



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 11 lipca 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Ważność i wykładnia – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 12 ust. 1 – System ścisłej ochrony gatunków zwierząt – Załącznik IV – *Canis lupus* (wilk) – Równość traktowania państw członkowskich – Artykuł 16 ust. 1 – Zezwolenie krajowe na upolowanie zidentyfikowanego okazu dzikiego zwierzęcia z gatunku *Canis lupus* – Ocena stanu ochrony populacji danego gatunku – Zasięg geograficzny – Ustalenie szkody – Zadowalająca alternatywa

W sprawie C-601/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Landesverwaltungsgericht Tirol (regionalny sąd administracyjny dla Tyrolu, Austria) postanowieniem z dnia 19 września 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 września 2022 r., w postępowaniu:

Umweltverband WWF Österreich,

ÖKOBURO – Allianz der Umweltbewegung,

Naturschutzbund Österreich,

Umweltdachverband,

Wiener Tierschutzverein

przeciwko

Tiroler Landesregierung,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, T. von Danwitz, P.G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

* Język postępowania: niemiecki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 października 2023 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Umweltverband WWF Österreich oraz ÖKOBURO – Allianz der Umweltbewegung, a następnie w imieniu Umweltdachverband – G.K. Jantschgi, Rechtsanwältin,
- w imieniu Wiener Tierschutzverein – M. Lehner, którą wspierał C. Pichler, w charakterze eksperta,
- w imieniu la Tiroler Landesregierung – J. Egger oraz C. Ranacher, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego – A. Posch, J. Schmoll oraz A. Kögl, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego – J.F. Kronborg oraz C.A.-S. Maertens, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego – R. Bénard oraz M. De Lisi, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego – H. Leppo, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu szwedzkiego – F.-L. Göransson oraz H. Shev, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej – T. Haas oraz A. Maceroni, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – C. Hermes oraz M. Noll-Ehlers, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 ust. 1 dyrektywy 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), zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”) w związku z załącznikiem IV do tej dyrektywy, a także wykładni art. 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy kilkoma organizacjami ochrony zwierząt i środowiska naturalnego, a mianowicie Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBURO – Allianz der Umweltbewegung, Naturschutzbund Österreich, Umweltdachverband i Wiener Tierschutzverein, a Tiroler Landesregierung (rządem kraju związkowego Tyrol, Austria) w przedmiocie przyznanego przez ten rząd tymczasowego odstępstwa od zakazu polowania na zidentyfikowany okaz dzikiego zwierzęcia należącego do gatunku *Canis lupus* (wilk).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 1 dyrektywy siedliskowej, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

i) *stan ochrony gatunku* oznacza sumę oddziaływań na te gatunki, mogących mieć wpływ na ich długofalowe rozmieszczenie i obfitość ich populacji w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

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

- dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków wskazują, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składniki swoich siedlisk przyrodniczych,
- naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości, oraz
- istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas;

[...]”.

4 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje:

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

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

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

5 Artykuł 12 ust. 1 rzeczony dyrektywy stanowi:

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

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

- c) celowego niszczenia lub wybierania jaj;
 - d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku”.
- 6 Artykuł 16 ust. 1 wskazanej dyrektywy brzmi następująco:
- „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”.
- [...]”.
- 7 Artykuł 19 ust. 2 dyrektywy siedliskowej uściśla, że „[z]miany konieczne do dostosowania załącznika IV do postępu naukowo-technicznego są przyjmowane przez Radę stanowiącą jednomyślnie, na wniosek Komisji [Europejskiej]”.
- 8 Wśród gatunków zwierząt „stanowiących przedmiot zainteresowania Wspólnoty i wymagających ścisłej ochrony”, których wykaz znajduje się w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej, znajduje się między innymi *Canis lupus* (wilk), „z wyjątkiem populacji greckich na północ od 39 równoleżnika; populacj[i] estoński[ch]; populacj[i] hiszpański[ch] na północ od Duero; populacj[i] bułgarski[ch], łotewski[ch], litewski[ch], polski[ch], słowacki[ch] oraz populacj[i] fiński[ch] w ramach obszaru zarządzania populacją reniferów określoną w ust. 2 fińskiej ustawy nr 848/90 z dnia 14 września 1990 r. o zarządzaniu populacją reniferów”.

Prawo austriackie

- 9 Paragraf 36 ust. 2 Tiroler Jagdgesetz (ustawy kraju związkowego Tyrol o łowiectwie) z dnia 15 czerwca 2004 r., (LGBL 41/2004), w wersji z dnia 30 czerwca 2022 r., mającej zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „TJG 2004”), stanowi zasadniczo, że poza wyznaczonym okresem polowania nie można polować na żadne gatunki dzikie.
- 10 Paragraf 52a TJG 2004, zatytułowany „Szczególne środki mające na celu zapobieganie szkodom wyrządzanym przez niedźwiedzia, wilki i rysia”, przewiduje zasadniczo w ust. 8, że na podstawie zalecenia komitetu ekspertów rząd kraju związkowego Tyrol może w drodze rozporządzenia stwierdzić, że dany niedźwiedź, wilk lub ryś stanowią bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa osób lub poważne bezpośrednie zagrożenie dla zwierząt wypasu, jak również dla upraw i urządzeń rolniczych.

11 Zgodnie z art. 52a ust. 9 TJG 2004:

„W przypadku uchwalenia rozporządzenia na podstawie § 8 rząd kraju związkowego, o ile istnieje zalecenie komitetu ekspertów, że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danego gatunku we właściwym stanie ochrony w jego naturalnym zasięgu, wyklucza niektóre niedźwiedzie, wilki lub rysie decyzją w sprawie zakazu ustanowionego w § 36 ust. 2 zdanie pierwsze. Odstępstwa mogą być dopuszczone tylko:

- a) dla ochrony innych dzikich zwierząt i roślin oraz ochrony ich 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 naturalnego;
- d) do celów badawczych i edukacyjnych.

12 Artykuł 52a ust. 10 TJG 2004 stanowi:

„Decyzja w sprawie odstępstwa przyjęta na podstawie ust. 9 określa w każdym przypadku:

- a) cele, dla których przyznaje się odstępstwo;
- b) gatunki zwierząt objęte odstępstwem oraz, w stosownych przypadkach, płeć, wiek lub inne dane identyfikujące okaz lub okazy;
- c) okres, na który przyznaje się odstępstwo;
- d) obszar geograficzny, dla którego przyznaje się odstępstwo; oraz
- e) środki dozwolone przepisami niniejszej ustawy i rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie, takie jak użycie niektórych rodzajów broni lub amunicji, niektórych urządzeń do chwytania lub zastosowanie określonych metod;
- f) w stosownych przypadkach inne ograniczenia podmiotowe i materialne, którym podlega odstępstwo”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 13 W opinii z dnia 25 lipca 2022 r. niezależny komitet ekspertów zauważył, że w okresie od 10 czerwca do 2 lipca 2022 r. pewien zidentyfikowany wilk, a mianowicie wilk 158MATK, zabił około 20 owiec ze stada znajdującego się na niechronionych użytkach zielonych w kraju związkowym Tyrol. Uznając, że wilk ten stanowi poważne bezpośrednie zagrożenie dla zwierząt znajdujących się na wypasie, a sporne pastwiska alpejskie są niemożliwe do ochrony, komitet ten zalecił upolowanie tego wilka.

- 14 W następstwie tej opinii rząd kraju związkowego Tyrol w drodze rozporządzenia z dnia 26 lipca 2022 r. stwierdził, że wilk 158MATK przedstawia poważne bezpośrednie zagrożenie dla zwierząt znajdujących się na wypasie, dla upraw i dla instalacji rolniczych. Rozporządzenie to weszło w życie 29 lipca 2022 r., bez ograniczeń czasowych.
- 15 W konsekwencji decyzją z dnia 29 lipca 2022 r. rząd kraju związkowego Tyrol zezwolił na upolowanie wilka 158MATK, wyłączając go ze stałej ochrony przewidzianej w TJG 2004. Ponadto decyzja ta przewiduje, że odstępstwo od stałej ochrony gatunku wilka jest ograniczone w czasie, ponieważ wygasa w dniu 31 października 2022 r. i staje się nieważne przed tą datą, jeżeli obecność wilka 158MATK poza danym obszarem geograficznym zostanie wielokrotnie stwierdzona za pomocą technik biologii molekularnej.
- 16 W pierwszej kolejności, w celu uzasadnienia tego odstępstwa, rząd kraju związkowego Tyrol powołał się we wspomnianej decyzji na trzy kategorie szkód, które wystąpiły lub mogą wystąpić. Po pierwsze, chodzi o szkody spowodowane przez wilka 158MATK w postaci bezpośrednich i pośrednich strat ekonomicznych związanych z utratą zabitych zwierząt, nadmiernym kosztem wynikającym z przedwczesnego zakończenia wypasu alpejskiego, utratą wartości dla hodowli, zwiększeniem kosztów utrzymania i żywienia zwierząt utrzymywanych obecnie w gospodarstwie pochodzenia oraz długoterminowym ograniczeniem hodowli w gospodarstwach w przypadku zaprzestania wypasu alpejskiego. Po drugie, dotyczy to szkód niemajątkowych wynikających z utraty satysfakcji z hodowli bydła i stresu psychicznego doznanego przez osoby wykorzystujące dane pastwisko. Po trzecie, przedmiotem postępowania są szkody pośrednie, których nie można przypisać wilkowi 158MATK i które wynikają z porzucenia gospodarstwa oraz wynikającego z tego zmniejszenia całkowitej liczby zwierząt. Sytuacja ta ma swoje źródło w niewykorzystywaniu roślin paszowych porastających pastwiska alpejskie, porastaniu lasem pastwisk górskich, zarastaniu pastwisk górskich, erozji gleby, a także utracie bioróżnorodności i atrakcyjnych krajobrazów o dużym znaczeniu dla rekreacji i turystyki.
- 17 W drugiej kolejności, w decyzji z dnia 29 lipca 2022 r., rząd kraju związkowego Tyrol stwierdził brak zadowalającej alternatywy, uściślając z jednej strony, że usunięcie dorosłego wilka ze środowiska naturalnego w celu trwałego przetrzymywania go w niewoli nie stanowi mniej radykalnego adekwatnego środka, biorąc pod uwagę duże cierpienie, jakie wywołałoby ono u wilka, który do tego czasu żyje na wolności i nie mógłby dostosować się do życia w niewoli. Z drugiej strony środki ochrony stad również nie stanowią innego zadowalającego rozwiązania.
- 18 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o stan ochrony populacji danego gatunku w jego naturalnym zasięgu, rząd kraju związkowego Tyrol wyjaśnił, że w niniejszym przypadku pobranie okazów gatunku wilka nie skutkuje naruszeniem właściwego stanu ochrony populacji alpejskiej tego gatunku i że nawet gdyby uwzględnić jedynie terytorium Austrii, na którym stan ochrony nie jest jeszcze właściwy, nie można oczekiwać pogorszenia się tego stanu lub zakłócenia odtworzenia we właściwym stanie ochrony.
- 19 Skarżące w postępowaniu głównym wniosły skargę na decyzję z dnia 29 lipca 2022 r. do Landesverwaltungsgericht Tirol (regionalnego sądu administracyjnego dla Tyrolu, Austria), czyli do sądu odsyłającego, podnosząc, że decyzja ta nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.
- 20 Sąd ten wyjaśnia na wstępie, że niezależnie od faktu, iż decyzja rządu kraju związkowego Tyrol z dnia 29 lipca 2022 r. zezwalająca na polowanie na okaz wilka obowiązywała jedynie do dnia 31 października 2022 r., odpowiedź na niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie

prejudycjalnym okazuje się jednak istotna w ramach sporu w postępowaniu głównym, ponieważ rozporządzenie kraju związkowego Tyrol, na którym opiera się ta decyzja, nie jest ograniczone w czasie, w związku z czym nowa decyzja dotycząca wilka 158MATK mogłaby zostać wydana w każdej chwili.

- 21 Co do istoty sąd odsyłający zauważa przede wszystkim, że zgodnie z załącznikiem IV do dyrektywy siedliskowej niektóre populacje wilków w Unii Europejskiej, wśród których nie figuruje populacja gatunku żyjąca na terytorium Austrii, są wyłączone z systemu ścisłej ochrony ustanowionego w art. 12 tej dyrektywy. Uznając zaś, że populacja wilków w Austrii rozwinęła się i w związku z tym nie może być już uważana za odosobnioną, sąd ten zastanawia się, czy utrzymanie tej populacji w Austrii w wykazie gatunków zwierząt, które powinny podlegać ścisłej ochronione, nie jest sprzeczne z zasadą równości państw członkowskich, ustanowioną w art. 4 ust. 2 TUE, jeżeli i w takim zakresie, w jakim państwa członkowskie, w tym Republika Austrii, znajdują się obecnie w takiej samej sytuacji, a przynajmniej w porównywalnej sytuacji.
- 22 Następnie sąd ten zastanawia się nad zasięgiem terytorialnym, jaki należy uwzględnić do celów oceny właściwego stanu ochrony gatunku wilka, wymaganego na podstawie przyznania odstępstwa zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ponieważ Trybunał wskazał w wyroku z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 58), że w ramach takiej oceny „do właściwego organu krajowego należy ustalenie [tego stanu ochrony] w szczególności na poziomie krajowym lub, w stosownych przypadkach, na poziomie danego regionu biogeograficznego, w przypadku gdy granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunków, oraz o ile to możliwe – na zasadzie transgranicznej”.
- 23 Sąd odsyłający podkreśla ponadto, że z wytycznych dotyczących ścisłej ochrony gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na podstawie dyrektywy siedliskowej [C(2021) 7301 final], przekazanych przez Komisję w dniu 12 października 2021 r. (zwanych dalej „wytycznymi”), wynika, że pojęcie „poważnych szkód” uwzględnia interesy gospodarcze, w związku z czym sąd ten zastanawia się, czy przyszła pośrednia szkoda gospodarcza, której nie można przypisać danemu okazowi wilka, taka jak niewykorzystywanie roślin paszowych porastających pastwiska alpejskie, porastanie lasem pastwisk górskich, zarastanie pastwisk górskich, erozja gleby, a także utrata bioróżnorodności i atrakcyjnych krajobrazów o dużym znaczeniu dla rekreacji i turystyki, może być brana pod uwagę przy ocenie pojęcia.
- 24 Wreszcie sąd ten wskazuje na specyficzną sytuację kraju związkowego Tyrol, charakteryzującą się małymi gospodarstwami rolnymi i pastwiskami niemożliwymi do ochrony lub niemożliwymi do ochrony za pomocą racjonalnych i proporcjonalnych środków ochrony stad, takich jak stawianie ogrodzeń, korzystanie z psów pasterskich lub wypasanie stad pod nadzorem pasterzy. W związku z tym sąd ten zastanawia się nad możliwością uwzględnienia tych szczególnych cech w ramach określenia „innego zadowalającego rozwiązania” w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

- 25 W tych okolicznościach Landesverwaltungsgericht Tirol (regionalny sąd administracyjny dla Tyrolu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1. Czy art. 12 [ust. 1] dyrektywy [siedliskowej] w związku z [jej] załącznikiem IV, zgodnie z którym wilk podlega systemowi ścisłej ochrony, narusza »zasadę równego traktowania państw członkowskich« zawartą w art. 4 ust. 2 TUE, jeśli populacje w kilku państwach członkowskich podlegają odstępstwom od tego systemu, ale dla [Republiki] Austrii nie przewidziano odpowiedniego odstępstwa?
 2. Czy art. 16 ust. 1 [dyrektywy siedliskowej], który stanowi, że odstępstwo od systemu ścisłej ochrony wilków jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy m.in. populacje danego gatunku pozostają we »właściwym stanie ochrony« w ich »naturalnym zasięgu« pomimo odstępstwa, należy interpretować w ten sposób, że właściwy stan ochrony musi być utrzymany lub przywrócony nie w odniesieniu do terytorium państwa członkowskiego, lecz w naturalnym zasięgu populacji, który może obejmować znacząco większy, transgraniczny region biogeograficzny?
 3. Czy art. 16 ust. 1 lit. b) [dyrektywy siedliskowej] należy interpretować w ten sposób, że oprócz bezpośredniej szkody wyrządzonej przez zidentyfikowanego wilka do »poważnej szkody« należy zaliczyć również pośrednią (przyszłą) szkodę »ekonomiczną«, której nie można przypisać zidentyfikowanemu wilkowi?
 4. Czy art. 16 ust. 1 [dyrektywy siedliskowej] należy interpretować w ten sposób, że »zadowalającą alternatywę« należy badać wyłącznie na podstawie faktycznej wykonalności, w świetle przeważających w kraju związkowym Tyrol struktur topograficznych, lokalnej gospodarki pasterskiej i gospodarstw rolnych, czy też należy ją badać również na podstawie kryteriów ekonomicznych?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 26 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w związku z załącznikiem IV do tej dyrektywy jest ważny w świetle zasady równości państw członkowskich ustanowionej w art. 4 ust. 2 TUE, w zakresie, w jakim ów załącznik IV wyłącza populacje wilków znajdujące się na terytorium niektórych państw członkowskich z systemu ścisłej ochrony ustanowionego w art. 12 wspomnianej dyrektywy, lecz nie wyłącza populacji wilków obecnych w Austrii.
- 27 W szczególności sąd odsyłający podaje w wątpliwość ważność tego art. 12 ze względu na to, że z uwagi na rozwój sytuacji od czasu wejścia w życie dyrektywy siedliskowej rozróżnienie między państwami członkowskimi, w których populacja wilków jest wyłączona z systemu ścisłej ochrony, z jednej strony a Republiką Austrii, na której terytorium ten gatunek zwierząt nie korzysta z takiego wyjątku, z drugiej strony nie jest już uzasadnione, ponieważ na terytorium Republiki Austrii populacja wilków nie jest już populacją odizolowaną od innych populacji wilków. Sąd ten zastanawia się zatem, czy brak wyjątku od systemu ścisłej ochrony w odniesieniu do Republiki Austrii narusza zasadę równego traktowania.

W przedmiocie dopuszczalności

- 28 Na wstępie należy zauważyć, że podczas rozprawy Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBURO – Allianz der Umweltbewegung i Umweltdachverband podniosły, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne, ponieważ odpowiedź na to pytanie nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym. Zdaniem Rady pytanie to jest niedopuszczalne, ponieważ spór w postępowaniu głównym dotyczy wyłącznie art. 16 dyrektywy siedliskowej, a nie jej art. 12, którego dotyczy to pytanie. Komisja zasadniczo przyłączyła się do tej argumentacji Rady.
- 29 W tym względzie należy przypomnieć, że w sytuacji gdy pytania prejudycjalne zadane przez sąd krajowy, na jego własną odpowiedzialność, dotyczą ważności normy prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia, chyba że w szczególności wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym uregulowane w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem nie są spełnione, jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności takiej normy nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub problem jest natury hipotetycznej (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., *Préfet du Gers i Institut national de la statistiques et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Tymczasem w niniejszej sprawie wystarczy stwierdzić, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 40 i 41 opinii, że gdyby Trybunał stwierdził, iż art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w związku z załącznikiem IV do tej dyrektywy jest nieważny, miałyby to wpływ na spór w postępowaniu głównym w zakresie, w jakim dotyczy on art. 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy. Ten ostatni przepis stanowi bowiem odstępstwo od art. 12. Tymczasem odstępstwo nie może istnieć w braku zasady podstawowej. Innymi słowy, w takim przypadku należałoby najpierw ustalić nową treść art. 12 dyrektywy siedliskowej w związku z załącznikiem IV do tej dyrektywy, a następnie ocenić, czy odstępstwo zawarte w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, a nawet czy konieczne jest jeszcze skorzystanie z tego odstępstwa.
- 31 W świetle powyższego pytanie pierwsze jest dopuszczalne.

Co do istoty

- 32 Artykuł 4 ust. 2 TUE stanowi, że Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów.
- 33 Ponadto ogólna zasada równego traktowania wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie zróżnicowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2024 r., *Dumitrescu i in./Komisja i Trybunał Sprawiedliwości*, od C-567/22 P do C-570/22 P, EU:C:2024:336, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem naruszenie zasady równego traktowania poprzez odmiennie traktowanie zakłada, że sytuacje, o których mowa, są podobne, z uwzględnieniem ich całościowej charakterystyki. Elementy charakteryzujące różne sytuacje, a w ten sposób ich ewentualnie podobny charakter, winny być określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu danych przepisów, przy czym należy uwzględnić także zasady i cele dziedziny, do której należy rozpatrywany akt (wyrok z dnia 30 listopada 2023 r., *MG/EBI*, C-173/22 P, EU:C:2023:932, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 35 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze zadane przez sąd odsyłający należy na wstępie przypomnieć, że ważność aktu Unii należy oceniać w odniesieniu do elementów, którymi prawodawca Unii dysponował w dniu przyjęcia danego uregulowania (wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Stichting Rookpreventie Jeugd i in., C-160/20, EU:C:2022:101, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 W niniejszym przypadku dyrektywa siedliskowa została przyjęta w dniu 21 maja 1992 r. i zmieniona Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994, C 241, s. 21; Dz.U. 1995, L 1, s. 1) w następstwie przystąpienia Republiki Austrii do Unii w dniu 1 stycznia 1995 r.
- 37 W tym względzie, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, należy stwierdzić, że Republika Austrii nie zgłosiła w tym dniu żadnych zastrzeżeń co do umieszczenia w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej populacji wilków występującej na jej terytorium ani nie przedstawiła żadnego dowodu mogącego wykazać, że znajdowała się w sytuacji porównywalnej z sytuacją innych państw członkowskich, w których populacja wilków w tym samym dniu była wyłączona z systemu ścisłej ochrony.
- 38 Należy również stwierdzić, że zarówno rząd kraju związkowego Tyrol, jak i rząd austriacki ograniczają się do zakwestionowania w swoich uwagach ważności art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w związku z załącznikiem IV do tej dyrektywy ze względu na korzystny rozwój populacji wilków na terytorium Austrii od momentu przystąpienia Republiki Austrii do Unii, przedstawiony w pkt 27 niniejszego wyroku, co odpowiada dokładnie jednemu z celów tej dyrektywy, o których mowa w jej art. 2.
- 39 Ponadto z tej samej dyrektywy wynika, że pozwala ona na uwzględnienie zmian, które mogą wystąpić w dziedzinie objętej dyrektywą siedliskową, a mianowicie polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, w odniesieniu do której art. 191 ust. 2 TFUE stanowi, że zmierza ona do „wysokiego poziomu ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii” i że opiera się ona w szczególności na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego. W celu dostosowania tych złożonych ram technicznych o charakterze zmianowym prawodawca Unii wprowadził bowiem w art. 19 ust. 2 tej dyrektywy klauzulę ewolucji, umożliwiającą Radzie, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji, dostosowanie załącznika IV do tej dyrektywy do postępu naukowo-technicznego.
- 40 W tym względzie należy zauważyć, że rząd austriacki podnosi w istocie, iż prawodawca Unii powinien był skorzystać z art. 19 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w celu wycofania populacji wilków w Austrii z systemu ścisłej ochrony przewidzianego w art. 12 tej dyrektywy.
- 41 Należy tu stwierdzić, że rząd ten nie kwestionuje ważności wspomnianej dyrektywy jako takiej, lecz kwestionuje w rzeczywistości ewentualną beczynność prawodawcy Unii. Tymczasem, jak orzekł już Trybunał, sąd krajowy nie może wnosić do Trybunału o stwierdzenie w trybie prejudycjalnym beczynności instytucji Unii, która to beczynność może zostać stwierdzona jedynie w ramach skargi wniesionej w tym celu przez państwo członkowskie na podstawie art. 265 TFUE przeciwko instytucji, organowi, jednostce organizacyjnej lub agencji Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 1996 r., T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, pkt 53). Jak wyjaśnił rząd austriacki na rozprawie, do dnia dzisiejszego Republika Austrii nie wniosła takiej skargi.

- 42 W związku z tym nawet przy założeniu, że prawodawca Unii był zobowiązany do działania poprzez dostosowanie, na podstawie art. 19 dyrektywy siedliskowej, załącznika IV do tej dyrektywy w celu usunięcia wilka obecnego w Austrii z systemu ścisłej ochrony, nie zmienia to faktu, że ewentualna bezczynność prawodawcy Unii w tym względzie nie może stanowić, jak podkreśla rzecznik generalna w pkt 60 opinii, podstawy nieważności art. 12 ust. 1 tej dyrektywy w związku ze wspomnianym załącznikiem IV.
- 43 W każdym wypadku należy podkreślić, po pierwsze, że klasyfikacja wilka została utrzymana na liście gatunków wymienionych w załączniku II do Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej, podpisanej w Bernie w dniu 19 września 1979 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 3), które podlegają ścisłej ochronie na mocy tej konwencji, której Unia jest stroną i która wiąże ją na mocy prawa międzynarodowego, jak zauważyły Rada i Komisja oraz jak podkreśliła również rzecznik generalna w pkt 56 opinii.
- 44 Po drugie, jak orzekł już Trybunał, z celów dyrektywy siedliskowej polegających na zapewnieniu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii wynika, że w zakresie, w jakim dyrektywa ta dotyczy również „utrzymania” właściwego stanu ochrony, należy uznać, że gatunki, które osiągnęły taki stan ochrony, powinny być chronione przed każdym pogorszeniem się tego stanu. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie może być zatem interpretowany w ten sposób, że ochrona przewidziana w tym przepisie przestaje mieć zastosowanie do gatunków, które osiągnęły właściwy stan ochrony (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, pkt 65, 66).
- 45 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, o ile populacja wilków wprawdzie powraca na terytorium Austrii, o tyle nie zmienia to faktu, że – jak przyznał sam rząd austriacki w swoich uwagach i potwierdził to na rozprawie – populacja ta nie znajduje się tam we właściwym stanie ochrony.
- 46 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że jego badanie nie wykazało niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w związku z załącznikiem IV do tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania drugiego

- 47 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w nim warunek, zgodnie z którym odstępstwo przyznane na podstawie tego przepisu nie może szkodzić zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, należy oceniać z uwzględnieniem wyłącznie terytorium lokalnego i krajowego danego państwa członkowskiego, czy też w oparciu o cały region biogeograficzny, który wykracza poza granice państwowe.
- 48 W szczególności sąd odsyłający skłania się do uznania, że w świetle wyroku z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851) w ramach badania, które należy przeprowadzić na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, należy uwzględnić region geograficzny większy niż obszar Republiki Austrii, w związku z czym ryzyko pogorszenia się właściwego stanu ochrony gatunku wilka w tym regionie zostaje wykluczone.

- 49 W tym względy należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem o ile art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zezwala państwom członkowskim na odstępstwa od przepisów art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) dyrektywy, o tyle odstępstwo przyjęte na tej podstawie obwarowane jest, w zakresie, w jakim zezwala tym państwom członkowskim na uniknięcie obowiązków wynikających z systemu ścisłej ochrony gatunków naturalnych, warunkiem, że nie ma innego zadowalającego rozwiązania i że odstępstwo to nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu (wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Należy również podkreślić następnie, że art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, który precyzyjnie i wyczerpująco określa warunki, na jakich państwa członkowskie mogą odstąpić od stosowania art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) dyrektywy, stanowi wyjątek od systemu ochrony przewidzianego w tej dyrektywie, który należy interpretować w sposób zawężający i który nakłada na organ podejmujący decyzję o wprowadzeniu odstępstwa ciężar dowodu, że warunki wymagane dla każdego odstępstwa istnieją (wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Wreszcie Trybunał wyjaśnił, że odstępstwo, którego podstawą jest art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, może stanowić jedynie konkretny środek zastosowany punktowo celem ustosunkowania się do konkretnych wymagań oraz szczególnych sytuacji (wyrok z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Jak wynika z pkt 49 niniejszego wyroku, wśród warunków, o których mowa w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, znajduje się ten, zgodnie z którym odstępstwo nie może szkodzić zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu. Właściwy stan ochrony tych populacji w ich naturalnym zasięgu jest bowiem konieczną i uprzednią przesłanką ustanowienia odstępstw przewidzianych w rzeczonym art. 16 ust. 1 (wyrok z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 W tym względy należy przypomnieć, że art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej kwalifikuje stan ochrony jako korzystny, gdy, po pierwsze, dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanego gatunku wskazują, że gatunek ten sam utrzymuje się w skali długoterminowej jako trwały składnik swoich siedlisk przyrodniczych, po drugie, naturalny zasięg gatunku nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości, oraz po trzecie, istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas (wyrok z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 56).
- 54 Odstępstwo na mocy art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej musi zatem opierać się na kryteriach określonych w taki sposób, aby zapewnić zachowanie dynamiki i trwałości społecznej gatunków docelowych w skali długoterminowej (wyrok z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 57).
- 55 W związku z tym w trakcie dokonywania oceny ustanowienia odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 do właściwego organu krajowego należy ustalenie, w szczególności na poziomie krajowym lub, w stosownych przypadkach, na poziomie danego regionu biogeograficznego, w przypadku gdy granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi

lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunków, oraz o ile to możliwe – na zasadzie transgranicznej, po pierwsze – stanu ochrony populacji danych gatunków, a po drugie – skutków geograficznych i demograficznych, jakie mogą na stan ten wyrzucić proponowane odstępstwa (wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 58).

- 56 Ponadto ocena wpływu, jaki ma ustanowienie danego odstępstwa na poziomie terytorium lokalnej populacji, okazuje się co do zasady potrzebna dla określenia wpływu ustanowienia tego odstępstwa na stan ochrony danej populacji na większym obszarze. W zakresie bowiem, w jakim takie odstępstwo powinno – zgodnie z rozważaniami przypomnianymi w pkt 51 niniejszego wyroku – odpowiadać szczegółowym wymogom i szczególnym sytuacjom, skutki takiego odstępstwa będą w zasadzie najbardziej odczuwalne na obszarze lokalnym, którego odstępstwo dotyczy (wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 59).
- 57 Z powyższego wynika, co się tyczy pierwszego etapu oceny odstępstwa opartego na art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, opisanego w pkt 55 niniejszego wyroku, że – jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 73 i 75 opinii – właściwy stan ochrony danego gatunku zwierząt musi istnieć i zostać oceniony w pierwszej kolejności i siłą rzeczy na poziomie lokalnym i krajowym, tak by niekorzystny stan ochrony na terytorium państwa członkowskiego lub jego części nie był ukryty na skutek oceny przeprowadzonej wyłącznie na poziomie transgranicznym, z której wynikałoby, że gatunek ten znajduje się we właściwym stanie ochrony.
- 58 Tak więc jedynie w przypadku, gdy stan ochrony danego gatunku zwierząt okaże się korzystny na poziomie lokalnym i krajowym, ocena może, w drugiej kolejności, jeżeli pozwalają na to dostępne dane, zostać rozpatrzona na poziomie transgranicznym. Jak bowiem podkreśliła rzecznik generalna w pkt 78 opinii, uwzględnienie stanu ochrony na tym ostatnim poziomie ma na celu uniknięcie przyznania na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej odstępstwa na rzecz państwa członkowskiego, na którego terytorium stan ochrony tego gatunku byłby właściwy, nawet jeśli ten stan ochrony byłby niekorzystny na poziomie transgranicznym.
- 59 Wykładnia ta odnosi się również do drugiego etapu oceny, jaką należy przeprowadzić na podstawie tego przepisu, o którym to etapie mowa w pkt 55 niniejszego wyroku, a mianowicie określenia wpływu takiego odstępstwa na stan ochrony danego gatunku zwierząt.
- 60 W związku z tym zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku należy uznać, że ocena wpływu odstępstwa przyznanego na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej powinna zostać przeprowadzona w pierwszej kolejności na poziomie lokalnym i krajowym, a w przypadku właściwego stanu ochrony na tym poziomie, w miarę możliwości, w drugiej kolejności na płaszczyźnie transgranicznej.
- 61 Taki wniosek znajduje ponadto potwierdzenie w treści pkt 3–64 wytycznych, w których Komisja wskazuje z jednej strony, że z uwagi w szczególności na brzmienie art. 16 dyrektywy siedliskowej, który odnosi się do „populacji danych gatunków”, wyżej wspomniana ocena „w większości przypadków będzie jednak musiała być przeprowadzona na niższym poziomie [(na przykład na poziomie terenu, populacji)] niż region biogeograficzny, tak aby miała znaczenie pod względem ekologicznym” i że winna ona odpowiadać szczególnym problemom. Z drugiej strony wyjaśniono w nim, że „[o]cena na niższym poziomie musiałaby być następnie porównana z sytuacją na większą skalę (np. biogeograficzną, transgraniczną lub krajową), aby zapewnić pełny obraz sytuacji”.

- 62 Natomiast trzeba następnie pokreślić, że Trybunał orzekł, iż nie można przyjąć, że do celów tej oceny należy uwzględnić część naturalnego zasięgu danej populacji, rozciągającego się na pewne części terytorium państwa trzeciego, które nie jest związane obowiązkami ścisłej ochrony gatunków będących przedmiotem zainteresowania Unii (wyrok z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 60).
- 63 W niniejszej sprawie, jak podkreślają rząd kraju związkowego Tyrol i rząd austriacki, terytoria Konfederacji Szwajcarskiej i Księstwa Liechtensteinu mogłyby, w przypadku, o którym mowa w pkt 58 i 60 niniejszego wyroku, a także z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, zostać uwzględnione w ramach oceny na poziomie transgranicznym wpływu odstępstwa przyznanego na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej na stan ochrony wilka, ponieważ te państwa trzecie są zobowiązane do przestrzegania postanowień Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzonej w Bernie dnia 19 września 1979 r.
- 64 Wreszcie należy również podkreślić, że zgodnie z ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE zasadą ostrożności jeśli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy takie odstępstwo ma szkodliwy wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji gatunku zagrożonego wyginięciem we właściwym stanie ochrony, to państwo członkowskie powinno powstrzymać się od ustanowienia lub wprowadzenia w życie takiego odstępstwa (wyrok z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 66).
- 65 W związku z tym, do celów stosowania art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, do sądu odsyłającego należy w szczególności zbadanie, czy populacja wilków znajduje się we właściwym stanie ochrony, w pierwszej kolejności na poziomie kraju związkowego Tyrol oraz na szczeblu krajowym, w razie potrzeby z uwzględnieniem dostępnych danych, a w drugiej kolejności na poziomie transgranicznym.
- 66 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w nim warunek, zgodnie z którym odstępstwo przyznane na podstawie tego przepisu nie może szkodzić zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, może podlegać ocenie z uwzględnieniem, w świetle dostępnych danych, poziomu regionu biogeograficznego, który przekracza granice państwowe, tylko wtedy, gdy wcześniej stwierdzono, że odstępstwo to nie zagraża utrzymaniu takiego właściwego stanu ochrony na poziomie lokalnym i krajowym danego państwa członkowskiego.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 67 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że zawarte w tym przepisie pojęcie „poważnych szkód” obejmuje przyszłe szkody pośrednie, których nie można przypisać konkretnemu okazowi gatunku zwierząt objętemu odstępstwem przyznanym na podstawie tego przepisu.
- 68 W szczególności sąd ten zastanawia się nad szkodami pośrednimi, których nie można przypisać wyłącznie zidentyfikowanemu wilkowi atakującemu owce na terytorium kraju związkowego Tyrol i które wynikają z porzucenia gospodarstwa oraz wynikającego z tego zmniejszenia całkowitej liczby zwierząt hodowlanych.

- 69 W tym względy należy na wstępie przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa od art. 12 tej dyrektywy w celu zapobieżenia poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, hodowli, lasów, rybołówstwa, wód oraz innych form własności.
- 70 Z brzmienia samego art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej wynika zatem, że przepis ten nie wymaga dla skorzystania z odstępstwa uprzedniego wystąpienia poważnych szkód (wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 40). Ponieważ wspomniany przepis ma na celu zapobieganie poważnym szkodom, wysokie prawdopodobieństwo ich wystąpienia okazuje się wystarczające w tym względy.
- 71 Jednakże, jak podnosi w istocie Komisja w pkt 3–24 swoich wytycznych, konieczne jest jeszcze, po pierwsze, aby ta przyszła szkoda nie była czysto hipotetyczna, co należy wykazać za pomocą dowodów, a po drugie, aby można ją było przynajmniej w dużej mierze przypisać gatunkowi zwierząt objętemu odstępstwem.
- 72 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 68 niniejszego wyroku, kategoria szkód przedstawiona przez sąd odsyłający w ramach pytania trzeciego nie dotyczy szczególnych interesów gospodarczych, lecz ewentualnych długoterminowych zmian makroekonomicznych, w związku z czym przypomina ona raczej abstrakcyjne ryzyko, którego wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia nie zostało wykazane.
- 73 Ponadto przyznanie, że takie szkody, których nie można przypisać zidentyfikowanemu okazowi populacji wilków objętemu odstępstwem przewidzianym w art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej i które mogą mieć swoje źródło w różnych i wielu przyczynach, mogą wchodzić w zakres stosowania tego przepisu, oznaczałoby pominięcie przywołanego w pkt 71 niniejszego wyroku wymogu istnienia związku przyczynowego między z jednej strony udzieleniem odstępstwa a z drugiej strony szkodą wyrządzoną przez gatunek zwierząt, którego dotyczy to odstępstwo.
- 74 W tych okolicznościach należy uznać, że pojęcie „poważnych szkód”, o którym mowa w art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej, nie obejmuje przyszłych szkód pośrednich, których nie można przypisać zidentyfikowanemu okazowi gatunku zwierząt, który jest przedmiotem odstępstwa przyznanego na podstawie tego przepisu.
- 75 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie trzecie trzeba udzielić odpowiedzi, że art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że zawarte w tym przepisie pojęcie „poważnych szkód” nie obejmuje przyszłych szkód pośrednich, których nie można przypisać zidentyfikowanemu okazowi gatunku zwierząt, który jest przedmiotem odstępstwa przyznanego na podstawie tego przepisu.

W przedmiocie pytania czwartego

- 76 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że w ramach ustalania istnienia „zadowalającej alternatywy” w rozumieniu tego przepisu właściwe organy krajowe są zobowiązane ocenić wyłącznie techniczną wykonalność innych środków alternatywnych, czy też powinny one również uwzględnić kryteria ekonomiczne.

- 77 W tym względzie sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy środki ochrony stad, wśród których znajdują się stawianie ogrodzeń, wykorzystanie psów pasterskich lub wypasanie przez pasterzy, stanowią satysfakcjonujący środek alternatywny dla odstrzału wilka będącego przyczyną ataków w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, jeżeli wdrożenie takich środków pociąga za sobą szczególnie wysokie koszty.
- 78 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy na wstępie przypomnieć, że odstępstwo może zostać przyznane na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jedynie w braku alternatywnego środka umożliwiającego osiągnięcie zamierzonego celu w zadowalający sposób, przy jednoczesnym przestrzeganiu zakazów ustanowionych w tej dyrektywie (wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 47).
- 79 Ponadto Trybunał orzekł, że przepis ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia w przypadku braku innego zadowalającego rozwiązania umożliwiającego osiągnięcie celów przywołanych w uzasadnieniu rozpatrywanego odstępstwa. Zatem do właściwych organów krajowych należy ustalenie, czy, przy uwzględnieniu w szczególności najlepszej wiedzy naukowej i technicznej, a także okoliczności związanych z konkretną sytuacją, której dotyczy sprawa, nie istnieje jakiegokolwiek inne zadowalające rozwiązanie, pozwalające na osiągnięcie założonego celu (wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 49, 51).
- 80 Warunek dotyczący braku zadowalającej alternatywy dla uzasadnienia przyznania odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi więc szczególny wyraz zasady proporcjonalności, która jako ogólna zasada prawa Unii wymaga, by akty instytucji nie wykraczały poza granice tego co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów przyświecających danemu uregulowaniu, przy czym jeśli jest możliwy wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 340 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Wynika z tego, że ocena tej przesłanki wymaga wyważenia wszystkich wchodzących w grę interesów i kryteriów, które należy wziąć pod uwagę, takich jak ekologiczne, gospodarcze i społeczne korzyści i niedogodności, w celu określenia optymalnego rozwiązania. W tym celu, jak proponuje zasadniczo Komisja w pkt 3–51 wytycznych, właściwe organy krajowe powinny zbadać możliwość zastosowania związanych z koniecznością zabicia zwierzęcia środków zapobiegawczych polegających w szczególności na wdrożeniu środków zapobiegających naruszeniom stad, takich jak między innymi środki, o których mowa w pkt 77 niniejszego wyroku, a także na przyjęciu środków mających na celu dostosowanie, w miarę możliwości, praktyk ludzkich będących przyczyną konfliktów w celu wspierania kultury współistnienia populacji wilków, stad i hodowców, których konieczność rząd austriacki przyznał na rozprawie.
- 82 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej środki podejmowane na podstawie tej dyrektywy uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne, tak że koszty ekonomiczne środka alternatywnego technicznie wykonalnego mogą w szczególności zostać uwzględnione na podstawie jednego z kryteriów, które mają być wazone, przy czym nie mają one decydującego charakteru. Nie można bowiem przyjąć, że inną zadowalającą alternatywę można od razu odrzucić z tego tylko powodu, że koszt ekonomiczny jej wdrożenia jest szczególnie wysoki.

- 83 W tym względy należy uściślić, że ocena proporcjonalności środka alternatywnego pod względem kosztów ekonomicznych powinna być dokonywana, jak podkreśliła rzecznik generalna w pkt 108, 112 i 114 opinii, w świetle obowiązków państw członkowskich w zakresie opracowania, na podstawie art. 12 dyrektywy siedliskowej, systemowych środków i planów zarządzania niezbędnych do ścisłej ochrony danego gatunku zwierząt, które mogą być objęte programami finansowania, w szczególności na poziomie Unii. W szczególności realizacja tych programów i planów gospodarowania, co może wprowadzić zmiany w danej działalności rolniczej, takie jak te wymienione w pkt 81 niniejszego wyroku, które muszą wiązać się z pewnymi kosztami i które, biorąc pod uwagę cele dyrektywy siedliskowej, przypomniane w pkt 44 niniejszego wyroku, służą zapewnieniu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii, nie może stanowić wystarczającego powodu, aby na podstawie art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej umożliwić odstępstwo od zakazów przewidzianych w art. 12 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Polska, C-46/11, EU:C:2012:146, pkt 31).
- 84 Dla osiągnięcia celów dyrektywy siedliskowej istotne jest zatem, aby koszt ekonomiczny środka alternatywnego wobec polowania okazu z gatunku zwierząt podlegającego ścisłej ochronie został wyważony z kosztem ekologicznym tego polowania. W tym względy należy uściślić, że w niniejszej sprawie rząd kraju związkowego Tyrol wskazał na rozprawie na niepowodzenie środka polegającego na zabiciu okazów omawianego wilka.
- 85 W związku z tym do sądu odsyłającego będzie należało upewnienie się, że rząd kraju związkowego Tyrol w ramach decyzji z dnia 29 lipca 2022 r. prawidłowo ocenił, na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy naukowej i technicznej, inne możliwe rozwiązania, takie jak środki ochrony pastwisk alpejskich, z uwzględnieniem w szczególności ich skutków gospodarczych, przy czym skutki te nie mają decydującego charakteru, oraz poprzez ich wyważenie z ogólnym celem zachowania lub odtworzenia populacji wilków we właściwym stanie ochrony na jego terytorium.
- 86 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, iż art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że w ramach ustalenia istnienia „zadowalającej alternatywy” w rozumieniu tego przepisu właściwe organy krajowe są zobowiązane do dokonania oceny, na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy naukowej i technicznej, innych możliwych rozwiązań, z uwzględnieniem w szczególności ich skutków gospodarczych, przy czym skutki te nie mają decydującego charakteru, oraz poprzez ich wyważenie z ogólnym celem zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony danego gatunku zwierząt.

W przedmiocie kosztów

- 87 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Badanie pierwszego pytania nie wykazało niczego, co mogłoby mieć wpływ na ważność art. 12 ust. 1 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., w związku z załącznikiem IV do dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17.
- 2) Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w nim warunek, zgodnie z którym odstępstwo przyznane na podstawie tego przepisu nie może szkodzić zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, może podlegać ocenie z uwzględnieniem, w świetle dostępnych danych, poziomu regionu biogeograficznego, który przekracza granice państwowe, tylko wtedy, gdy wcześniej stwierdzono, że odstępstwo to nie zagraża utrzymaniu takiego właściwego stanu ochrony na poziomie lokalnym i krajowym danego państwa członkowskiego.
- 3) Artykuł 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, należy interpretować w ten sposób, że zawarte w tym przepisie pojęcie „poważnych szkód” nie obejmuje przyszłych szkód pośrednich, których nie można przypisać zidentyfikowanemu okazowi gatunku zwierząt, który jest przedmiotem odstępstwa przyznanego na podstawie tego przepisu.
- 4) Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, należy interpretować w ten sposób, że w ramach ustalenia istnienia „zadowalającej alternatywy” w rozumieniu tego przepisu właściwe organy krajowe są zobowiązane do dokonania oceny, na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy naukowej i technicznej, innych możliwych rozwiązań, z uwzględnieniem w szczególności ich skutków gospodarczych, przy czym skutki te nie mają decydującego charakteru, oraz poprzez ich wyważenie z ogólnym celem zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony danego gatunku zwierząt.

Podpisy