną niekorzystnie na integralność tego terenu<sup>35</sup>.

151. Po drugie, jak też podkreślił Trybunał, wspomniany przepis przewiduje dwa etapy. Etap pierwszy wymaga, by państwa członkowskie przeprowadziły właściwą ocenę oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na chroniony teren, w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo, że plan lub przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać<sup>36</sup>. W szczególności jeżeli plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, niosą ze sobą ryzyko naruszenia celów ochrony tego terenu, należy uznać, że mogą oddziaływać na ten teren w sposób istotny. Ocena tego ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych danego terenu<sup>37</sup>.

34 Można nawet stwierdzić, że uznanie działań wynikających z aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 za zgodne z PZO z 2015 r. oznaczałoby akceptację tego, że władze polskie mogłyby zmieniać ten PZO bez uwzględniania celów ochrony, jakie taki akt powinien normalnie realizować.

35 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 28); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 43).

36 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 29); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 44).

37 Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 20); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 45).

152. W drugim etapie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej i który następuje po przeprowadzeniu wspomnianej właściwej oceny, ogranicza się udzielenie zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w art. 6 ust. 4<sup>38</sup>.

153. Trybunał orzekł zatem, że brak naruszenia integralności terenu jako siedliska przyrodniczego w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej oznacza, że musi zostać zachowany właściwy stan ochrony tego terenu, co z kolei wymaga zapewnienia trwałego utrzymania istotnych cech danego terenu związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie OZW zgodnie z tą dyrektywą<sup>39</sup>.

154. Należy przypomnieć ponadto, że Trybunał orzekł, iż w ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogą występować braki i powinna ona zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogą rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie racjonalne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego<sup>40</sup>. Orzeczono też, że ta odpowiednia ocena oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren oznacza, iż powinny zostać określone, zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na cele ochrony tego terenu<sup>41</sup>.

155. Trybunał stwierdził też, że co do zasady ewentualne pozytywne skutki utworzenia w przyszłości nowego siedliska, które ma zrekompensować zmniejszenie powierzchni i utratę jakości takiego samego typu siedliska na terenie chronionym, są trudne do przewidzenia, a w każdym razie będą widoczne dopiero za kilka lat<sup>42</sup>.

156. Należy zatem rozpatrzyć w świetle tego orzecznictwa, czy okoliczności faktyczne uzasadniające skargę są wystarczająco umotywowane. Moim zdaniem z prostego przeglądu chronologii spornych decyzji i spójności przedstawionych dowodów wynika, że ocena wymagana w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogła zostać przeprowadzona.

157. W pierwszej kolejności z akt sprawy wynika, że na krótko przed przyjęciem aneksu z 2016 r. zmieniającego PUL z 2012 r. władze polskie przyjęły PZO z 2015 r., z którego wynika, że wycinka i usuwanie drzew zasiedlonych przez kornika drukarza stanowi potencjalne zagrożenie z punktu widzenia ochrony rozpatrywanego obszaru Natura 2000.

158. Chociaż z dyskusji na rozprawie wynika, że należy znaleźć pewną równowagę między działaniami aktywnego i pasywnego gospodarowania mającego na celu zwalczanie gradacji kornika drukarza, aby osiągnąć cele ochrony wymienione w dyrektywach siedliskowej i ptasiej, to tego wyważenia w żaden sposób nie można znaleźć w decyzji nr 51, gdyż pozwala ona na wdrożenie działań w postaci wycinki i usuwania drzewostanu bez ograniczeń.

38 Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 46).

39 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 39); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 47).

40 Wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 100); z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44); a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

159. Ponadto z informacji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską wynika, że dokładnie w dniu przyjęcia aneksu z 2016 r. władze polskie przyjęły też program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”, który miał zasadniczo na celu, co zostało potwierdzone na rozprawie, ocenę przyszłych skutków podjętych działań dla ochrony obszaru, w szczególności poprzez utworzenie powierzchni referencyjnych, na których nie miały być prowadzone żadne działania gospodarki leśnej.

160. W drugiej kolejności, choć Rzeczpospolita Polska podniosła w uwagach na piśmie, a także na rozprawie, że gradacja kornika drukarza w latach 2012–2015 jest spowodowana zmniejszeniem etatów pozyskania, którego dokonano przy przyjęciu PUL z 2012 r., to jednak z akt sprawy wynika, że etaty pozyskania stwierdzone w latach 2012–2015 były identyczne z etatami w latach poprzednich i że kubatura drewna pozyskanego w Nadleśnictwie Białowieża w rzeczywistości nie zmieniła się w tym okresie. Nie można więc zasadnie utrzymywać, że gradacja kornika drukarza jest spowodowana zmniejszeniem etatu drewna pozyskiwanego w latach 2012–2015.

161. Po trzecie, choć władze polskie twierdzą, że dokonały odpowiedniej oceny oddziaływania aneksu z 2016 r. na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, to z akt sprawy wynika, że ocena ta rzeczywiście miała miejsce w 2015 r., ale dotyczyła wyłącznie działań przewidzianych w załączniku z 2016 r., odnoszących się wyłącznie do Nadleśnictwa Białowieża, a co za tym idzie nie tych, które były zawarte w decyzji nr 51 wydanej w dniu 17 lutego 2017 r. w celu rozszerzenia, pod względem geograficznym i pod względem ilościowym, wycinki i usuwania drzew we wszystkich trzech nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej. Należy zatem stwierdzić, że oddziaływanie działań gospodarki leśnej, przyjętych w decyzji nr 51, na zachowanie i integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska w jego całości nie było przedmiotem żadnej oceny. Podobnie z akt sprawy nie wynika w żaden sposób, by ewentualne skumulowane skutki aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51 zostały wzięte pod uwagę i ocenione przez władze polskie<sup>43</sup>.

162. Ponadto z treści tejże oceny oddziaływania aneksu z 2016 r. na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska wynika, że była ona prowadzona na podstawie danych pochodzących z roku 2012, a nie na podstawie danych zaktualizowanych i aktualnych w 2015 r., jak wymagają jednak przepisy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, tak jak interpretuje je Trybunał<sup>44</sup>. W pkt 4.2 tego dokumentu stwierdza się bowiem, że „[z]asadniczo zapisy dotyczące oddziaływania na obszary Natura 2000, opisanego w prognozie na lata 2012–2021, nie wymagają aktualizacji. Należy jednak zaznaczyć, że polem działania będą głównie drzewostany pokłeskowe”.

163. W końcu z uwag na piśmie Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że inwentaryzacja różnorodności biologicznej występującej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska była nadal prowadzona w chwili przyjęcia ostatniej spornej decyzji i postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

164. Uwzględniając wszystkie te informacje, nie można uznać, że władze polskie upewniły się, chociażby dopiero w dniu zatwierdzenia aneksu z 2016 r., że przewidziane w nim działania nie będą oddziaływać na integralność tego obszaru Natura 2000, co pozwala uznać, że zarzut pierwszy jest zasadny.

165. Jednakże wyjaśnię, co dodatkowo uzasadnia oddalenie także innych argumentów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską. Należy przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału ocenę oddziaływania planów lub przedsięwzięć na integralność danych obszarów należy przeprowadzić w świetle najlepszej wiedzy naukowej dostępnej w chwili przyjęcia decyzji<sup>45</sup>. Tymczasem z akt sprawy oraz debaty prowadzonej na rozprawie wynika, że w czasie przyjęcia spornych decyzji istniał spór naukowy co do najbardziej odpowiednich metod ograniczenia gradacji kornika drukarza.

43 Zobacz, tytułem zilustrowania tego wymogu, wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 61, 62).

44 Zobacz wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 42).

45 Wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

Należy ponadto zauważyć, że ta rozbieżność opinii naukowych dotyczyła nawet słuszności zwalczania gradacji kornika drukarza<sup>46</sup> i że zgodnie z niektórymi z nich chodzi o cykl naturalny odpowiadający okresowym tendencjom właściwym dla charakterystyki obszaru, którego ochrona leżała u podstaw jego ujęcia w wykazie OZW i wyznaczenia jako OSO.

166. Z tych powodów nie można również zasadnie utrzymywać, że ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona przed przyjęciem spornych środków odpowiadała wymaganiom wynikającym z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, tak jak je interpretuje Trybunał.

167. Po drugie, Trybunał przyjął, że art. 6 ust. 3 tej dyrektywy zawiera w sobie także zasadę ostrożności i pozwala w skuteczny sposób zapobiegać niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych, wywieranym przez plany lub przedsięwzięcia przewidziane przez organy właściwe do wydania pozwolenia na realizację środków, które one zawierają. W tym względzie Trybunał orzekł, że mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia niż to, o którym mowa w tym przepisie, mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy wspomniany przepis<sup>47</sup>. Stosowanie tej zasady w ramach wykonania art. 6 ust. 3 wspomnianej dyrektywy wymaga od właściwego organu, by dokonał oceny skutków przedsięwzięcia dla danego obszaru Natura 2000 z punktu widzenia założeń ochrony tego obszaru z uwzględnieniem środków ochronnych zintegrowanych ze wspomnianym przedsięwzięciem, mających na celu uniknięcie lub zmniejszenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego obszaru, aby upewnić się, że przedsięwzięcie to nie wpłynie nań niekorzystnie<sup>48</sup>.

168. W niniejszym wypadku oceny tej nie można było zakończyć, mając na względzie trwający spór naukowy, działania inwentaryzacyjne, które nadal trwały w chwili przyjęcia decyzji, a także przedmiot decyzji nr 52, polegający na utworzeniu powierzchni referencyjnych mających na celu, zgodnie z uwagami przedstawionymi przez Rzeczpospolitą Polską na rozprawie, ocenę rozwoju cech charakterystycznych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska na terenach wyłączonych z interwencji człowieka.

169. Ponieważ w chwili przyjęcia spornych decyzji rzeczywisty i poważny charakter potencjalnego ryzyka naruszenia ochrony i integralności tego obszaru Natura 2000 nie był całkowicie zidentyfikowany, oceniony i w danym wypadku wykluczony, władze polskie nie mogły przyjąć ani aneksu z 2016 r., ani decyzji nr 51, nie naruszając także zasady ostrożności.

170. Po trzecie, co się tyczy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, przywołanego przez Rzeczpospolitą Polską w związku z aspektami bezpieczeństwa publicznego, które wymagały przyjęcia spornych decyzji, należy przypomnieć, że jako przepis ustanawiający odstępstwo powinien być interpretowany ściśle i może mieć zastosowanie tylko po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami art. 6 ust. 3<sup>49</sup>.

171. W celu określenia charakteru ewentualnych środków kompensujących, które należy podjąć, należy bowiem dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu. Znajomość skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla celów ochrony odnoszących się do danego terenu stanowi niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, ponieważ w przeciwnym wypadku nie

46 Zobacz podobnie w szczególności program naprawczy, zatytułowany „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Unesco oraz obszaru sieci Natura 2000”, sporządzony przez Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w dniu 25 marca 2016 r.

47 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 41–43 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 28); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 54); z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 34).

49 Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 35); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na danym terenie<sup>50</sup>.

172. Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, w przypadku gdy mimo negatywnych wyników oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z nadrzędnych względów interesu publicznego, w tym interesu społecznego lub gospodarczego, i gdy brak jest alternatywnych rozwiązań, dane państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Właściwe władze krajowe mogą zatem w tych okolicznościach udzielić pozwolenia na podstawie art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy tylko wtedy, gdy są spełnione przesłanki ustanowione w tym przepisie<sup>51</sup>.

173. W niniejszym wypadku zarówno z wcześniejszych ustaleń co do braku poszanowania etapu poprzedzającego ocenę, opartego na przepisach art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jak i braku innych szczegółowych dokumentów w aktach sprawy wynika, że władze polskie nie zbadały skorzystania ze środków alternatywnych lub kompensujących<sup>52</sup> względem działań gospodarki leśnej przyjętych i wdrożonych na podstawie aneksu z 2016 r. oraz decyzji nr 51. W konsekwencji można również stwierdzić, że choć władze polskie powołały się na względy bezpieczeństwa publicznego dla uzasadnienia przyjęcia i wdrożenia spornych środków, których negatywne skutki są zatem w dorozumiany sposób uznane, przepisy wprowadzające odstępstwo zawarte w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej nie zostały dochowane.

174. Z wszystkich przedstawionych wyżej powodów należy zaproponować Trybunałowi, aby uznał, że zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję jest zasadny, podobnie jak zarzut drugi, gdyż nie przestrzegając przepisów art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i wdrażając przyjęte w ten sposób środki, które nie mogą stanowić planu ochrony w rozumieniu art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, władze polskie uchybiły zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy tych przepisów, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.

## 2. W przedmiocie zarzutów trzeciego i czwartego

175. W zarzutach trzecim i czwartym Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska także uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy, odpowiednio, art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, co będzie wymagać od Trybunału rozpatrzenia, czy sporne działania gospodarki leśnej mogą pogorszyć stan lub zniszczyć teren rozrodu gatunków chrząszczy saproksylicznych i dzikich ptaków chronionych szczególnie przez te dyrektywy.

176. Ustalenia i rozważania, które dotyczą zarzutów pierwszego i drugiego, prowadzą mnie do wniosku, że rozpatrywane działania gospodarki leśnej siłą rzeczy mogą doprowadzić do pogorszenia stanu terenów rozrodu gatunków chronionych żyjących na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.

177. W konsekwencji proponuje się Trybunałowi uznanie za zasadne podniesionych przez Komisję zarzutów trzeciego i czwartego.

50 Wyroki: z dnia 11 września 2012 r., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.* (C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 114, 115); a także z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.* (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., *Briels i in.* (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 37); a także z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.* (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 63).

52 Innych niż ustawianie pułapek feromonowych, których bezskuteczność została wykazana.

178. W konsekwencji z całości powyższych rozważań wynika, że proponuję Trybunałowi stwierdzenie, iż poprzez przyjęcie i wdrożenie działań gospodarki leśnej zawartych w załączniku 2016 i w decyzji nr 51 bez uprzedniego upewnienia się, że nie wpłyną one niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, i niezapewnienie zachowania oraz ochrony siedlisk i gatunków chronionych, o których mowa w skardze Komisji, dla których obszar ten został wyznaczony jako teren mający znaczenie dla Wspólnoty i OSO, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej.

## V. W przedmiocie kosztów

179. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Rzeczypospolitej Polskiej, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć to państwo kosztami postępowania.

## VI. Wnioski

180. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:

- 1) Przyjmując i wdrażając działania gospodarki leśnej, zawarte w aneksie do planu urządzenia lasu w Nadleśnictwie Białowieża z dnia 9 października 2012 r., który został zatwierdzony w dniu 25 marca 2016 r. przez Ministra Środowiska (Polska), oraz w decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka, bez upewnienia się, że działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 (Polska), oraz nie zapewniając zachowania oraz ochrony siedlisk i gatunków chronionych, o których mowa w skardze Komisji i dla których obszar ten został wyznaczony jako teren mający znaczenie dla Wspólnoty i obszar specjalnej ochrony, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, a także art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.
- 2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.