



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-436/22

**Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)
przeciwko
Administración de la Comunidad de Castilla y León**

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León)

Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 29 lipca 2024 r.

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuły 2, 4, 11, 12, 14, 16 i 17 – System ścisłej ochrony gatunków zwierząt – *Canis lupus* (wilk) – Wykorzystywanie do celów łowieckich – Ocena stanu ochrony populacji rozpatrywanego gatunku – „Niewłaściwy i nieodpowiedni” stan ochrony tego gatunku – Wykorzystywanie niezgodne z zachowaniem lub odtworzeniem gatunku we właściwym stanie ochrony – Uwzględnienie wszystkich najnowszych danych naukowych

1. *Środowisko naturalne – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43 – Gatunki zwierząt będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty – Umieszczenie w wykazie – Skutek – Domniemanie właściwego charakteru stanu ochrony gatunku – Brak – Ustalenie stanu ochrony – Kryteria [dyrektywa Rady 92/43, zmieniona dyrektywą 2013/17, art. 1 lit. i), art. 2 ust. 1, 2, art. 11, 12, art. 14 ust. 1, załącznik V]*

(zob. pkt 50, 51, 60, 61)

2. *Środowisko naturalne – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43 – Gatunki zwierząt będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty – Środki gospodarowania – Uprawnienia dyskrecjonalne państw członkowskich – Granice – Ograniczenie wykorzystywania gatunku do celów łowieckich – Dopuszczalność – Przesłanka – Konieczność zastosowania środka w celu zachowania lub odtworzenia gatunku we właściwym stanie ochrony (dyrektywa Rady 92/43, zmieniona dyrektywą 2013/17, motyw 15, art. 2 ust. 2, art. 11, 14, załącznik V)*

(zob. pkt 52–58, 69, 70)

3. *Środowisko naturalne – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43 – Obowiązek nadzoru nad stanem ochrony – Zakres –*

Możliwość zezwolenia na wykorzystywanie danego gatunku do celów łowieckich lub na polowanie na ten gatunek bez skutecznego nadzoru – Wyłączenie [dyrektywa Rady 92/43, zmieniona dyrektywą 2013/17, art. 1, 2, 11, 14, 17, załącznik II, załącznik IV, lit. a), załącznik V]

(zob. pkt 59, 62–66)

4. *Środowisko naturalne – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43 – Gatunki zwierząt będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty – Niewłaściwy charakter stanu ochrony gatunku – Konsekwencje – Poszanowanie zasady ostrożności – Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek powstrzymania się od zezwolenia na polowanie – Przesłanka – Niepewność co do zagrożeń dla zachowania gatunku we właściwym stanie ochrony – Kryteria oceny [art. 191 ust. 2, art. 192, 193 TFUE; dyrektywa Rady 92/43, zmieniona dyrektywą 2013/17, art. 1, 2, 11, 14, 17, załącznik II, załącznik IV, lit. a), załącznik V]*

(zob. pkt 71–74, 76, 78, sentencja)

5. *Środowisko naturalne – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43 – Ochrona gatunków – Odstępstwa – Wstępne przesłanki ustanowienia odstępstw – Zachowanie populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony – Przesłanki wprowadzenia odstępstw w drodze wyjątku (dyrektywa Rady 92/43, zmieniona dyrektywą 2013/17, art. 12, 16)*

(zob. pkt 77)

Streszczenie

Trybunał, do którego Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (wyższy trybunał sprawiedliwości Kastylii i Leónu, Hiszpania) zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wypowiedział się w kwestii, czy możliwe jest wydawanie zezwoleń na polowanie na gatunek *canis lupus*, zwany powszechnie „wilkiem”, jeżeli stan ochrony tego gatunku uznano za „niewłaściwy i nieodpowiedni” w rozumieniu dyrektywy siedliskowej¹.

W sprawozdaniu za lata 2013–2018, które Królestwo Hiszpanii przedłożyło w 2019 r. Komisji Europejskiej na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej, wskazano, że wilk znajduje się w „niewłaściwym i nieodpowiednim” stanie ochrony w regionach śródziemnomorskim, atlantyckim i alpejskim, przy czym te dwa pierwsze regiony obejmują terytorium Kastylii i Leónu.

Zgodnie z ustawodawstwem krajowym wilka wskazano jako „gatunek łowny, na który można polować” na północ od rzeki Duero. W szczególności decyzją z dnia 9 października 2019 r. dykcja generalna ds. dziedzictwa naturalnego i polityki leśnej Kastylii i Leónu zatwierdziła lokalny plan wykorzystania wilka na terenach łowieckich położonych na północ od rzeki Duero w Kastylii i Leónie w okresie 2019–2022.

¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG 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) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

Sąd odsyłający, do którego wniesiono skargę na tę decyzję, zwrócił się do Trybunału o wyjaśnienie kwestii, czy dyrektywa siedliskowa, a zwłaszcza jej art. 14², stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego wilk został wskazany jako gatunek, na którego osobniki można polować na części terytorium tego państwa członkowskiego, gdzie nie podlega on ścisłej ochronie przewidzianej w art. 12 ust. 1 tej dyrektywy, podczas gdy stan jego ochrony uznano za niewłaściwy na całym terytorium tego państwa członkowskiego.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 12 dyrektywy siedliskowej w związku z lit. a) załącznika IV do niej wilk należy do gatunków „będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty”, którym należy zapewnić „ściśłą ochronę” w rozumieniu tego przepisu. Temu systemowi ścisłej ochrony podlegają w szczególności hiszpańskie populacje wilków na południe od rzeki Duero, które wyraźnie wymieniono w załączniku II do dyrektywy siedliskowej jako gatunek „będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, którego ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony”. Hiszpańskie populacje wilków żyjące na północ od tej rzeki zostały natomiast wymienione w załączniku V do tej dyrektywy jako gatunek zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których pozyskiwanie ze stanu dzikiego i wykorzystanie może być przedmiotem środków gospodarowania niektórymi gatunkami i które w związku z tym wchodzi w zakres stosowania art. 14 rzeczony dyrektywy.

W tym względzie okoliczność, iż gatunek zwierząt lub roślin będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty jest wpisany do załącznika V do dyrektywy siedliskowej, nie oznacza, że jego stan ochrony należy co do zasady uznać za właściwy. Oprócz okoliczności, że to państwa członkowskie powiadamiają Komisję o statusie tych gatunków na ich terytorium, ów wpis oznacza bowiem jedynie, iż w świetle obowiązku nadzoru przewidzianego w art. 11 tej dyrektywy i w celu zagwarantowania realizacji jej celu wspomniany gatunek „może” być przedmiotem środków gospodarowania niektórymi gatunkami, w odróżnieniu od gatunków wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, które w każdym razie korzystają z systemu ścisłej ochrony.

W drugiej kolejności, co się tyczy środków gospodarowania, którym mogą podlegać gatunki wymienione w załączniku V, wykorzystywanie do celów łowieckich może zostać ograniczone lub zakazane, jeżeli jest to konieczne do zachowania lub odtworzenia danego gatunku we właściwym stanie ochrony.

Po pierwsze, owe środki mogą bowiem dotyczyć dostępu do niektórych sektorów, zakazu pozyskiwania osobników ze stanu dzikiego i wykorzystywania określonych populacji lub ustanowienia systemów limitów. W związku z tym o ile wspomniane środki obejmują zasady łowieckie, o tyle mogą one ograniczać pozyskiwanie danych gatunków, a nie je rozszerzać.

Po drugie, zakres uznania państw członkowskich przy określaniu konieczności przyjęcia takich środków jest ograniczony obowiązkiem zapewnienia, że pozyskiwanie osobników danego gatunku ze stanu dzikiego i ich wykorzystywanie będą zgodne z zachowaniem tego gatunku we właściwym stanie ochrony.

² Zobacz art. 14 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, który stanowi: „Jeśli w świetle nadzoru przewidzianego w art. 11 państwa członkowskie uznają to za konieczne, podejmują one środki w celu zapewnienia, aby pozyskanie ze stanu dzikiego okazów gatunków dzikiej fauny i flory, wymienionych w załączniku V, a także ich eksploatacja, był[y] zgodne z ich zachowaniem we właściwym stanie ochrony”.

Tymczasem jeżeli gatunek zwierząt znajduje się w niewłaściwym stanie ochrony, właściwe organy powinny podjąć środki w rozumieniu art. 14 dyrektywy siedliskowej w celu poprawy stanu ochrony tego gatunku, tak aby jego populacje osiągnęły w przyszłości właściwy i trwały stan ochrony.

Przyjęcie środków opartych na tym przepisie jest w każdym razie dopuszczalne tylko wtedy, gdy przyczyniają się one do zachowania lub odtworzenia danych gatunków we właściwym stanie ochrony. Jeżeli zatem analizy przeprowadzone w danym państwie członkowskim w odniesieniu do gatunków wymienionych w załączniku V do dyrektywy siedliskowej dadzą wyniki wskazujące na potrzebę interwencji na szczeblu krajowym, wtedy to państwo członkowskie może ograniczyć – a nie rozszerzyć – działania, o których mowa w tym przepisie, w celu zapewnienia zgodności pozyskiwania osobników tych gatunków ze stanu dzikiego z celami tej dyrektywy. Ograniczenie lub zakaz polowania można wówczas uznać za konieczny w tym zakresie środek. Taki środek jest niezbędny w szczególności, gdy stan ochrony danego gatunku jest niewłaściwy przede wszystkim z powodu utraty osobników. W związku z tym nawet jeśli straty te wynikają głównie z innych powodów, może okazać się konieczne, aby nie zezwalać na polowanie powodujące straty dodatkowe.

Zgodnie bowiem z zasadą ostrożności ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE, jeżeli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy wykorzystanie gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty jest zgodne z jego zachowaniem we właściwym stanie ochrony, dane państwo członkowskie powinno powstrzymać się od udzielenia zezwolenia na takie wykorzystanie.

W trzeciej kolejności Trybunał wyjaśnił, że zgodnie z art. 11 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie prowadzą nadzór nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, o których mowa w jej art. 2, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym. Nadzór ten ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia przestrzegania warunków określonych w art. 14 tej dyrektywy oraz dla ustalenia konieczności przyjęcia środków zapewniających zgodność wykorzystywania tego gatunku z zachowaniem właściwego stanu ochrony i stanowi sam w sobie jeden ze środków koniecznych dla zapewnienia ochrony tego gatunku. Tym samym gatunku nie można wykorzystywać do celów łowieckich i jako przedmiotu polowań, jeżeli nie zapewniono skutecznego nadzoru nad stanem jego ochrony.

W tym względzie ocenę stanu ochrony gatunku i celowości przyjęcia środków na podstawie art. 14 dyrektywy siedliskowej należy przeprowadzić z uwzględnieniem nie tylko sprawozdania sporządzanego co sześć lat przez państwo członkowskie na podstawie art. 17 tej dyrektywy, lecz również najnowszych danych naukowych uzyskanych dzięki temu nadzorowi. Ocen tych należy dokonać nie tylko na poziomie lokalnym, ale również na poziomie regionu biogeograficznego, a nawet na poziomie transgranicznym. Ponadto wspomniany nadzór powinien być przedmiotem szczególnej uwagi, jeżeli w przypadku niektórych regionów gatunek ten figuruje wśród gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony³ lub które wymagają ścisłej ochrony⁴, a w przypadku sąsiednich regionów – wśród gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których pozyskiwanie i eksploatacja mogą być przedmiotem środków gospodarowania⁵.

³ Zobacz załącznik II do dyrektywy siedliskowej.

⁴ Zobacz lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej.

⁵ Zobacz załącznik V do dyrektywy siedliskowej.

W świetle całości powyższych rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że art. 14 dyrektywy siedliskowej stoi na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego zezwalającym na polowanie na wilki na części terytorium tego państwa członkowskiego, gdzie nie podlega on ścisłej ochronie, w sytuacji gdy stan ochrony tego gatunku w owym państwie członkowskim uznano za „niewłaściwy i nieodpowiedni”. W tym względzie należy wziąć pod uwagę sprawozdanie sporządzane co sześć lat na podstawie art. 17 tej dyrektywy, wszelkie najnowsze dane naukowe, w tym dane uzyskane dzięki nadzorowi przewidzianemu w art. 11 owej dyrektywy, a także zasadę ostrożności ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE.