



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE  
przedstawiona w dniu 8 maja 2019 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-674/17**

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry  
przy udziale:  
Risto Mustonena,  
Kaia Ruhanena,  
Suomen riistakeskus**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 92/43/EWG („dyrektywa siedliskowa”) – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 12 ust. 1 lit. a) – Zakaz celowego zabijania gatunków wskazanych w lit. a) załącznika IV – Gatunek *Canis lupus* (wilk) – Artykuł 16 ust. 1 lit. e) – Odstępstwo – Przesłanki – Praktyka nazwana „polowaniem prowadzonym w celu ochrony populacji”

### I. Wprowadzenie

1. W swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) zwraca się do Trybunału z pytaniem w zakresie wykładni art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy 92/43/EWG<sup>2</sup>, powszechnie nazywanej „dyrektywą siedliskową”.
2. Przedmiotowy wniosek wpisuje się w ramy sporu, jaki zaistniał pomiędzy Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (stowarzyszeniem ochrony środowiska Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, zwanym dalej „Tapiolą”) oraz Suomen riistakeskus (finlandzkim urzędem ds. dzikiej fauny, zwanym dalej „urzędem”). Tapiola zwróciła się do sądu odsyłającego o uchylenie dwóch decyzji, w których urząd zezwolił na odstrzał wilków w sezonie łowieckim 2015–2016 w ramach praktyki łowieckiej zwanej „ochroną populacji”.
3. Głównym celem stosowania tej praktyki jest zwiększenie u mieszkańców obszarów sąsiadujących z obszarami zajmowanymi przez wilki „społecznej tolerancji” w odniesieniu do obecności tych ostatnich celem ograniczenia kłusownictwa, i, dzięki temu, poprawy stanu ochrony populacji wilków. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy, oraz w stosownym przypadku, pod jakimi warunkami, państwa członkowskie mogą zezwalać na takie polowania prowadzone w celu ochrony populacji w oparciu o art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej. Przepis ten pozwala państwom członkowskim, przy poszanowaniu określonych warunków, na zastosowanie odstępstwa od ciążącego na nich obowiązku zagwarantowania zakazu celowego zabijania wilków jako okazów gatunku ściśle chronionego na mocy teże dyrektywy.

<sup>1</sup> Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> 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), zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

4. Na mocy art. 1 lit. g) dyrektywy siedliskowej „gatunkami [będącymi przedmiotem zainteresowania] Wspólnoty” są te, które, na obszarze wskazanym w art. 2 tej dyrektywy, są „zagrożone”, „podatne na zagrożenie”, „rzadkie” lub „endemiczne i wymagające specjalnej uwagi ze względu na szczególnie charakter ich siedliska i/lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na te siedliska i/lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na stan ich ochrony”. Te gatunki „są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku II i/lub w załączniku IV albo V”.

5. W art. 1 lit. i) przedmiotowej dyrektywy zdefiniowano „stan ochrony gatunków” jako „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” oraz wskazuje kryteria pozwalające uznać stan ochrony gatunku za „właściwy”.

6. Artykuł 2 rzeczony dyrektywy stanowi:

„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 [będącymi przedmiotem zainteresowania] Wspólnoty.

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

7. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej przewiduje:

„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; [...].”

8. W lit. a) załącznika IV do przedmiotowej dyrektywy figuruje, pośród innych nazw gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i wymagających ścisłej ochrony, gatunek *Canis lupus*, powszechnie zwany „wilkiem”, z wyłączeniem, w szczególności, „populacji [finlandzkich na obszarze] zarządzania populacją reniferów”.

9. Artykuł 16 ust. 1 rzeczony dyrektywy stanowi:

„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):

a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych;

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;
- d) do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin;
- e) aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe”.

## **B. Prawo finlandzkie**

### *1. Prawo łowieckie*

10. Zgodnie z § 37 akapit trzeci finlandzkiej ustawy nr 615/1993 w sprawie łowiectwa, zmienionej ustawą nr 159/2011 (zwanej dalej „prawem łowieckim”) wilk znajduje się pod stałą ochroną. W § 41 akapit pierwszy tej ustawy urząd został jednak upoważniony do ustanawiania odstępstw od tej ochrony pod warunkiem poszanowania zasad wskazanych w §§ 41–41c rzeczonej ustawy.

11. W § 41 akapit czwarty prawa łowieckiego przewidziano, że w drodze dekretu rządowego można ustalić główne reguły dotyczące procedury przyznawania, warunków i szczegółowych zasad stosowania odstępstw. Zgodnie z § 41 akapit piąty tej ustawy roczna liczba sztuk zwierzyny pozyskanych w wyniku stosowania odstępstw może być ograniczona w drodze rozporządzenia ministra rolnictwa i leśnictwa.

12. Paragraf 41a akapit pierwszy prawa łowieckiego stanowi transpozycję do prawa finlandzkiego art. 16 ust. 1 lit. a)–d) dyrektywy siedliskowej. W § 41a akapit trzeci tejże ustawy dokonano transpozycji art. 16 ust. 1 lit. e) wskazanej dyrektywy, stanowiąc, że „odstępstwo dotyczące wilka może zostać przyznane również celem selektywnego i ograniczonego chwytania lub odstrzału niektórych okazów w ściśle kontrolowanych warunkach”.

### *2. Dekret rządowy nr 452/2013*

13. W § 3 dekretu rządowego nr 452/2013 przewidziano, że oparte na § 41a akapit trzeci prawa łowieckiego odstępstwo może zostać przyznane celem chwytania lub zabijania wilków w obszarze zarządzania populacją reniferów w okresie pomiędzy dniem 1 października i 31 marca oraz, w pozostałej części kraju, w okresie pomiędzy 1 listopada i 31 marca.

14. Zgodnie z § 4 akapit pierwszy tegoż dekretu odstępstwo może zostać przyznane jedynie w odniesieniu do określonego terytorium, na którym są spełnione warunki wskazane w § 41a prawa łowieckiego. W § 4 akapit trzeci przedmiotowego dekretu wyjaśniono, że odstępstwa przewidziane w § 41a akapit trzeci prawa łowieckiego mogą być przyznane jedynie celem prowadzenia polowania na obszarach, na których dany gatunek jest silnie reprezentowany.

### 3. Rozporządzenia ministra rolnictwa i leśnictwa

15. W odniesieniu do sezonu łowieckiego 2015–2016 na mocy § 1 rozporządzenia ministra rolnictwa i leśnictwa nr 1488/2015 w sprawie polowań na wilki, na które zezwala się w ramach odstępstwa poza obszarem zarządzania populacją reniferów (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1488/2015”, przyjętego na podstawie § 41 akapit piąty prawa łowieckiego, wprowadzony został limit 46 osobników, na których pozyskanie może zostać udzielona zgoda na podstawie § 41a akapit trzeci tejże ustawy.

16. W kolejnych sezonach łowieckich w okresie 2016–2018 na mocy § 1 rozporządzenia ministra rolnictwa i leśnictwa nr 1335/2016 w sprawie polowań na wilki, na które zezwala się w ramach odstępstwa poza obszarem zarządzania populacją reniferów (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1335/2016”), ograniczono do 53 liczbę osobników, które mogą zostać pozyskane na podstawie wszystkich odstępstw wskazanych w § 41 akapit pierwszy prawa łowieckiego. Zgodnie z § 3 akapit trzeci rzeczono rozporządzenia liczba ta obejmowała również wilki odstrzelone z rozkazu policji, zabite w wypadkach drogowych lub których śmierć została stwierdzona w jakikolwiek inny sposób.

### 4. Plan zarządzania populacją wilków

17. W dniu 22 stycznia 2015 r. minister rolnictwa i leśnictwa przyjął nowy plan zarządzania populacją wilków w Finlandii (zwany dalej „planem zarządzania”)<sup>3</sup>. Plan ten miał na celu przywrócenie i utrzymanie tejże populacji we właściwym stanie ochrony. Minimalne rozmiary żywotnej watahy wilków zostały w nim oszacowane na 25 par zdolnych do prokreacji. Ów plan przewidywał lokalne zarządzanie populacją wilków służące zapewnieniu zdolności do przetrwania każdej watahy, faworyzując przy tym współegzystencję człowieka i wilka.

18. W tym planie zarządzania przypomniano, że począwszy od 2007 r. na odstrzał wilków nie zostało przyznane żadne odstępstwo z tytułu polowań w celu ochrony populacji (zwane dalej „odstępstwem w celu ochrony populacji”). W istocie po roku 2007 populacja wilków w Finlandii zmalała, tak że w 2013 r. osiągnęła swój najniższy poziom, a mianowicie liczbę szacowaną na około 120 osobników. W tym okresie wzrost tejże populacji był wspierany w drodze polityki ścisłej ochrony gatunku. Przewidziano jedynie odstępstwa mające na celu zapobieganie szkodom. Pomimo że populacja wilków zmalała, mieszkańcy obszarów wiejskich nadal byli niezadowoleni z obecności tych zwierząt i szkód, jakie powodują, to niezadowolenie wręcz wzrosło. Niepowodzenie polityki właściwych władz miało wynikać z nieumiejętności rozwiania obaw osób żyjących w sąsiedztwie wilków. Obawy te zwiększyły przyzwolenie społeczne na nielegalny odstrzał wilków.

19. Z tego względu sporządzenie planu zarządzania oparto na założeniu, że sukces polityki ochrony populacji wilków wymaga wzięcia pod uwagę obaw i potrzeb tych osób. W odpowiedzi na ich postulaty oraz celem wprowadzenia rozwiązania prawnego do zarządzania tą populacją pozwalającego na interwencję wobec osobników powodujących szkody, a także celem zapobieżenia kłusownictwu, w planie zarządzania przewidziano możliwość ustanawiania odstępstw w celu ochrony populacji. Odstępstwa te nie przekraczały maksymalnej liczby osobników, które mogły być zabite rocznie na terytorium Finlandii z tytułu polowania prowadzonego w celu ochrony populacji, a która to liczba była ustalana w drodze rozporządzenia finlandzkiego ministerstwa gospodarki rolnej i leśnej na podstawie danych dostarczanych przez Luonnonvarakeskus (instytut zasobów naturalnych, Finlandia).

<sup>3</sup> Ten plan zarządzania jest dostępny na stronie internetowej:  
[https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen\\_susikannan\\_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f](https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f).

20. Odstępstwa ustanawiane w celu ochrony populacji dotyczyły jedynie chwytania lub zabijania określonych sztuk wilków w sposób selektywny i ograniczony, na obszarach, gdzie ten gatunek jest silnie reprezentowany, oraz w ściśle kontrolowanych warunkach. Urząd każdorazowo oceniał żywotność danej watahy. W niektórych przypadkach odstępstwa w celu ochrony populacji mogły zostać przyznane także na obszarach występowania osobników powodujących szkody lub uciążliwości, o ile gatunek był tam silnie reprezentowany.

21. W szczególności za konieczny do zapewnienia żywotności watah uznano dobór osobników, które mogą zostać zabite. W tym zakresie plan zarządzania przewidywał polowania na młodego członka watahy lub, w odpowiednim przypadku, osobnika powodującego szkody lub uciążliwości dla mieszkańców danego obszaru lub ich własności. Urząd każdorazowo oceniał, czy istnieją zadowalające rozwiązania inne niż przyznanie odstępstwa.

### **III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem**

22. Decyzjami z dnia 18 grudnia 2015 r. (zwanymi dalej „spornymi decyzjami”) urząd na podstawie § 41 i § 41a akapit trzeci prawa łowieckiego przyznał Ristowi Mustonenowi oraz Kaiowi Ruhanenowi zezwolenia na polowanie uprawniające ich do odstrzału wilków w okresie od dnia 23 stycznia do dnia 21 lutego 2016 r. w regionie Sawonia Północna (Finlandia).

23. Skierowane do R. Mustonena i K. Ruhanena decyzje upoważniały ich, odpowiednio, do odstrzału czterech oraz trzech wilków. Zezwolenie to było każdorazowo ograniczone do obszaru występowania watahy określonej w tych decyzjach. Każda z przedmiotowych watah liczyła od pięciu do siedmiu osobników i została uznana za żywotną i stabilną. Wokół obszarów objętych zezwoleniem na polowanie występowały też inne watahy.

24. W swoich decyzjach urząd stwierdził, że niektóre osobniki należące do watah zajmujących te obszary w sposób systematyczny powodowały szkody oraz uciążliwości. W szczególności wilki zraniły psy podczas polowań. O ile trzymanie psów w klatkach pozwoliłoby na ograniczenie tych szkód, o tyle rozwiązanie to zostało uznane za nieodpowiednie podczas polowań. Przedmiotowe obszary, mimo że odizolowane, były zamieszkałe przez rodziny z dziećmi. Rodzice obawiali się o bezpieczeństwo dzieci.

25. Wydane decyzje zawierały pewne zalecenia. Po pierwsze, zalecono, aby unikać zabijania samca alfa oraz ukierunkowano polowania na osobniki młode lub powodujące uciążliwości. Po drugie, zalecono unikanie zabijania osobnika, na którym wcześniej umieszczono nadajnik. Po trzecie, w decyzjach wezwano ich adresatów do wzięcia pod uwagę, w danym przypadku, śmiertelności przedstawicieli watah będących przedmiotem odstępstw stwierdzonej przez władze przed datą rozpoczęcia polowań, na które zezwolono. Ponadto zalecono ograniczenie liczby pozyskiwanych sztuk tak, aby całkowita śmiertelność nie była wyższa niż liczba osobników pierwotnie wskazana w zezwoleniu na polowanie.

26. W spornych decyzjach odniesiono się do mających zastosowanie przepisów prawa krajowego, jak również do planu zarządzania. Urząd wskazał, że w jego ocenie pozyskania w drodze odstępstw ustanawianych w celu ochrony gatunku w ramach obowiązujących limitów (maksymalnie 46 osobników) w liczbie wskazanej w § 1 rozporządzenia nr 1488/2015 nie są szkodliwe z punktu widzenia zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony gatunku w jego naturalnym zasięgu. Poza tym urząd wskazał, że nie ma zadowalającego rozwiązania innego niż ustanowienie odstępstw w celu ochrony populacji na wskazanych obszarach. Polowania miały odbywać się w ściśle kontrolowanych warunkach. Ich selektywny i ograniczony charakter miał zostać zapewniony poprzez ustanowione w spornych decyzjach ramy geograficzne i ograniczenia ilościowe, jak również poprzez stosowanie właściwej metody polowania.



27. W dniu 31 grudnia 2015 r. Tapiola wniosła do Itä-Suomen hallinto-oikeus (sądu administracyjnego Finlandii Wschodniej) skargi zmierzające do uchylenia spornych decyzji i zakazania ich wykonania. Wyrokami z dnia 11 lutego 2016 r. sąd ten uznał skargi za niedopuszczalne. Tapiola zaskarżyła te wyroki. Postanowieniami z dnia 29 maja 2017 r. Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) częściowo dopuścił skargi do rozpoznania.

28. W uzasadnieniu tych skarg Tapiola podniosła, że sporne decyzje naruszają w szczególności art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej. Artykuł 16 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy dotyczy wyłącznie przypadków, w których właściwy stan ochrony populacji danego gatunku wymaga lub zezwala na odstępstwo od obowiązków ścisłej ochrony tego gatunku. Tymczasem według Tapioli polowanie może mieć szkodliwy wpływ na stan ochrony omawianego gatunku, już poważnie zagrożonego w Finlandii. Poza tym nie zostało udowodnione, że polowania na wilki pozwalają na osiągnięcie celów, które zostały im przypisane w planie zarządzania. Tapiola dodaje, że urząd przyjął każde z odstępstw w celu ochrony populacji na podstawie oceny odnoszącej się jedynie do obszaru, którego dane odstępstwo dotyczy, nie biorąc pod uwagę całościowego wpływu wszystkich odstępstw dotyczących różnych obszarów na stan ochrony wilków.

29. Na swą obronę urząd podniósł, że polowania prowadzone w celu ochrony populacji stanowiły eksperyment związany z realizacją planu zarządzania, ograniczony do okresu dwóch lat. Ten eksperyment nie został przedłużony, o czym świadczy przyjęcie rozporządzenia nr 1335/2016. Urząd twierdzi, że sprawdził w sposób szczegółowy to, czy są spełnione warunki ustanowione w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej. Dodał też, że poziom, na którym należy oceniać skutki stosowania odstępstwa, zależy od cech biologicznych danego gatunku. Jeśli chodzi o wilki, tego poziomu nie stanowi dana wataha, ale całość populacji, w tym również grupy, które przemieszczają się poza granice krajowe.

30. W tym kontekście sąd odsyłający przypomina, że gatunek *Canis lupus* jest poważnie zagrożony w Finlandii. Liczba wilków ulegała znaczącym zmianom na przestrzeni ostatnich lat, które to zmiany prawdopodobnie były związane z kłusownictwem. Ta niewielka populacja wilków jest ponadto podatna na inne zagrożenia.

31. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, w pierwszej kolejności, wpływu, jaki ma na zgodność odstępstwa z art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej fakt, że odstępstwo to wpisuje się w ramy narodowego planu zarządzania oraz regulacji krajowej ustalającej maksymalną roczną liczbę pozyskań dozwoloną na całym obszarze państwa członkowskiego. Ponadto sąd pyta o to, czy przepis ten pozwala, by polowania prowadzone w celu ochrony populacji dotyczyły lokalnej populacji, której stan ochrony jest właściwy, bez zbadania stanu ochrony populacji wilków w skali całego kraju. Sąd pragnie się ponadto dowiedzieć, czy odstępstwo w celu ochrony populacji może zostać przyznane, nawet jeśli stan ochrony populacji nie jest właściwy, pod warunkiem że odstępstwo tego stanu nie pogorszy.

32. W drugiej kolejności sąd odsyłający wyraża wątpliwość co do tego, czy wydając sporne decyzje przyjmujący je organ przestrzegał ustanowionego w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej warunku dotyczącego braku zadowalającej alternatywy. W tym zakresie sąd odsyłający podnosi, że nie został przedstawiony żaden dowód naukowy na to, iż polowanie prowadzone w celu ochrony populacji może zmniejszyć kłusownictwo w taki sposób, że będzie miało to ogólny pozytywny wpływ na poziom ochrony wilków. Sąd dodaje, że odstępstwa rozpatrywane w postępowaniu głównym miały również na celu uniknięcie wystąpienia szkód u psów oraz poprawę ogólnego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców przedmiotowych obszarów. Tymczasem brak jest wyraźnych przesłanek przemawiających za tym, że te odstępstwa miałyby należeć do przypadków wskazanych w art. 16 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy środowiskowej.

33. W związku z powyższym Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) postanowieniem z dnia 28 listopada 2017 r., doręczonym Trybunałowi dnia 1 grudnia 2017 r., postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, w świetle brzmienia tego przepisu, mogą być przyznawane, na wniosek poszczególnych myśliwych, regionalnie ograniczone odstępstwa zezwalające na tak zwane polowania [prowadzone] w celu ochrony populacji?
- a) Czy dla oceny tego pytania ma znaczenie, że korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu odstępstwa zależy od krajowego planu ochrony populacji, jak również od górnej granicy dla liczby odstrzelonych osobników zwierzęcych, ustalonej w rozporządzeniu, w ramach którego dla obszaru państwa członkowskiego co roku wolno przyznawać odstępstwa?
- b) Czy w ocenie mogą być uwzględnione inne aspekty, takie jak cel, uniknięcie wyrządzenia szkód psom i zwiększenie ogólnego poczucia bezpieczeństwa?
- 2) Czy przyznanie odstępstwa zezwalającego na polowanie [prowadzone] w celu ochrony populacji w znaczeniu nadanym w pierwszym pytaniu prejudycjalnym może być uzasadnione tym, że dla uniknięcia kłusownictwa nie ma zadowalającej alternatywy w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej?
- a) Czy mogą w tym przypadku zostać uwzględnione praktyczne trudności związane z kontrolowaniem kłusownictwa?
- b) Czy dla odpowiedzi na pytanie, czy istnieje inna zadowalająca alternatywa, może mieć znaczenie również cel uniknięcia wyrządzania szkód psom, a także zwiększenia ogólnego poczucia bezpieczeństwa?
- 3) Jak należy oceniać określony w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wymóg dotyczący ochrony populacji gatunku w przypadku przyznania ograniczonych regionalnie odstępstw?
- a) Czy stan ochrony gatunku należy oceniać w odniesieniu zarówno do określonego obszaru, jak i do całego obszaru państwa członkowskiego, czy w odniesieniu do jeszcze większego zasięgu danego gatunku?
- b) Czy jest możliwe, że wymogi przyznania odstępstwa przewidziane w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej są spełnione, chociaż stan ochrony gatunku po dokonaniu odpowiedniej oceny nie może być uznany za korzystny w rozumieniu dyrektywy?
- c) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie: w jakiej sytuacji mogłoby to zostać wzięte pod uwagę?”.

34. Tapiola, urząd, rządy fiński i duński, jak również Komisja Europejska złożyły Trybunałowi swoje uwagi na piśmie. Podmioty te, podobnie jak K. Ruhanen oraz rząd szwedzki, zostały wysłuchane podczas rozprawy w dniu 9 stycznia 2019 r.

## IV. Analiza

### A. Rozważania wstępne

35. Sporne decyzje zezwoliły, wspólnie, na odstrzał siedmiu wilków w oparciu o przepis prawa finlandzkiego transponujący art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej. Zostały one wydane również w ramach wykonywania przez urząd przewidzianego w planie zarządzania uprawnienia do udzielenia zezwolenia na polowania [prowadzone] w celu ochrony populacji w granicach ustalonych przez regulację krajową w postaci 46 osobników na sezon łowiecki 2015–2016.

36. W planie zarządzania urząd wskazał, że przeszkodą w prowadzeniu skutecznej polityki ochrony wilków jest brak włączenia do niej społeczności wiejskich zamieszkujących w pobliżu obszarów zajmowanych przez wilki. Brak legitymizacji tej polityki w oczach wskazanych społeczności mógł spowodować zjawisko kłusownictwa na szeroką skalę. Plan zarządzania stanowił eksperyment mający na celu zbadanie, czy legalizacja polowań na określoną wcześniej liczbę wilków spowoduje spadek kłusownictwa i w rezultacie doprowadzi do poprawy stanu ochrony populacji wilków. Z postanowienia odsyłającego wynika zaś, że w tym kontekście wzięto pod uwagę również cele w postaci zapobiegania ranieniu psów przez wilki oraz wzrostu ogólnego poczucia bezpieczeństwa w społecznościach wiejskich.

37. Sąd odsyłający wskazał jednakże, że ten eksperyment nie pozwolił na wyciągnięcie wniosków co do tego, czy polowania w celu ochrony populacji prowadzone w ramach walki z kłusownictwem skutecznie pomagają w poprawie stanu ochrony populacji wilków, co potwierdził rząd fiński podczas rozprawy. Ten eksperyment nie był kontynuowany, a odstępstwa od zakazu celowego zabijania wilków były następnie przyznawane jedynie ze względów wskazanych w przepisach prawa finlandzkiego transponujących art. 16 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy siedliskowej.

38. W swoich pytaniach prejudycjalnych sąd zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy sporne decyzje, które ustanawiały odstępstwo od obowiązku zapewnienia zakazu celowego zabijania wilków przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. a) w związku z lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej spełniały warunki wskazane w art. 16 ust. 1 lit. e) i tym samym były zgodne z tymi przepisami<sup>4</sup>.

39. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej uzależnia wszelkie odstępstwa od przedmiotowego obowiązku od spełnienia dwóch ogólnych warunków. Po pierwsze, przyjęcie odstępstwa opiera się na założeniu, że brak jest dlań zadowalającej alternatywy (sekcja B). Po drugie, odstępstwo to nie może szkodzić zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu (sekcja C).

<sup>4</sup> Jak uprzednio stwierdził Trybunał, art. 12, 13 i 16 dyrektywy siedliskowej stanowią spójny zespół norm mających na celu zapewnienie ochrony populacji danych gatunków. Tym samym wszelkie odstępstwa, które są niezgodne z art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, naruszają również art. 12 lub 13. Zobacz wyrok z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 112).



40. Powołanie się na omawiany przepis musi ponadto być oparte na jednym z przypadków odstępstw przewidzianych w jego lit. a)–e). Artykuł 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, która ma zastosowanie w niniejszej sprawie, pozwala na przyjęcie odstępstw zmierzających w szczególności do zezwolenia na zabijanie osobników z gatunków wskazanych w lit. a) załącznika IV do tejże dyrektywy<sup>5</sup>, jeśli spełnione są pewne szczególne warunki (sekcja D).

41. Sprawdzenie, czy wszystkie te warunki są przestrzegane, wymaga przeprowadzenia oceny stanu faktycznego, co należy do wyłącznej kompetencji sądu odsyłającego. Odpowiedzi Trybunału na pytania prejudycjalne będą pomocne w wykonaniu tego zadania.

42. Przed rozpoczęciem analizy przedłożonych pytań uważam za przydatne przypomnienie niektórych ogólnych wskazówek, które zostały już udzielone w orzecznictwie Trybunału i którymi będę się kierował w dalszej analizie.

43. Po pierwsze, Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej powinien być poddawany zawężającej wykładni, jako że stanowi regulację wprowadzającą odstępstwa od obowiązku ścisłej ochrony gatunków wskazanych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy<sup>6</sup>.

44. Następnie, w zakresie, w jakim ten przepis wprowadza system stosowania odstępstw, ciężar dowodu co do spełnienia wszystkich wprowadzonych w tym przepisie warunków spoczywa, w zakresie każdego odstępstwa, na organie państwa członkowskiego, który podjął decyzję o przyznaniu odstępstwa. Dodatkowo odstępstwo może zostać przyznane jedynie na podstawie decyzji zawierających precyzyjne i odpowiednie uzasadnienie, uwzględniające przyczyny, warunki i wymogi przewidziane we wspomnianym przepisie<sup>7</sup>.

45. W końcu, przy dokonywaniu wykładni omawianego przepisu istotne jest także orzecznictwo odnoszące się do art. 9 dyrektywy ptasiej<sup>8</sup>, który upoważnia państwa członkowskie do odstąpienia od obowiązków ochrony gatunków dzikich ptaków przy spełnieniu podobnych warunków jak te przewidziane w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej<sup>9</sup>. Trybunał orzekł w szczególności, że wszelkie

5 Nie podzielam punktu widzenia wyrażonego przez Tapiolę, zgodnie z którym pojęcie „pozyskania” w rozumieniu art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej nie oznacza zabijania osobników danego gatunku. Jak podkreśliły inne zainteresowane strony, które przedłożyły swoje uwagi Trybunałowi, pojęcie to stanowi ogólny termin oznaczający zarówno pochwylenie, jak i zabijanie. Jak argumentowały z kolei rządy duński i szwedzki, posłużenie się tym terminem może być wytłumaczone w szczególności przez fakt, że gatunki wskazane w załączniku IV przedmiotowej dyrektywy obejmują, obok gatunków zwierząt, gatunki roślin, dla których określenie „zabijanie” byłoby nieadekwatne. Wytyczne Komisji w sprawie ścisłej ochrony gatunków zwierząt ważnych dla Wspólnoty na mocy dyrektywy siedliskowej (luty 2007, [https://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5073/TP992\\_Tlumaczenie\\_nr\\_47\\_09\\_pl\\_2\\_na\\_strone\\_int.pdf](https://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5073/TP992_Tlumaczenie_nr_47_09_pl_2_na_strone_int.pdf), s. [62] [numeracja stron w tekście polskim różni się od franc. – przyp. tłum.], pkt 33, zwane dalej „wytycznymi Komisji”) potwierdzają tę wykładnię. Mimo że dokument ten jest pozbawiony wiążącego charakteru, zawiera on szczegółowe wskazówki mogące ułatwić wykładnię dyrektywy siedliskowej. Wykładnia, której jestem zwolennikiem, wynika również ze stosowanego w drodze analogii orzecznictwa odnoszącego się do art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), zwanej dalej „dyrektywą ptasią”. Trybunał orzekł zaś, że ten przepis, który pozwala na wprowadzenie odstępstw od obowiązku ochrony wynikającego z tejże dyrektywy w warunkach porównywalnych z tymi wskazanymi w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, może uzasadniać zezwolenie na polowanie na dzikie ptaki (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 października 2003 r., *Ligue pour la protection des oiseaux i in.*, C-182/02, EU:C:2003:558, pkt 10, jak również wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r., *Komisja/Finlandia*, C-344/03, EU:C:2005:770, pkt 31).

6 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 października 2005 r., *Komisja/Zjednoczone Królestwo* (C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 111); z dnia 10 maja 2007 r., *Komisja/Austria* (C-508/04, EU:C:2007:274, pkt 110); z dnia 14 czerwca 2007 r., *Komisja/Finlandia* (C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 25).

7 Wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., *Komisja/Finlandia* (C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 25). Zobacz również przez analogię wyroki: z dnia 8 czerwca 2006 r., *WWF Italia i in.* (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 34); z dnia 21 czerwca 2018 r., *Komisja/Malta* (C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 47).

8 Zobacz przypis 5 niniejszej opinii.

9 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 października 2005 r., *Komisja/Zjednoczone Królestwo* (C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 25). Zobacz podobnie wytyczne Komisji, s. [55] pkt 4.

odstępstwa przyjęte na podstawie art. 9 dyrektywy ptasiej należy oprzeć na naukowych danych geograficznych, klimatycznych, środowiskowych i biologicznych<sup>10</sup>. Ta zasada, podobnie jak inne sformułowane w orzecznictwie oceny odnoszące się do wskazanego przepisu, które przywołam poniżej<sup>11</sup>, może być stosowana w odniesieniu do art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

### ***B. W przedmiocie zakresu zastosowania warunku braku zadowalającej alternatywy***

46. W części wstępnej oraz w lit. b) pytania pierwszego, jak również w pytaniu drugim sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy cel w postaci walki z kłusownictwem w powiązaniu z celami polegającymi na uniknięciu ranienia psów przez wilki oraz uspokojenia lokalnych społeczności, może uzasadniać przyjęcie odstępstwa w celu ochrony populacji na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej. W szczególności sąd dąży do ustalenia, czy, biorąc pod uwagę trudności praktyczne, jakie napotyka kontrola kłusownictwa, przyjęcie omawianego odstępstwa spełnia wskazany na wstępie art. 16 ust. 1 tej dyrektywy warunek, zgodnie z którym odstępstwo jest dozwolone jedynie wtedy, gdy „nie ma zadowalającej alternatywy”.

47. Wydaje mi się, że ten warunek może być uznany za szczególny wyraz ogólnej zasady proporcjonalności, która obowiązuje w prawie Unii<sup>12</sup>. Wymaga ona bowiem, by państwo członkowskie, które zamierza przyjąć odstępstwo, jasno zidentyfikowało uzasadniony zamierzony cel (podsekcja 1). Po ustaleniu tegoż celu państwo członkowskie musi zapewnić, by odstępstwo było właściwe (podsekcja 2) i konieczne (podsekcja 3) do realizacji celu<sup>13</sup>.

#### ***1. W przedmiocie identyfikacji celów zamierzonych przez odstępstwa ustanawiane w celu ochrony populacji***

48. Jak wskazano w postanowieniu odsyłającym, odstępstwa, których dotyczy postępowanie główne, jak również plan zarządzania, w który te odstępstwa się wpisują, zmierzały jednocześnie do realizacji celów w postaci ograniczenia kłusownictwa, zapobieżenia wyrządzania szkód psom oraz poprawy ogólnego poczucia bezpieczeństwa u osób mieszkających w sąsiedztwie obszarów zajmowanych przez wilki. Te dwa ostatnie cele zostały przedstawione jako ściśle powiązane z pierwszym, jako że ich realizacja miała się według urzędu przyczynić do zwiększenia „społecznej tolerancji” lokalnych społeczności względem wilków i tym samym do ograniczenia nielegalnych polowań. Odstępstwa te były zatem przyznawane w celu zarówno ochrony populacji wilków, jak i przeciwstawnych jej interesów ludzi.

49. Ponadto w mojej ocenie z wykładni językowej, systemowej i celowościowej art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej wynika, że wyżej wskazane cele stanowią uzasadnione zamierzenia, na które można się powoływać dla uzasadnienia odstępstwa opartego na omawianym przepisie.

<sup>10</sup> Zobacz wyroki: z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 25); z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 62).

<sup>11</sup> Zobacz w szczególności pkt 54, 71, 106, 110 niniejszej opinii.

<sup>12</sup> Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752, pkt 24).

<sup>13</sup> Zobacz podobnie wytyczne Komisji, s. [64], pkt 36. Test „proporcjonalności sensu stricto” polegający na sprawdzeniu, czy niedogodności odstępstwa nie są nadmierne w porównaniu z zamierzonymi celami, wydaje mi się być już uwzględniony w warunku przewidzianym na wstępie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym odstępstwo nie może szkodzić zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony (zob. pkt 77 i nast. niniejszej opinii). Ten przepis ustala również granicę, po której przekroczeniu ważenie interesu ochrony gatunku z przeciwstawnymi jej interesami powinno przechylić szalę na korzyść tego pierwszego.

50. W *pierwszej kolejności* zauważam, że, w odróżnieniu od innych przypadków odstępstw wskazanych w art. 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, w lit. e) tego przepisu nie wskazano celów, które mogą być realizowane poprzez przyjęcie danego odstępstwa. W tej jednostce redakcyjnej przewidziano jednakże dodatkowe warunki ściśle związane z liczbą pozyskiwanych osobników, selektywnym charakterem pozyskań oraz uzależnieniem przyznania odstępstwa od spełnienia ściśle kontrolowanych warunków. Te szczególne wymogi stanowią przeciwwagę dla szerokiego zakresu uznania, z którego korzystają państwa członkowskie definiując cele, które mają być realizowane poprzez odstępstwo.

51. Z tego względu cele uzasadniające przyznanie odstępstwa na mocy art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej mogą obejmować zarówno zamiar poprawy stanu ochrony gatunku, jak i ochronę interesów mu przeciwnych. Rzeczone interesy obejmują te wskazane w lit. a)–d) omawianego przepisu, ale się do nich nie ograniczają. Ze względu na szczególnie restrykcyjne warunki wskazane w lit. e) przyjęcie na jej podstawie odstępstwa dla realizacji celów pokrywających się z tymi wskazanymi w lit. a)–d) nie prowadzi do obejścia podstaw przyjęcia odstępstwa przewidzianych w tychże literach – przeciwnie do tego, co podnoszą Tapiola oraz Komisja.

52. W rzeczywistości, jak podniosły rządy fiński i duński, ze względu na to, że szczegółowe warunki przewidziane w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej są bardziej restrykcyjne niż te związane z pozostałymi podstawami przyjęcia odstępstw, możliwość powołania się na ten przepis dla realizacji celów objętych już art. 16 ust. 1 lit. a)–d) tej dyrektywy zostanie rozważona, jako że nie zostało udowodnione, że warunki pozwalające na zastosowanie tychże podstaw przyznania odstępstw zostały spełnione<sup>14</sup>.

53. W *drugiej kolejności* wykładnia, którą proponuję, jest zgodna z celem art. 16 ust. 1 lit. e) w związku z art. 2 dyrektywy siedliskowej. Przepis ten sprowadza się do przyznania państwom członkowskim swobody manewru pozwalającej na uwzględnienie wymagań społecznych, ekonomicznych i kulturowych, jak również odrębności regionalnych i lokalnych<sup>15</sup> – wszystko to przy jednoczesnym zapewnieniu, by realizacja ogólnego celu, dla którego został ustanowiony system ścisłej ochrony gatunków ważnych dla Wspólnoty – a mianowicie ich zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony – nie została zagrożona<sup>16</sup>.

54. W tej sytuacji, jak podniosła Komisja, cele przywoływane dla uzasadnienia odstępstwa muszą zostać zdefiniowane w decyzji przyznającej odstępstwo w sposób jasny, precyzyjny i udokumentowany<sup>17</sup>. Jedynie takie zdefiniowanie celów pozwala bowiem na zbadanie właściwego i koniecznego charakteru odstępstwa, który zależy od realizowanych przez to odstępstwo celów<sup>18</sup>. Jak wynika również ze

14 Przykładowo państwo członkowskie mogłoby powołać się na art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej w celu zapobieżenia pewnym szkodom lub uciążliwościom, jeżeli będą na tyle duże, by je kwalifikować jako „poważne” w rozumieniu lit. b) tego przepisu. Poza tym cel ochrony gatunku, mimo że może być realizowany również w ramach art. 16 ust. 1 lit. a) lub d) dyrektywy siedliskowej, mógłby uzasadniać przyznanie odstępstwa na podstawie lit. e) omawianego przepisu, jeżeli korzystne skutki, jakie ma wywołać to przyznanie odstępstwa dla stanu ochrony gatunku, nie są udowodnione w stopniu wystarczającym, aby zastosować lit. a) lub d) rzeczonego przepisu (wróć do tego w pkt 61 i nast. niniejszej opinii).

15 Zobacz art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

16 Zobacz art. 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 29).

17 Zobacz w tym względzie wytyczne Komisji, s. [59], pkt 14.

18 Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752, pkt 25) oraz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, pkt 67). Ponadto jasna i udokumentowana identyfikacja celów odstępstwa pozwala uniknąć sytuacji, w jakiej państwo członkowskie mogłoby zdefiniować problem, który chce rozwiązać, w sposób sztuczny, tak aby wykluczyć inne potencjalnie zadowalające rozwiązania (zob. opinię rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Malta, C-557/15, EU:C:2017:613, pkt 68).

stosowanego przez analogię orzecznictwa odnoszącego się do art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej, warunkiem koniecznym przyznania odstępstwa opartego na art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jest to, by stanowiło ono „właściwy środek zastosowany punktowo jedynie celem ustosunkowania się do konkretnych wymagań oraz szczególnych sytuacji”<sup>19</sup>.

55. To do sądu odsyłającego będzie należało sprawdzenie, czy przedmiotowe odstępstwa zmierzały do rozwiązania szczególnych problemów zdefiniowanych w sposób jasny i precyzyjny w decyzjach, które stanowiły ich podstawę. Sąd może kierować się podczas tegoż sprawdzenia poniższymi uwagami.

56. Z jednej strony nikt nie kwestionuje, co też stwierdził urząd w spornych decyzjach, że kłusownictwo stanowiło, w momencie wydawania tych decyzji, istotne wyzwanie dla powodzenia polityki ochrony wilków – sąd odsyłający uznał to twierdzenie za wiarygodne. Ponadto urząd ustalił, że psy zostały zranione przez wilki. Nawet gdyby została udowodniona podnoszona przez Tapiolę okoliczność, że urząd nie wykazał istnienia statystycznego ryzyka występowania szkód u psów, okoliczność ta nie podważa istnienia stwierdzonego przez urząd problemu, nawet jeśli jego zakres jest ograniczony.

57. Z drugiej strony, jak podnosi Komisja, cel polegający na poprawie ogólnego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców obszarów objętych odstępstwami został prawdopodobnie sformułowany w sposób zbyt ogólny, by można było zbadać to, czy przyjęte odstępstwa były proporcjonalne do realizacji tego celu. W szczególności z postanowienia odsyłającego nie wynika, by urząd potwierdził istnienie i zakres obaw mieszkańców tych terenów, jak również zagrożeń dla ich bezpieczeństwa<sup>20</sup>.

*2. W przedmiocie przydatności odstępstw przyznawanych w celu ochrony populacji do realizacji zamierzonych celów*

58. Określenie standardu dowodowego wymaganego do stwierdzenia, że odstępstwo jest przydatne do osiągnięcia uprzednio zidentyfikowanych celów powoduje w kontekście niniejszej sprawy powstanie szczególnych problemów.

59. *Po pierwsze*, ze względu na to, że odstępstwa, których dotyczy postępowanie główne, zostały ustanowione w ramach eksperymentu zmierzającego do sprawdzenia, czy zezwolenie w ograniczonym zakresie na legalne polowania może przyczynić się do ograniczenia kłusownictwa i, in fine, do poprawy stanu ochrony populacji wilków, przydatność tych odstępstw do osiągnięcia wskazanych celów była obarczona niepewnością już w momencie przyznawania ich przez urząd.

60. W tym kontekście wbrew temu, co podnosi Tapiola, nie można, moim zdaniem, wymagać, by urząd przy przyjmowaniu takich odstępstw udowodnił, bez cienia naukowej wątpliwości w tym zakresie, że ograniczą one liczbę nielegalnych polowań i że skutek ten będzie na tyle znaczący, że ogólna śmiertelność wilków spowodowana przez człowieka się zmniejszy.

61. Tak jak już wskazałem<sup>21</sup>, art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej stanowi, w mojej ocenie, podstawę prawną przyjęcia odstępstw zmierzających do poprawy stanu ochrony populacji danego gatunku, choć to, czy mogą one skutecznie służyć realizacji tego celu, jest do pewnego stopnia niepewne. Jak podkreślił rząd fiński, odstępstwa przyznawane w celu ochrony populacji, takie jak te, których dotyczy postępowanie główne, mogą być postrzegane jako realizujące cel w postaci walki

<sup>19</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Belgia (247/85, EU:C:1987:339, pkt 7); z dnia 7 marca 1996 r., Associazione Italiana per il WWF i in. (C-118/94, EU:C:1996:86, pkt 21); z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Włochy (C-164/09, niepublikowany, EU:C:2010:672, pkt 28). Zobacz również wytyczne Komisji, s. [59], pkt 14.

<sup>20</sup> W tym przedmiocie Komisja podnosi, że od blisko wieku żaden wilk nie zaatakował człowieka. Zgodnie z danymi, którymi dysponuje Tapiola, na Półwyspie Skandynawskim od czasów II wojny światowej nie odnotowano żadnego ataku wilka na człowieka.

<sup>21</sup> Zobacz pkt 52 i przypis 14 niniejszej opinii.



z kłusownictwem, ponieważ pozwalają ocenić wpływ, jaki ma wydanie zezwolenia na polowania prowadzone w celu ochrony gatunku na poziom nielegalnych polowań. Z tego względu fakt, że eksperyment nie został ukończony, nie czyni przedmiotowych odstępstw nieprzydatnymi do osiągnięcia przypisanego im celu.

62. Moim zdaniem, celem ustalenia przydatności odstępstw przyznawanych w celu ochrony populacji dla realizacji omawianego celu, organ krajowy, zgodnie z zasadami przypomnianymi w pkt 44 i 45 niniejszej opinii, jako jedyny jest zobowiązany do udowodnienia, w oparciu o ścisłe dane naukowe, hipotezy, zgodnie z którą wydanie zezwolenia na polowania prowadzone w celu ochrony populacji zmniejsza liczbę nielegalnych polowań i to w takim stopniu, że powoduje korzystny efekt netto dla stanu ochrony populacji wilków<sup>22</sup>. Ta hipoteza powinna zostać zbadana, w szczególności poprzez porównanie liczby planowanych odstępstw z najnowszymi szacunkami liczby nielegalnych pozyskań.

63. Ten wniosek nie jest niezgodny z zasadą ostrożności, na którą powołuje się Tapiola. W kontekście dyrektywy siedliskowej z zasady tej w istocie wynika, że, przy uwzględnieniu najbardziej wiarygodnych danych naukowych w danej dziedzinie, w przypadku istnienia uzasadnionych obaw odnoszących się do braku niekorzystnego skutku ludzkich działań na stan siedlisk oraz chronione gatunki, takie działania nie mogą zostać uznane za dozwolone<sup>23</sup>. Jak zostanie wyjaśnione poniżej, ten wymóg jest powiązany z warunkiem ustanowionym również na wstępie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym przed przyjęciem odstępstwa należy dowieść, że *nie będzie ono szkodziło* w zachowaniu lub odtworzeniu populacji danego gatunku we właściwym stanie ochrony<sup>24</sup>. Zasada ostrożności nie nakłada na uprawnione organy państwowe obowiązku udowodnienia, że odstępstwo *poprawi* stan ochrony tychże populacji.

64. W niniejszym przypadku, postanowienie odsyłające nie zawiera wzmianek, że urząd, przed przyjęciem spornych decyzji, udowodnił w oparciu o dane naukowe wyżej przytoczoną hipotezę. Sąd odsyłający będzie musiał zatem ocenić, czy urząd wywiązał się ze swojego zadania.

65. W tym względzie urząd podnosi, że wykazał, iż polowanie prowadzone w celu ochrony populacji jest przydatne do ograniczenia kłusownictwa, przynajmniej w krótkim okresie. Tapiola oraz Komisja podkreślają, że dostępne prace naukowe zdają się wskazywać na efekt przeciwny<sup>25</sup>.

66. Ponadto zgodnie z informacjami, jakimi dysponują te ostatnie podmioty, na podstawie odstępstw przyznawanych w celu ochrony populacji w sezonie łowieckim 2015–2016 w Finlandii zostały odstrzelone 43 lub 44 wilki z populacji liczącej łącznie od 275 do 310 osobników. Zakładając, że sąd odsyłający potwierdzi te dane, teza, zgodnie z którą zabicie blisko 15% rzeźzonej populacji (nie licząc śmiertelności spowodowanej innymi przyczynami związanymi z działalnością człowieka) mogło poprawić jej stan ochrony, powinna zostać przyjęta przez tenże sąd co najmniej z pewną ostrożnością.

22 Takie dowody mogą obejmować badania o charakterze socjologicznym przeprowadzone w przedmiotowym państwie członkowskim lub dane naukowe odnoszące się do skutków, jakie mają polowania prowadzone w celu ochrony populacji w innych państwach dla stanu ochrony wilka.

23 Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddervereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 44); z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoöchronárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 66); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 117). Wyroki te dotyczyły art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewidującego, że pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu „Natura 2000” lub do niego konieczne, ale które może na ów teren w istotny sposób oddziaływać, jest udzielane jedynie w przypadku, gdy właściwy organ upewni się, że nie wpłynie ono niekorzystnie na integralność danego obszaru. Zasady przyjęte przez Trybunał wydają mi się mieć zastosowanie, przez analogię, do wykładni art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, ponieważ zgodnie z nim przyjęcie każdego z odstępstw od obowiązku ścisłej ochrony gatunków ważnych dla Wspólnoty jest uzależnione od braku szkodliwego wpływu na zachowanie populacji tych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu.

24 Zobacz pkt 89–92 niniejszej opinii.

25 Tapiola odnosi się w szczególności do publikacji: A. Benítez-López., R. Alkemade, A.M. Schipper i in., The impact of hunting on tropical mammal and bird populations, *Science*, 356 (6334), 2017, s. 180–183; jak również Y. Epstein, Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to „Tolerance Hunting” in the European Union and United States, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 26, Nr. 1, 2017, s. 19–29. Komisja również cytuje tę ostatnią publikację.



67. Tapiola dodaje w tym względzie, że liczba wilków dotkniętych odstępstwami przyznanymi w celu ochrony populacji przekroczyła roczną liczbę nielegalnych pozyskań, szacowaną – zgodnie z planem zarządzania – na 30 osobników<sup>26</sup>. W wyniku polowań prowadzonych w celu ochrony gatunku zabito o 14 osobników więcej niż w efekcie kłusownictwa i to przy założeniu, że polowania prowadzone w celu ochrony populacji doprowadziły – w co można wątpić – do wyeliminowania nielegalnych polowań. Te dane, pod warunkiem sprawdzenia przez sąd odsyłający ich prawdziwości, skłaniają do stwierdzenia nieprzydatności przedmiotowych odstępstw do osiągnięcia ich celu polegającego na walce z kłusownictwem w interesie ochrony gatunku.

68. *Po drugie*, jeśli chodzi o przydatność odstępstw przyznawanych w celu ochrony populacji do zapobieżenia ranieniu psów przez wilki, zależy ona przede wszystkim, co podkreśliła Komisja, od ustalenia, czy odstępstwa były wymierzone w osobniki, które spowodowały stwierdzone zranienia. Tymczasem zgodnie z postanowieniem odsyłającym i jak zostało to potwierdzone przez rząd fiński podczas rozprawy, sporne decyzje ograniczały się do zalecenia ich adresatom skupienia się na osobnikach powodujących uciążliwość, nie nakładając na nich takiego obowiązku.

69. Niemniej jednak zgodnie z wyrokiem z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia<sup>27</sup> nie można wykluczyć, że odstrzelenie jednego członka watahy, w której znajdują się wilki powodujące szkody, może, nawet w przypadku nietrafienia w osobniki będące sprawcami szkód, zapobiec im lub je ograniczyć, a to poprzez zwiększenie strachu wilków przed człowiekiem. Według Trybunału organ, który decyduje się na przyznanie odstępstwa, powinien jednak wykazać prawdziwość tej hipotezy za pomocą konkretnych dowodów. Ponieważ sąd odsyłający nie wskazał, czy takie dowody zostały przedstawione w postępowaniu głównym, będzie musiał przeprowadzić weryfikację w tym zakresie.

### 3. *W przedmiocie badania ewentualnych alternatywnych rozwiązań*

70. Jak wynika z orzecznictwa<sup>28</sup>, art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nakłada na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia w zakresie braku zadowalającej alternatywy pozwalającej osiągnąć cele przywołane w uzasadnieniu ustanawiającej odstępstwo decyzji<sup>29</sup>.

71. Trybunał wskazał ponadto, że podobny obowiązek uzasadnienia dotyczący art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej nie jest spełniony, jeśli odstępstwo nie zawiera jakiegokolwiek wzmianki dotyczącej nieistnienia satysfakcjonującej alternatywy ani odesłania do odpowiednich badań technicznych, prawnych czy naukowych<sup>30</sup>.

72. W niniejszej sprawie, tak jak podkreśliły Tapiola i Komisja, postanowienie odsyłające nie zawiera niczego, co mogłoby świadczyć o tym, że urząd uzasadnił, dlaczego jedynym środkiem służącym do realizacji celów przywołanych na poparcie odstępstw w celu ochrony populacji była częściowa legalizacja polowań na wilki, ani dlaczego tak duża liczba odstępstw była niezbędna dla osiągnięcia zamierzonego skutku.

<sup>26</sup> Plan zarządzania, s. 15.

<sup>27</sup> C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 42.

<sup>28</sup> Zobacz pkt 44 niniejszej opinii, jak również wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 31).

<sup>29</sup> Obowiązek ten wynika również z art. 16 ust. 3 lit. a) dyrektywy siedliskowej, który wymaga, by sprawozdania dotyczące realizacji odstępstw przyznaných na podstawie art. 16 ust. 1, których przedstawienie Komisji przez państwa członkowskie przewiduje art. 16 ust. 2, podawały: „powód odstępstwa [...] wraz z odniesieniem do odrzuconych rozwiązań alternatywnych i wykorzystanych danych naukowych”.

<sup>30</sup> Wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 50, 51). Zobacz również wytyczne Komisji, s. [64], pkt 40.

73. W tym zakresie, jak podkreśliła Komisja, przedmiotowa decyzja nie świadczy o tym, by urząd przeprowadził szczegółową analizę trudności praktycznych towarzyszących walce z kłusownictwem, która mogłaby prowadzić do wniosku, że bardziej surowa polityka kontroli i penalizacji, w powiązaniu z innymi środkami prewencyjnymi, nie stanowi zadowalającej alternatywy<sup>31</sup>. Sąd odsyłający nie wskazał również, czy rekomendowane przez Tapiolę rozwiązania alternatywne, takie jak zwiększenie środków przyznawanych na ogrodzenia pod napięciem i prowadzenie bardziej aktywnej polityki informacyjnej wśród społeczności lokalnych<sup>32</sup>, zostały rozważone i odrzucone z uzasadnionych względów.

74. Nie kwestionując w sposób wyraźny braku przeprowadzonej uprzednio analizy, urząd podnosi, że surowość kar nie zniechęciłaby do kłusownictwa, ponieważ kary te są postrzegane jako niesprawiedliwe. Co więcej, urząd, podobnie jak K. Ruhanen i rząd fiński, podniósł, że plan zarządzania przewidywał, oprócz polowań prowadzonych w celu ochrony populacji, uzupełniające środki niezbędne do zapobieżenia kłusownictwu w dłuższym okresie. Na te środki składały się: kampanie informacyjne, konsultacje ze społecznościami lokalnymi oraz naprawianie szkód wyrządzonych przez wilki.

75. Poza tym, jeśli chodzi o cel polegający na uniknięciu ranienia psów przez wilki, jak podkreśliła Komisja, w postanowieniu odsyłającym nie wskazano, czy urząd wytłumaczył, dlaczego odstępstwa wycelowane w osobniki będące sprawcami kłopotów, zakładające w odpowiednim przypadku ich zabicie przez zawodowców, nie mogą realizować tego celu.

76. Jeśli sąd odsyłający potwierdzi, iż urząd przyznał odstępstwa, o których mowa w postępowaniu głównym, bez uprzedniego precyzyjnego i właściwego uzasadnienia powodów, dla których żadne inne rozwiązanie nie pozwoli na osiągnięcie zamierzonych celów, odstępstwa te należy uznać za naruszające art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

### **C. W przedmiocie wpływu odstępstw na stan ochrony gatunku**

*1. W przedmiocie wielkości obszaru geograficznego, w ramach którego powinien zostać oceniony stan ochrony populacji określonych gatunków*

77. W celu sprawdzenia, czy został spełniony ustanowiony na wstępie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej warunek, zgodnie z którym odstępstwo „nie [może być] szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu”, właściwe organy państwa powinny, w pierwszej kolejności, zbadać stan ochrony w odniesieniu do przedmiotowych populacji. Dopiero po przeprowadzeniu tego badania organy państwa będą w stanie ocenić wpływ, jaki odstępstwo może wywołać względem stanu ochrony rzeczonych populacji<sup>33</sup>.

78. Pytanie trzecie lit. a) dotyczy wielkości obszaru geograficznego, na którym powinien zostać, w tym kontekście, zbadany stan ochrony populacji wilków. Sąd odsyłający pyta, czy ta ocena powinna dotyczyć, oprócz lokalnego obszaru objętego danym odstępstwem, również obszaru całego państwa członkowskiego, a wręcz – być przeprowadzana na poziomie transgranicznym ze względu na to, że naturalny zasięg omawianej populacji rozciąga się na terytoria kilku państw.

31 Komisja wspomina, tytułem przykładu, program LIFE realizowany w regionie Alp (zob. strona internetowa: <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Poza tym Tapiola podkreśla, że państwa członkowskie, mianowicie Republika Federalna Niemiec oraz Królestwo Szwecji, przyjęły, na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej odstępstwa nieprzewidujące odstrzału wilków zmierzające do zapobieżenia kłusownictwu. Moim zdaniem fakt, że inne państwa członkowskie mogły rozwiązać taki sam problem bez odwoływania się do odstępstwa, mimo że nie jest decydujący, stanowi silną wskazówkę, że istnieje rozwiązanie alternatywne dla omawianego odstępstwa. Zobacz podobnie przez analogię: opinia rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie LRBPO i AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, pkt 39).

33 Zobacz podobnie wytyczne Komisji, s. [65–66], pkt 43.

79. Ponieważ dyrektywa siedliskowa nie definiuje pojęcia „populacji” ani „naturalnego zasięgu”, znaczenie tych pojęć w kontekście art. 16 ust. 1 dyrektywy może zostać wyjaśnione w świetle jej celu. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy, rozpatrywanych łącznie, rzeczony cel polega w szczególności na zapewnieniu zachowania i odtworzenia we właściwym stanie ochrony gatunków ważnych dla Wspólnoty „na europejskim terytorium państw członkowskich”. Pojęcie „właściwego stanu ochrony” zostało zdefiniowane w art. 1 lit. i) przedmiotowej dyrektywy poprzez odniesienie do populacji zajmujących to samo terytorium.

80. W świetle tych rozważań pojęcie „populacji” w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jest ograniczone do lokalnej watahy objętej odstępstwem. Podobnie Trybunał ocenił w wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia<sup>34</sup> stan ochrony wilka na poziomie terytorium krajowego<sup>35</sup>.

81. W tym samym duchu w wytycznych Komisji zdefiniowano pojęcie „populacji” jako obejmujące grupę osobników tego samego gatunku zamieszkującą ten sam obszar geograficzny w tym samym czasie, pomiędzy którymi może dochodzić do reprodukcji<sup>36</sup>. Zgodnie z tym dokumentem pojęcie „naturalnego zasięgu” określa granice przestrzeni, w jakiej rozwija się populacja<sup>37</sup>.

82. W tym kontekście, co przyznano również we wskazanym wyżej dokumencie oraz w wytycznych LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe) i co podniosły Tapiola, rządy fiński i duński, jak również Komisja, stan ochrony populacji wymienionych gatunków, jak również wpływ, jaki planowane odstępstwo może wywrzeć na ten stan, powinny być badane na poziomie obszaru państwa członkowskiego lub, w odpowiednim przypadku, obszaru danego regionu biogeograficznego, jeśli na terenie tego państwa występuje kilka regionów biogeograficznych<sup>38</sup>.

83. Ponadto, jak podkreślili wszyscy zainteresowani, którzy złożyli uwagi na piśmie, i jak przewidziano w wytycznych Komisji<sup>39</sup>, ocena wpływu, jaki ma przyznanie danego odstępstwa na poziomie terytorium lokalnej watahy okazuje się co do zasady potrzebna dla określenia wpływu przyznania tego odstępstwa na stan ochrony danej populacji na większym obszarze. Ze względu na to bowiem, że odstępstwo powinno stanowić odpowiedź na konkretny problem w szczególnej sytuacji<sup>40</sup>, skutki jego przyjęcia z założenia są bardziej odczuwalne na obszarze lokalnym, którego dotyczy to odstępstwo. Stan

34 C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 27.

35 W odniesieniu do obszaru Finlandii przypominam, że gatunek *Canis lupus* stanowi gatunek ważny dla Wspólnoty i ściśle chroniony jedynie na obszarze zarządzania populacją reniferów [zob. lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej].

36 Wytyczne Komisji, s. [65–66], pkt 43. Zobacz również dokument grupy ekspertów Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) zatytułowany: „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores” (z dnia 1 lipca 2008 r., [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf), zwany dalej „wytycznymi LCIE”, s. 7, 8). Dokument ten został przygotowany na zamówienie Komisji po to, aby przedstawić najlepsze praktyki w dziedzinie zarządzania dużymi drapieżnikami. Komisja zaleca państwom członkowskim wytyczne tam zawarte (zob. dokument Komisji z dnia 1 lipca 2008 r.: „Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores”, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management\\_ec\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf)). Wskazany dokument, mimo że jest niewiążący, również zawiera wskazówki mające zastosowanie przy wykładni dyrektywy siedliskowej.

37 Wytyczne Komisji, s. [11], pkt 19. Zgodnie z wytycznymi LCIE (s. 9) granice te mogą rozciągać się na setki kilometrów kwadratowych w przypadku populacji wilków.

38 Zobacz wytyczne Komisji, s. [66], pkt 45, 46, jak również wytyczne LCIE, s. 22. Zgodnie z art. 1 lit. c) ppkt (iii) dyrektywy siedliskowej obszar Unii składa się z 9 regionów biogeograficznych, a mianowicie: alpejskiego, atlantyckiego, borealnego, czarnomorskiego, kontynentalnego, makaronezyjskiego, pannońskiego, stepowego i śródziemnomorskiego. Dokument zatytułowany „Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013–2018” (maj 2017, [http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17), s. 18) stanowi, że jeśli obszar państwa członkowskiego obejmuje kilka regionów biogeograficznych, sprawozdania w zakresie stosowania dyrektywy siedliskowej, które, na mocy art. 17 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy, są przekazywane co 6 lat, powinny zawierać analizę przeprowadzoną w odniesieniu do każdego z tych regionów. Zakres obowiązku badania stanu ochrony populacji gatunków ważnych dla Wspólnoty w zastosowaniu art. 16 ust. 1 dyrektywy odzwierciedla więc obowiązek monitorowania i raportowania, który spoczywa na państwach członkowskich zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy.

39 Wytyczne Komisji, s. [66], pkt 46. Komisja uważa, że badanie stanu ochrony populacji powinno odbywać się na poziomie lokalnym, a następnie być zestawiane z sytuacją istniejącą na poziomie krajowym i biogeograficznym.

40 Zobacz pkt 54 niniejszej opinii.

ochrony populacji na poziomie krajowym lub biogeograficznym zależy zaś od skumulowanego wpływu, jaki ma przyjęcie różnego rodzaju odstępstw oddziałujących na obszary lokalne, jak również, w odpowiednim przypadku, od innych przyczyn śmiertelności spowodowanych interwencją człowieka na poziomie lokalnym<sup>41</sup>.

84. Nie przekonuje mnie natomiast przedstawiona przez urząd przed sądem odsyłającym argumentacja, zgodnie z którą, aby udowodnić, że rozpatrywany tu warunek został w niniejszym przypadku spełniony, wystarczy stwierdzić, iż odstępstwo nie zagraża zachowaniu właściwego stanu ochrony populacji wilków w jego naturalnym zasięgu przyjętym na poziomie transgranicznym. Choć urząd nie sprecyzował zakresu naturalnego zasięgu populacji wilków w niniejszej sprawie, z informacji dostarczonych przez Tapiolę wynika, że może on obejmować część terytoriów Finlandii i Rosji<sup>42</sup>.

85. W tym przedmiocie przypominam, po pierwsze, że dyrektywa siedliskowa ma na celu zapewnienie ochrony populacji gatunków ważnych dla Wspólnoty jedynie na terytorium państw członkowskich. Po drugie, państwa trzecie nie są związane obowiązkami ścisłej ochrony tychże gatunków wynikającymi z przedmiotowej dyrektywy. Z tego względu państwo członkowskie nie ma w praktyce możliwości sprawdzenia czy też racjonalnego przewidzenia liczby i typów osobników tychże gatunków, których odstrzał państwo trzecie może legalizować lub tolerować<sup>43</sup>. W zakresie, w jakim wpływ przyjęcia odstępstwa na stan ochrony populacji jest uzależniony od skumulowanych skutków różnego rodzaju przyczyn śmiertelności spowodowanych przez człowieka, wpływ ten nie może zostać zbadany w odniesieniu do obszaru wchodzącego w granice państwa trzeciego.

86. Ten pogląd leży, w moim mniemaniu, u podstaw oceny dokonanej przez Trybunał w wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia<sup>44</sup>. Jak podniosła Tapiola, Trybunał wypowiedział się w tym wyroku w zakresie stanu ochrony wilków jedynie na terytorium fińskim, nie badając tego stanu na poziomie populacji transgranicznej.

87. Ten wniosek nie przesądza kwestii, czy państwo członkowskie może stwierdzić, że dana populacja znajduje się we właściwym stanie ochrony, w przypadku gdy jej naturalny zasięg obejmuje obszar większej liczby państw członkowskich, dowodząc, że znajduje się ona w takim stanie na poziomie danego obszaru transgranicznego<sup>45</sup>.

88. Wnoszę z tego, że w sytuacji takiej, jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, odstępstwo na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie może zostać przyjęte bez uprzedniego zbadania stanu ochrony populacji danego gatunku, jak również wpływu, jaki przyjęcie planowanego odstępstwa może wywołać względem tego stanu na obszarze państwa członkowskiego jako całości lub regionu biogeograficznego, w ramach którego to odstępstwo ma zostać przyjęte.

41 Zobacz pkt 95 niniejszej opinii.

42 Chcę również zauważyć, że, zgodnie z tabelą 4 oraz załącznikiem 1 do wytycznych LCIE (s. 48, 65, 66) wilki żyjące na terytorium fińskim stanowią część populacji Karelii (Rosja), która obejmuje wilki żyjące w Finlandii i na części terytorium rosyjskiego. Zobacz również dokument Komisji z dnia 4 lutego 2015 r.: „Key actions for large carnivore populations”, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf), s. 46. W postanowieniu odsyłającym nie wskazano przy tym, czy urząd udowodnił, że tak zdefiniowana populacja znajduje się we właściwym stanie ochrony.

43 Stwierdzenie to jest zasadne, tym bardziej że państwo trzecie, w tym przypadku Rosja, nie jest stroną Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, podpisanej w Bernie dnia 19 września 1979 r., przyjętej w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 1, zwanej dalej „konwencją berneńską”).

44 C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 27.

45 W wytycznych LCIE (s. 23, 26 i 27) opowiedziano się za przyjęciem takiego podejścia i podkreślono wagę, jaką ma współpraca między państwami przy zarządzaniu populacjami dużych drapieżników. Zobacz podobnie wytyczne Komisji, s. [66], pkt 46.



2. *W przedmiocie warunku braku szkodliwego wpływu na zachowanie rozpatrywanych populacji we właściwym stanie ochrony*

89. W lit. b) oraz c) trzeciego pytania, które zbadam łącznie, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy, w sytuacji gdy stan ochrony populacji rozpatrywanego gatunku nie jest właściwy, przyjęcie odstępstwa jest zawsze sprzeczne z art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

90. Treść tego przepisu, w którym mowa jest o „zachowaniu [...] we właściwym stanie ochrony” populacji objętych odstępstwem, może skłaniać do wniosku, że właściwy stan ochrony populacji stanowi warunek wstępny przyjęcia odstępstwa.

91. Trybunał jednakże odrzucił taką wykładnię w wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia<sup>46</sup>. Orzekł tam, że wskazany wyżej warunek jest spełniony, mimo że dane populacje nie znajdują się we właściwym stanie ochrony, o ile zostanie rzetelnie stwierdzone, że odstępstwo *nie spowoduje pogorszenia* ich już niewłaściwego stanu ochrony *ani nie przeszkodzi* w ich odtworzeniu we właściwym stanie ochrony. Wystarcza również, by odstępstwo było co najmniej neutralne z punktu widzenia stanu ochrony gatunku, co zdaniem Trybunału może mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych.

92. Dodam, że przepisy dyrektywy siedliskowej powinny być interpretowane w świetle zasady ostrożności, o której mowa w art. 191 ust. 2 TFUE<sup>47</sup>, do której odnoszą się Tapiola oraz Komisja. Z zasady tej wynika, że jeśli po zbadaniu wiarygodnych i dostępnych danych naukowych pozostaje istotna niepewność co do tego, czy odstępstwo będzie mieć negatywny wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji danego gatunku we właściwym stanie ochrony, państwo członkowskie powinno wstrzymać się z jego przyjęciem lub realizacją<sup>48</sup>.

3. *W przedmiocie znaczenia planu zarządzania oraz regulacji krajowej ustalającej maksymalną roczną liczbę pozyskań*

93. W pytaniu pierwszym lit. a) sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy w kontekście oceny zgodności odstępstwa z art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej ma znaczenie to, że wpisuje się ono w ramy planu zarządzania oraz regulacji krajowej ustalającej maksymalną roczną liczbę pozyskań dozwoloną w sezonie łowieckim na obszarze krajowym na podstawie tego przepisu.

94. Podobnie jak Tapiola, urząd, rządu fiński i duński oraz Komisja, uważam, że ta okoliczność stanowi istotny w tym względzie czynnik. Za pomocą ustalenia maksymalnej liczby pozyskań, na które można zezwolić na przedmiotowym obszarze, można bowiem zagwarantować, że łączny efekt poszczególnych odstępstw w ciągu roku nie będzie stanowił zagrożenia dla zachowania lub odtworzenia populacji rozpatrywanego gatunku we właściwym stanie ochrony<sup>49</sup>. W wytycznych Komisji zalecono ponadto przyjęcie planu zarządzania z tego względu, że jest on „najlepszym sposobem dowiedzenia zgodności z restrykcyjnymi wymaganiami art. 16 [dyrektywy siedliskowej]”<sup>50</sup>.

95. Oczywiście w tym celu szczegółowe zasady wykonania planu zarządzania i przedmiotowej regulacji powinny w sposób skuteczny zapewniać przestrzeganie tych wymogów. W szczególności zgodnie z tymi wymogami konieczne jest, aby zabicie liczby osobników nie przekraczało ustalonej wcześniej maksymalnej rocznej liczby pozyskań i odpowiadało liczbie ustalonej przy uwzględnieniu skumulowanych skutków odstępstw przyjętych na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy

46 C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 29.

47 Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 44).

48 Zobacz pkt 63 niniejszej opinii.

49 Zobacz w tym kontekście wytyczne LCIE, s. 31.

50 Wytyczne Komisji, s. [62], pkt 33 (zob. również s. [68], pkt 54). Zobacz również wytyczne LCIE, s. 30, 31.



siedliskowej, odstępstw przyznanych w oparciu o inne przesłanki, jak również pozostałych przyczyn śmiertelności spowodowanych przez człowieka<sup>51</sup>. Jak podniosła Tapiola, z punktu widzenia stanu ochrony omawianej populacji liczy się jedynie liczba i typ osobników, które zginęły, a przyczyna śmierci jest nieistotna.

96. W tym przedmiocie urząd w spornych decyzjach wskazuje, że określony w art. 1 rozporządzenia nr 1488/2015 limit 46 osobników pozwolił zagwarantować, iż zachowanie lub odtworzenie populacji wilków we właściwym stanie ochrony nie jest zagrożone.

97. Tapiola i Komisja podają w wątpliwość ten pogląd, biorąc pod uwagę, w szczególności, dane wskazane w pkt 66 niniejszej opinii. Z jednej strony Tapiola podnosi, że limit ten był zbyt wysoki w porównaniu do wielkości populacji wilków i ich stanu ochrony. Z drugiej strony polowania prowadzone w celu ochrony populacji, wbrew zaleceniom zawartym w planie zarządzania oraz w odróżnieniu od odstępstw przyznanych na jego podstawie, dotyczyły znacznej liczby osobników o potencjale reprodukcyjnym. Około 43 lub 44 wilków uśmierconych na podstawie tychże odstępstw, w tym 4 z 7 wilków ustrzelonych przez R. Mustonena i K. Ruhanena, to osobniki o potencjale reprodukcyjnym. Przypominam zaś, że zgodnie z planem zarządzania żywotność wilczej watahy wymagała ukierunkowania [polowań] na osobniki bez potencjału reprodukcyjnego<sup>52</sup>. Tapiola i Komisja zauważają, że populacja wilków znacząco spadła po wprowadzeniu rzeczonych odstępstw.

98. Dane przywołane przez te podmioty, przy założeniu, że zostaną one potwierdzone przez sąd odsyłający, stanowią mocne przesłanki świadczące o tym, iż maksymalna liczba pozyskań ustalona w finlandzkich przepisach prawa, w połączeniu z brakiem ustanowienia zakazu strzelania do osobników o potencjale reprodukcyjnym, nie gwarantowała, iż przyjęte w ramach tej maksymalnej liczby odstępstwa w celu ochrony populacji, do których należą odstępstwa rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie zaszkodzą zachowaniu lub odtworzeniu populacji wilków we właściwym stanie ochrony.

#### ***D. W przedmiocie brzmienia szczególnych warunków wskazanych w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej***

99. Artykuł 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej uzależnia możliwość oparcia odstępstwa na przewidzianej w tym przepisie przesłance od spełnienia warunków związanych z selektywnym charakterem pozyskań, ograniczeniem oraz określeniem liczby pozyskiwanych osobników, jak również ze ścisłą kontrolą warunków, w jakich dokonuje się pozyskań. Udzielenie pełnej odpowiedzi na pierwsze z pytań prejudycjalnych wymaga, by Trybunał przekazał sądowi odsyłającemu wskazówki co do treści tychże wymogów w sytuacji, z którą mamy do czynienia w postępowaniu głównym.

100. Jak wyjaśniono w powyższych rozważaniach, już za pomocą ogólnego warunku wstępnego, od którego spełnienia art. 16 ust. 1 omawianej dyrektywy uzależnia przyznanie wszelkich odstępstw, odnoszący się do braku szkodliwego wpływu na zachowanie lub odtworzenie przedmiotowych populacji we właściwym stanie ochrony, zostają nałożone pewne ograniczenia co do liczby oraz, w odpowiednim przypadku, co do typów osobników, które mogą zostać pozyskane.

101. W celu nadania konkretnej treści szczególnym warunkom wskazanym w lit. e) rozpatrywanego przepisu i zapewnienia w ten sposób jego skuteczności (effet utile), warunki te powinny, moim zdaniem, być interpretowane jako dodatkowo ograniczające uprawnienie do ustanawiania odstępstw od obowiązku ścisłej ochrony populacji danych gatunków, *nawet jeśli planowane odstępstwo nie zagrazi zachowaniu lub odtworzeniu tychże populacji we właściwym stanie ochrony*.

51 Zobacz dokument zatytułowany: „LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores”, załączony do wytycznych LCIE, s. 72.

52 Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

102. W tym świetle wytyczne Komisji wskazują, że podstawie przyjęcia odstępstwa przewidzianej w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej towarzyszą pewne „znaczące” ograniczenia, które są „dodatkowe”, jeśli przyjmiemy za punkt odniesienia warunki towarzyszące podstawom odstępstw wskazanym w pozostałych literach tego przepisu, wobec czego „zastosowanie go w praktyce wydaje się być wyjątkowe”<sup>53</sup>.

103. Komisja w tym względzie proponuje, moim zdaniem słusznie, przeprowadzenie testu, zgodnie z którym odstępstwo nie może zostać przyjęte na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, jeśli istnieje ryzyko wywarcia przez nie „znaczącego negatywnego wpływu na daną populację pod względem ilościowym i jakościowym (tj. negatywnego wpływu na strukturę populacji)”<sup>54</sup>. W przypadku wystąpienia takiego ryzyka możliwość przyjęcia odstępstwa zostanie wykluczona, nawet jeśli nie prowadziłoby ono do stworzenia zagrożenia dla zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony.

104. To w świetle tych rozważań powinna zostać określona treść trzech szczególnych warunków wskazanych w lit. e) przedmiotowego przepisu.

105. W *pierwszej kolejności*, jeśli chodzi o wykładnię warunku odnoszącego się do „ograniczonej liczby” pozyskań dozwolonych na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, pewnych wskazówek może dostarczyć orzecznictwo odnoszące się do podobnego warunku dotyczącego „niewielkiej liczby” pozyskiwanych osobników, który został ustanowiony w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy ptasiej.

106. W tym względzie Trybunał orzekł, że liczba ptaków, na które będzie można polować na podstawie rzeczonoego przepisu, zależy od wielkości populacji danego gatunku, jego stanu ochrony oraz cech biologicznych. Ta liczba powinna zostać określona w świetle aspektów geograficznych, klimatycznych, środowiskowych i biologicznych oraz w szczególności oceny sytuacji dotyczącej reprodukcji danego gatunku i jego całkowitej śmiertelności rocznej z przyczyn naturalnych<sup>55</sup>.

107. W *drugiej kolejności*, zgodnie z wytycznymi Komisji<sup>56</sup>, wymóg odnoszący się do selektywnego charakteru pozyskań osobników danego gatunku oznacza w pierwszej kolejności ukierunkowanie na dany gatunek, z pominięciem wszelkich innych<sup>57</sup>. Moim zdaniem warunek ten, interpretowany w świetle ogólnego zakresu zastosowania poszczególnych warunków określonych w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, opisanego w pkt 103 niniejszej opinii, może również, w zależności od okoliczności, wymagać bardziej precyzyjnego ukierunkowania na określone osobniki lub kategorie osobników<sup>58</sup>.

53 Wytyczne Komisji, s. [61], pkt 26 oraz s. [62], pkt 30.

54 Wytyczne Komisji, s. [61], pkt 28.

55 Zobacz wyroki: z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 25, 29); z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 62). Trybunał stwierdził, że dla oceny spełnienia warunku w postaci „ograniczonej liczby” pozyskań przewidzianego w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy ptasiej proporcja mniejsza lub równa ok. 1% całkowitej rocznej śmiertelności, zgodnie z którą można lub nie polować na dany gatunek, stanowi podstawę odniesienia w świetle dostępnych prac naukowych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 grudnia 2005 r., Komisja/Finlandia, C-344/03, EU:C:2005:770, pkt 53, 54; z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 63–65 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Wytyczne Komisji, s. [62], pkt 32.

57 Zobacz podobnie poprawka do rezolucji nr 2 (1993) w sprawie brzmienia art. 8 i 9 Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, przyjęta dnia 2 grudnia 2011 r. [T-PVS (2011), s. 36], s. 38. Rezolucja ta stanowi dokument interpretacyjny dla konwencji berneńskiej. Z tego względu, że dyrektywa siedliskowa była inspirowana w dużej mierze tą konwencją [zob. w tym zakresie Opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Rady w sprawie ochrony siedlisk naturalnych i półnaturalnych oraz dzikiej fauny i flory oraz w sprawie załączników uzupełniających (Dz.U. 1991, C 31, s. 1, pkt 1.2)], a także wytyczne Komisji, s. 7, 8, pkt 7, 8], wskazana rezolucja, a w szczególności jej załącznik, są przydatne przy dokonywaniu wykładni omawianej dyrektywy przez Trybunał.

58 Podnoszę w tym zakresie, że zgodnie z wytycznymi dotyczącymi polowania na podstawie dyrektywy ptasiej (2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_pl.pdf), s. 67) zasada selektywności przewidziana w art. 9 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy określa gatunek, względnie podgatunek, płeć lub wiekową kategorię, których dotyczy odstępstwo.

108. W tym kontekście wymagany poziom selektywności zależy również, jak podniosły w szczególności rządy duński i szwedzki oraz Komisja, od liczebności danej populacji, jej stanu ochrony oraz cech biologicznych<sup>59</sup>. Dla niektórych gatunków lub populacji niezbędne może okazać się ukierunkowanie na osobniki oznaczone indywidualnie na podstawie określonych cech biologicznych (w szczególności z przyczyn genetycznych lub pod kątem ich roli w grupie) lub przynależności do grupy osobników zajmujących określony obszar.<sup>60</sup>

109. W trzeciej kolejności warunek dotyczący uzależnienia przyznawania odstępstw opartych na art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej od spełnienia ściśle kontrolowanych warunków oznacza w szczególności, że te warunki, podobnie jak sposób kontroli ich przestrzegania, pozwalają na zapewnienie selektywnego i ograniczonego charakteru pozyskań osobników danych gatunków.

110. W tym względzie Trybunał orzekł już, że procedury administracyjne powinny być zorganizowane w taki sposób, aby zarówno decyzje właściwych władz zezwalające na polowanie w drodze odstępstwa na podstawie art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy ptasiej, jak również sposób, w jaki decyzje te są stosowane, podlegały skutecznej kontroli wykonywanej w odpowiednim czasie<sup>61</sup>.

111. Za przyjęciem tego poglądu przemawiają wytyczne Komisji, w których wskazano, że odstępstwa powinny być przedmiotem jasnych zezwoleń wskazujących osobniki lub grupy osobników, które mogą zostać odstrzelone, oraz ich liczbę, jak również miejsca oraz daty dozwolonych pozyskań<sup>62</sup>. Dodatkowo, w ramach każdego udzielonego na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej odstępstwa uprawniony organ krajowy powinien zapewnić przestrzeganie warunków w nim przewidzianych jeszcze przed jego przyjęciem i następnie czuwać nad ich poszanowaniem<sup>63</sup>.

112. To do sądu odsyłającego należeć będzie stwierdzenie, czy urząd w oparciu o dane naukowe ustalił, że ograniczenia miejscowe i ilościowe dotyczące odstępstw przyznawanych w celu ochrony populacji, biorąc pod uwagę również sposób, w jaki ich przestrzeganie było kontrolowane, były wystarczające do zagwarantowania, że nie będą one miały istotnego negatywnego wpływu na stan ochrony populacji wilków. Wydaje mi się mało prawdopodobne, by miało to miejsce w niniejszym przypadku, biorąc pod uwagę, z jednej strony, wagę, jaką ma liczba ustrzelonych osobników w odniesieniu do całkowitej populacji wilków według danych przedstawionych przez Tapiolę i Komisję (zakładając, że zostaną potwierdzone)<sup>64</sup> i, z drugiej strony, braku zakazu strzelania do osobników o potencjale reprodukcyjnym.

## V. Wnioski

113. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił na pytania prejudycjalne przedłożone przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) następującej odpowiedzi:

- 1) Artykuł 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r., nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie przyznało odstępstwo od

59 Nie narusza to wskazanej przez rząd duński oraz Komisję zasady ukierunkowania polowania na osobnika będącego sprawcą kłopotów, jeśli odstępstwo jest ustanawiane w celu zapobieżenia pewnym szkodom. Wymóg ten wynika jednakże z warunku dotyczącego braku zadowalającej alternatywy (a dokładniej rzecz ujmując – z testu przydatności, o którym mowa w pkt 68 i 69 niniejszej opinii).

60 Zdaniem Komisji ze względu na kluczową rolę, jaką odgrywają osobniki o potencjale reprodukcyjnym w utrzymaniu równowagi wilczej watahy, należy je oszczędzić. Zobacz również opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752, pkt 49).

61 Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 47).

62 Wytyczne Komisji, s. 62, pkt 31.

63 Obowiązek ten wynika również z art. 16 ust. 3 lit. d) i e) dyrektywy siedliskowej, która wymaga, by w sprawozdaniach państw członkowskich wskazanych w ust. 2 tego artykułu podano „organ upoważniony do oświadczenia i sprawdzania, czy wymagane warunki są spełnione”, a także „stosowane środki nadzoru oraz uzyskane wyniki”. Zobacz ponadto wytyczne Komisji, s. 70, pkt 59.

64 Zobacz pkt 66 niniejszej opinii.

zapewnienia przewidzianego w art. 12 lit. a) dyrektywy 92/43 zakazu celowego zabijania osobników gatunków wskazanych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, wśród których występuje gatunek *Canis lupus*, zezwalając na prowadzenie polowania na wilki w celu walki z kłusownictwem, zapobieżenia szkodom u psów lub poprawy ogólnego poczucia bezpieczeństwa społeczności, o ile to państwo członkowskie wykaże, że są spełnione wszystkie warunki zawarte w art. 16 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy.

- 2) Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, przewidujący, że odstępstwo oparte na tym przepisie może zostać przyjęte jedynie wtedy, gdy nie istnieje dla niego zadowalająca alternatywa, powinien być interpretowany w ten sposób, że państwo członkowskie powinno w decyzji przyznającej odstępstwo w sposób jasny i precyzyjny zidentyfikować cele realizowane poprzez przyznanie, ustalić, czy odstępstwo jest przydatne do ich realizacji oraz wykazać, że żadne inne rozwiązanie nie pozwoliłoby na ich osiągnięcie.
- 3) Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, przewidujący, że odstępstwo oparte na tym przepisie może zostać przyjęte jedynie wtedy, gdy nie szkodzi zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, powinien być interpretowany tak, że:
  - stoi on na przeszkodzie przyjęciu przez państwo członkowskie takiego odstępstwa, jeśli stan ochrony populacji danego gatunku został zbadany jedynie na objętym odstępstwem obszarze lokalnym, zaś nie przeprowadzono go na poziomie państwa członkowskiego lub regionu biogeograficznego objętego odstępstwem w rzeczonym państwie członkowskim;
  - nie stoi on na przeszkodzie przyjęciu przez państwo członkowskie takiego odstępstwa, w przypadku gdy stan ochrony populacji danego gatunku nie jest właściwy, pod warunkiem że przyjęcie tego odstępstwa go nie pogarsza ani też nie zagraża odtworzeniu tej populacji we właściwym stanie ochrony;
  - okoliczność polegająca na tym, że oparte na art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, odstępstwo wpisuje się w ramy krajowego planu zarządzania oraz regulacji krajowej ustalającej maksymalną roczną liczbę osobników, które mogą zostać zabite na jego podstawie na terytorium krajowym, zapewnia przestrzeganie rozpatrywanego warunku tylko wtedy, gdy przedmiotowa liczba zostanie ustalona na takim poziomie, że przyjęcie odstępstw w jej granicach, biorąc pod uwagę również ewentualne odstępstwa przyjęte na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a)–d) tej dyrektywy, jak również inne przyczyny śmiertelności spowodowane przez człowieka, nie zaszkodzi zachowaniu lub odtworzeniu przedmiotowych populacji we właściwym stanie ochrony.
- 4) Artykuł 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, przewidujący, że odstępstwo oparte na tym przepisie może zostać przyjęte po to, aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób selektywny i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe, powinien być interpretowany w ten sposób, że władze te powinny przed przyjęciem tego odstępstwa ustalić, czy nie istnieje ryzyko wywołania przez nie znaczącego negatywnego wpływu na stan ochrony danej populacji. Brak takiego ryzyka powinien zostać zapewniony poprzez ograniczenie liczby osobników objętych odstępstwem oraz jego selektywny charakter, zgodnie ze szczegółowymi zasadami jego realizacji, które winny zależeć od wielkości danej populacji, jej stanu ochrony oraz cech biologicznych. Zasady te powinny zostać precyzyjnie określone w decyzji przyznającej odstępstwo. Ich przestrzeganie powinno być ściśle kontrolowane.