



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNICZKI GENERALNEJ

JULIANE KOKOTT

z dnia 6 lutego 2025 r.¹

Sprawa C-784/23

Voore Mets i in.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Riigikohus (sąd najwyższy, Estonia)]

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona dzikiego ptactwa – Dyrektywa 2009/147/WE – Artykuł 5 – Zakazy umyślnego zabijania ptaków, umyślnego niszczenia lub uszkodzania gniazd i jaj oraz usuwania gniazd, a także umyślnego niepokojenia gatunków ptactwa – Pojęcie „umyślności” – Wycinka drzew w okresie lęgowym ptaków – Artykuł 2 – Stan gatunków odpowiadający wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, z uwzględnieniem wymogów ekonomicznych i rekreacyjnych – Artykuł 9 – Odstępstwa od zakazów – Zapobieganie znacznym szkodom leśnym – Karta praw podstawowych – Artykuł 16 – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Artykuł 17 – Prawo własności

I. Wprowadzenie

1. Zarówno dyrektywa ptasia², jak i dyrektywa siedliskowa³ zobowiązują państwa członkowskie do zakazania pewnych umyślnych szkód wyrządzanych gatunkom chronionym, takich jak między innymi zabijanie okazów. W odniesieniu do zakazów zawartych w dyrektywie siedliskowej Trybunał interpretuje pojęcie „umyślności” jako obejmujące zamierzone lub *przynajmniej akceptowane* niekorzystne oddziaływania⁴. Taka wykładnia pojęcia „umyślności” jest również

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Dyrektywa 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), zmieniona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1010 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie ustawodawstwa dotyczącego środowiska oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005 oraz dyrektywę Rady 86/278/EEG (Dz.U. 2019, L 170, s. 115, zwana dalej „dyrektywą ptasią”).

³ Dyrektywa Rady 92/43/EEG 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”).

⁴ Wyroki: z dnia 18 maja 2006 r., Komisja/Hiszpania (Wydra) (C-221/04, EU:C:2006:329, pkt 71); z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 159); z dnia 4 marca 2021 r., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, pkt 51).

stosowana w niektórych państwach członkowskich w odniesieniu do zakazów wynikających z dyrektywy ptasiej⁵. Także Estonia opowiada się za tą wykładnią w niniejszym postępowaniu. Jednakże Trybunał nie potwierdził jeszcze wyraźnie tej wykładni.

2. Niemniej w mojej opinii w sprawie Skydda Skogen przeanalizowałam już wykładnię pojęcia „umyślności” w zakazach dyrektywy ptasiej i ostrzegłam przed przenoszeniem wykładni dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do tego punktu na dyrektywę ptasią bez ograniczeń⁶. Obecnie estoński sąd najwyższy, Riigikohus, zwrócił się do Trybunału o wyjaśnienie tej kwestii na podstawie sporu prawnego dotyczącego dopuszczalności wycinki drzew w okresie lęgowym ptaków. Na wypadek bezpośredniego przeniesienia orzecznictwa dotyczącego dyrektywy siedliskowej na dyrektywę ptasią, zadaje on również pytanie, czy prace te mogłyby być dopuszczalne na podstawie odstępstwa z art. 9 dyrektywy ptasiej. Jeśli żadne odstępstwo nie ma zastosowania, sąd chciałby wiedzieć, czy interpretowane w ten sposób zakazy dyrektywy ptasiej są zgodne z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej i podstawowym prawem własności.

II. Ramy prawne

A. Konwencja berneńska

3. W zakresie prawa międzynarodowego znaczenie ma Konwencja berneńska o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk⁷. Europejska Wspólnota Gospodarcza ratyfikowała tę konwencję w 1982 r.⁸. W Estonii konwencja weszła w życie z dniem 1 grudnia 1992 r.⁹

4. Artykuł 6 Konwencji berneńskiej zawiera podstawowe zakazy wynikające z prawa ochrony gatunków:

„Każda z umawiających się stron podejmie właściwe i niezbędne przedsięwzięcia ustawodawcze i administracyjne, aby zapewnić szczególną ochronę gatunków dzikiej fauny, wymienionych w załączniku II. W odniesieniu do zwierząt tych gatunków muszą być przede wszystkim zakazane:

- a) wszystkie formy umyślnego chwytania, przetrzymywania i umyślnego zabijania zwierząt;
- b) umyślne uszkodzanie lub niszczenie miejsc rozrodu lub odpoczynku;
- c) umyślne niepokojenie dzikich zwierząt, zwłaszcza w okresie rozrodu, wychowu młodych lub snu zimowego, jeżeli takie postępowanie będzie miało znaczące skutki w odniesieniu do celów niniejszej konwencji;
- d) umyślne niszczenie lub wybieranie jaj oraz posiadanie jaj, a nawet wydmuszek;

⁵ Por. § 44 Bundesnaturschutzgesetz (niemieckiej federalnej ustawy o ochronie przyrody), która wprowadza zakazy bez kryterium umyślności; opinia Conseil d'État (rady stanu, Francja) z dnia 9 grudnia 2022 r. (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) w sprawie projektu energetyki wiatrowej; postanowienie Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria) z dnia 15 lutego 2024 r. (W104 2227635-1/149Z) w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-131/24, VIRUS, dotyczącej projektu budowy drogi.

⁶ Opinia w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 79–90.

⁷ Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej, podpisana w Bernie w dniu 19 września 1979 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 3, zwana dalej „konwencją”).

⁸ Decyzja Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 1).

⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>.

e) posiadanie i handel wewnętrzny tymi zwierzętami, żywymi lub martwymi, włączając w to zwierzęta wypchane oraz łatwo rozpoznawalne części zwierząt lub produkty z nich pochodzące, w przypadku gdy środek ten przyczyni się do zwiększenia skuteczności postanowień niniejszego artykułu”.

5. Wyjątki są uregulowane w art. 9 ust. 1 konwencji:

„O ile nie istnieje żadne inne zadowalające rozwiązanie, każda z umawiających się stron może stosować wyjątki od postanowień art. 4, 5, 6, 7 niniejszej konwencji i od zakazu stosowania środków określonych w art. 8, pod warunkiem że stosowanie wyjątku nie będzie miało ujemnego wpływu na przetrwanie danej populacji. Wyjątki można stosować z następujących powodów:

- w celu ochrony flory i fauny;
- w celu zapobieżenia poważnym szkodom w uprawach, pogłowie żywego inwentarza, lasach, gospodarstwach rybnych, wodach i innych formach własności;
- w celu ochrony zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa ruchu powietrznego oraz dla innych nadrzędnych interesów publicznych;
- ze względu na potrzeby prac badawczych i dydaktycznych, ponowne zasiedlanie, reintrodukcję i hodowlę;
- w celu zezwolenia, w ściśle kontrolowanych warunkach, wybiórczo i w ograniczonym stopniu, na pozyskiwanie, przetrzymywanie lub inne rozsądne wykorzystywanie niewielkiej liczby niektórych dzikich zwierząt i roślin”.

B. Prawo Unii

1. Dyrektywa ptasia

6. Zgodnie z motywem 6 dyrektywy ptasiej środki ochrony powinny być dostosowane do sytuacji poszczególnych gatunków ptactwa:

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

7. W motywie 10 dyrektywy ptasiej wymaga się między innymi utrzymania gatunków ptactwa na „zadawalającym poziomie”:

„Uwzględniając wysoki poziom populacji, rozmieszczenie geograficzne oraz wskaźniki reprodukcji w całej Wspólnocie, dopuszczalne jest polowanie na niektóre gatunki, co stanowi dopuszczalną ich eksploatację, o ile określone i przestrzegane są pewne ograniczenia i polowania takie nie zagrażają zachowaniu populacji tych gatunków na zadawalającym poziomie”.

8. W art. 1 dyrektywy ptasiej uregulowany jest jej zakres stosowania:

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

9. W art. 2 dyrektywy ptasiej zawarty jest podstawowy obowiązek państw członkowskich w odniesieniu do zachowania gatunków ptactwa:

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

10. W art. 5 dyrektywy ptasiej zawarte są zakazy niezależne od obszarów:

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

- a) umyślnego zabijania lub chwytania jakimikolwiek metodami;
- b) umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;
- c) wybierania ich jaj dziko występujących oraz zatrzymania tych jaj, nawet gdy są puste;
- d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy;
- e) [...]”.

11. W art. 7 dyrektywy ptasiej natomiast wyraźnie zezwala się na polowanie na niektóre gatunki ptactwa:

„1. Z uwagi na ich poziom populacji, rozmieszczenie geograficzne oraz wskaźnik reprodukcji w całej Wspólnocie można polować, w ramach określonych w ustawodawstwie krajowym, na gatunki wymienione w załączniku II. Państwa członkowskie zapewniają, aby polowanie na te gatunki nie zagrażało wysiłkom podejmowanym w celu ich ochrony na obszarze ich występowania.

2. [...]

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby praktyka łowiecka, w tym sokołnictwo, o ile jest ono praktykowane, prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi, była zgodna z zasadami rozsądnego wykorzystywania i ekologicznie zrównoważonej kontroli gatunków danego ptactwa oraz aby ta praktyka była zgodna, gdy chodzi o populację tych gatunków, w szczególności gatunków wędrownych, ze środkami wynikającymi z art. 2.

[...]”.

12. W art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej zezwala się na odstępstwa od zakazów z art. 5:

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

- a) – w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego,
 - w interesie bezpieczeństwa lotniczego,
 - w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do [upraw], inwentarza żywego, lasów, [obszarów] rybołówstwa i wód,
 - w celu ochrony flory i fauny;
- b) do celów badań i nauczania, repopulacji lub ponownego wprowadzania oraz dla wylęgu niezbędnego do powyższych celów;
- c) w celu zezwolenia, przy zachowaniu ściśle nadzorowanych warunków oraz na zasadach selektywnych, na chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach.

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

- a) gatunki, do których odstępstwa mają zastosowanie;
- b) dozwolone środki, sposoby lub metody chwytania lub zabijania;
- c) warunki ryzyka oraz okoliczności czasu i miejsca, w których przypadku takie odstępstwa mogą być przyznane;
- d) organ uprawniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz do decydowania, jakie środki, sposoby lub metody mogą być wykorzystywane, w ramach jakich limitów i przez kogo;
- e) kontrole, jakie będą przeprowadzone”.

2. *Dyrektywa siedliskowa*

13. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wymaga ustanowienia pewnych zakazów:

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

- a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;
- b) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków, snu zimowego i migracji;
- c) celowego niszczenia lub wybierania jaj;

d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

2. [...]”.

14. W art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej ustanowione zostały odstępstwa od regulacji zawartej w art. 12:

„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”.

C. Prawo estońskie

15. Estonia wdrożyła odpowiednie przepisy dyrektywy ptasiej za pośrednictwem Looduskaitseadus (ustawy o ochronie środowiska, Estonia, zwanej dalej „LKS”). Zgodnie z § 55 ust. 6¹ pkt 1 LKS zabronione jest umyślne niszczenie lub uszkodzanie gniazd i jaj ptaków czy też usuwanie ich gniazd, zaś w świetle pkt 2 tego ustępu umyślne płoszenie ptaków, w szczególności w okresie lęgowym i wychowu młodych. Paragraf 55 ust. 3 pkt 4 i ust. 6¹ LKS pozwalają na zabijanie osobników będących przedstawicielami gatunków zwierząt należących do kategorii ochronnych, w tym ptaków, a także na płoszenie ptaków czy też – w drodze wyjątku – uszkodzanie ich gniazd i jaj, jeżeli jest to niezbędne dla zapobiegania szkodom w odniesieniu do istotnych kultur rolnych, zwierząt gospodarskich, hodowli ryb lub innych ważnych wartości.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

16. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na skargach wniesionych przez dwie spółki, OÜ Voore Mets i AS Lemeks Põlva, którym Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska, Estonia) zakazał wycinki drzew na niektórych działkach leśnych w okresie lęgowym ptaków.

17. Zgodnie ze zgłoszeniami w zakresie gospodarki leśnej Voore Mets planowała przeprowadzenie rębni zupełnej, to jest wycinki, w wypadku której w ciągu roku co do zasady wycina się wszystkie drzewa na danej działce leśnej, z wyjątkiem nasienników i niezbędnych dla zabezpieczenia różnorodności flory i fauny drzew przeszłorębnych. Lemeks Põlva również planowała przeprowadzić przede wszystkim rębnię zupełną, ale w jednej ze stref także rębnię częściową. Rębnię częściową przeprowadza się, aby zwiększyć wartość lasu, uregulować jego gęstość i skład oraz umożliwić wykorzystanie drewna z drzew, które w najbliższej przyszłości ulegną wykrotowi. Wycina się przy tym jedynie część drzew, która odpowiada ilości określonej w rozporządzeniu przez właściwego ministra.

18. Keskkonnaamet początkowo tymczasowo zakazał prac w obu przypadkach w maju 2021 r., ponieważ wykazano naukowo, że w każdym lesie lęgnie się przynajmniej jedna para ptaków na hektar, w związku z czym kontynuowanie wycinki wiąże się z realnym niebezpieczeństwem przeszkodzenia w lęgu ptaków i wychowie ich młodych oraz niszczenia lub uszkodzania gniazd. Po przeprowadzeniu inspekcji na miejscu nakazał wstrzymanie wycinki do 15 lipca 2021 r. (Lemeks Põlva) i 31 lipca 2021 r. (Voore Mets).

19. Na działce, na której pracowała Lemeks Põlva, trwał z pewnością okres lęgowy dzięcioła dużego (*Dendrocopos major*, syn.: *Picoides major*) i zięby (*Fringilla coelebs*), prawdopodobnie też sikorki bogatki (*Parus major*) i sójki (*Garrulus glandarius*) oraz być może pierwsnka (*Phylloscopus collybita*), świstunki leśnej (*Phylloscopus sibilatrix*), świergotka ogrodowego (*Sylvia borin*), strzyżyka (*Troglodytes troglodytes*), płochacza pokrzywnicy (*Prunella modularis*) i rudzika (*Erithacus rubecula*).

20. Na działce Voore Mets zaobserwowano również ptaki, które najprawdopodobniej miały na tym obszarze gniazda, a mianowicie świstunkę leśną, strzyżyka, kosa (*Turdus merula*), drozda śpiewaka (*Turdus philomelos*) i ziębę. Ponadto stwierdzono występowanie dwóch prawdopodobnych lęgów – w dziupli dzięcioła odkryto gniazdo kowalika (*Sitta europaea*), a także zaobserwowano aktywność pary gili (*Pyrrhula pyrrhula*). Na odnośnej działce jest wiele drzew dziuplastych, w których ptaki mogą mieć gniazda, czego jednak nie stwierdzono podczas inspekcji na miejscu. Wycinkę zawieszono do dnia 31 lipca 2021 r., aby zapewnić również ochronę późnych lęgów, na przykład świstunki leśnej, trznadla (*Phylloscopus trochilus*) i muchołówki małej (*Ficedula parva*), które prawdopodobnie również tam występują.

21. W następstwie tego Voore Mets wniosła skargę, żądając naprawienia szkody w wysokości 2403,52 EUR, natomiast Lemeks Põlva wniosła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji Keskkonnaamet.

22. W pierwszej instancji właściwy sąd administracyjny uznał drugą decyzję, tj. wstrzymanie wycinki drzew do 15 i 31 lipca 2021 r., za nieproporcjonalną, ale druga instancja oddaliła skargi w całości.

23. W obu postępowaniach skarga kasacyjna jest obecnie rozpatrywana przez Riigikohus (sąd najwyższy), który zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa można dokonywać w ten sposób, że przewidziane tam zakazy obowiązują wyłącznie w zakresie, jaki jest niezbędny w celu zachowania populacji odnośnych gatunków na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowemu i kulturowemu w rozumieniu art. 2 tej

dyrektywy, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne, jeżeli zabijanie lub płoszenie ptaków czy też niszczenie lub uszkodzanie ich gniazd lub jaj nie jest celem podejmowanego działania?

- 2) Czy wykładni art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy należy dokonywać w ten sposób, że zabronione w myśl tych przepisów działania w okresie lęgowym mają charakter umyślny między innymi wówczas, gdy na podstawie danych naukowych i obserwacji poszczególnych ptaków można wyjść z założenia, że w lesie, który ma zostać całkowicie wycięty (rębnia zupełna), ma gniazda około dziesięciu par ptaków na hektar, przy czym nie stwierdzono, że na obszarze wycinki mają gniazda osobniki o niewłaściwym stanie ochrony?
- 3) Czy wykładni art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy należy dokonywać w ten sposób, że zabronione w myśl tych przepisów działania w okresie lęgowym mają charakter umyślny między innymi wówczas, gdy na podstawie danych naukowych i obserwacji poszczególnych ptaków można wyjść z założenia, że w lesie, w którym ma zostać wycięta jedynie część drzew (rębnia częściowa), ma gniazda około dziesięciu par ptaków na hektar, przy czym nie ma podstaw, by założyć, że na obszarze wycinki mają gniazda osobniki o niewłaściwym stanie ochrony?
- 4) Czy wykładni art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy można dokonywać w ten sposób, że są z nimi zgodne przepisy państwa członkowskiego, które pozwalają na odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 5 lit. a), b) i d) tej dyrektywy, aby umożliwić rębnię zupełną w okresie lęgowym i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności?
- 5) Czy wykładni art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy można dokonywać w ten sposób, że są z nimi zgodne przepisy państwa członkowskiego, które pozwalają na odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 5 lit. a), b) i d) tej dyrektywy, aby umożliwić rębnię częściową w okresie lęgu ptaków i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności?
- 6) Jeżeli dyrektywa 2009/147 nie pozwala na rębnię zupełną w okresie lęgowym i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności, czy takie uregulowanie jest zgodne z art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i czy obowiązuje ono nawet wówczas, gdy wycinka nie oddziałuje niekorzystnie na żadne gatunki ptactwa o niewłaściwym stanie ochrony?
- 7) Jeżeli dyrektywa 2009/147 nie pozwala na rębnię częściową w okresie lęgowym i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności, czy takie uregulowanie jest zgodne z art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i czy obowiązuje ono nawet wówczas, gdy wycinka nie oddziałuje niekorzystnie na żadne gatunki ptactwa o niewłaściwym stanie ochrony?”.

24. OÜ Voore Mets, AS Lemeks Põlva, Estonia, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przedstawiły uwagi na piśmie i podczas rozprawy w dniu 11 grudnia 2024 r.

IV. Ocena prawna

25. Artykuł 5 lit. a), b) i d) dyrektywy ptasiej wymaga, aby państwa członkowskie zakazały zabijania lub niepokojenia ptactwa oraz niszczenia lub uszkodzania gniazd i jaj, jeżeli takie działania są „umyślne”. Trybunał interpretuje podobne zakazy zawarte w art. 12 dyrektywy siedliskowej w ten sposób, że obejmują one również niekorzystne oddziaływania, których podmiot podejmujący działania nie zamierzał, ale je akceptował¹⁰.

26. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma zatem na celu wyjaśnienie, czy wycinka drzew w ramach gospodarki leśnej jest objęta powyższymi zakazami, nawet jeśli nie ma na celu niekorzystnego oddziaływania na ptaki (zob. A). Jeśli zakazy mają zastosowanie, Riigikohus (sąd najwyższy) pyta, czy zezwolenie na prace może nastąpić na podstawie odstępstw na mocy art. 9 dyrektywy ptasiej (zob. B) i czy prawa podstawowe sprzeciwiają się zakazom (zob. C). W pierwszej kolejności należy jednak odnieść się do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

27. Voore Mets i Lemeks Põlva uważają, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ sąd odsyłający może rozstrzygnąć sprawę na podstawie mojej opinii w sprawie Skydda Skogen¹¹. Jednakże wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, nawet jeżeli Trybunał wydał już orzeczenie w przedmiocie danych pytań¹². W związku z tym propozycje orzeczeń zawarte w opiniach tym bardziej nie mogą podważać dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

A. Pytania od pierwszego do trzeciego – wykładnia zakazów wynikających z art. 5 dyrektywy ptasiej

28. Punktem wyjścia dla pierwszych trzech pytań jest wyżej wspomniane orzecznictwo dotyczące art. 12 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym zakaz umyślnego niekorzystnego oddziaływania na gatunki chronione obejmuje również niekorzystne oddziaływania, które podmiot podejmujący działania akceptuje. Jeżeli orzecznictwo to zostanie przeniesione na art. 5 dyrektywy ptasiej, przepis ten mógłby wykluczać wycinkę drzew w kontekście gospodarki leśnej w szczególności w okresie lęgowym.

29. Jak przekonująco argumentuje Riigikohus (sąd najwyższy), „nie można mieć rozsądnych wątpliwości co do tego, że rębnia zupełna w okresie lęgowym niemal z pewnością będzie prowadzić do niszczenia gniazd i jaj, a także śmierci wykłutych piskląt oraz niepokojenia ptaków, jeżeli są podstawy, by założyć, że na danej działce leśnej gniazda ma znaczna liczba ptaków. Jeżeli w wypadku rębni zupełnej – nieświadomie lub świadomie – wycina się drzewo z gniazdem, musi to skutkować zniszczeniem gniazda. Nawet gdyby drzewo z gniazdem pozostawiono, ptakom, do których to gniazdo należy, zagrażają nie tylko płoszący je hałas, ale też utrata dotychczasowego siedliska”. Estonia uzasadnia tę ocenę na podstawie badań naukowych i wyjaśnia, że rębnia

¹⁰ Wyroki: z dnia 18 maja 2006 r., Komisja/Hiszpania (Wydra) (C-221/04, EU:C:2006:329, pkt 71); z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 159); z dnia 4 marca 2021 r., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, pkt 51).

¹¹ Opinia w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699.

¹² Wyrok z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 37).

częściowa może mieć znaczące niekorzystne skutki dla ptaków w okresie lęgowym, ponieważ istnieje ryzyko, że ptaki już tylko z powodu niepokojenia będą zbyt długo przebywać z dala od swoich gniazd, a nawet je porzucać.

30. Pierwsze pytanie opiera się zatem na założeniu, że wycinka drzew w okresie lęgowym nie ma wprowadzić na cel niekorzystnych oddziaływań na ptaki, ale są one akceptowane, i te oddziaływania muszą być co do zasady zakazane na mocy art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy ptasiej. Na tej podstawie Riigikohus (sąd najwyższy) pyta, czy zakres zakazów jest ograniczony w taki sposób, że mają one zastosowanie jedynie w zakresie, jaki jest niezbędny w celu zachowania populacji odnośnych gatunków na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym w rozumieniu art. 2 tej dyrektywy, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne. Drugie pytanie dotyczy rębni zupełnej, a trzecie rębni częściowej, przy czym Riigikohus (sąd najwyższy) zakłada w obu przypadkach, że na danym obszarze wycinki nie mają gniazd osobniki o niewłaściwym stanie ochrony.

31. Odpowiedź na te pytania zależy od tego, jak interpretuje się pojęcie „umyślności”, które jest powiązane z niekorzystnymi oddziaływaniami, które mają być zakazane na mocy art. 5 dyrektywy ptasiej. Istnieją przesłanki wskazujące na to, że zakazy te mają obejmować niekorzystne oddziaływania, które podmiot podejmujący działania jedynie akceptował (zob. sekcja 1). Istnieją jednak uzasadnione powody, aby odrzucić tę wykładnię (zob. sekcja 2). W związku z tym opowiedziałam się już za wspomnianym przez Riigikohus (sąd najwyższy) ograniczeniem tej wykładni (zob. sekcja 3). Proponowane przeze mnie ograniczenie zakazów jest zamierzone przynajmniej w tekście zakazu niepokojenia (zob. sekcja 4). Zmiany, jakie zaszły w międzyczasie, nie podważają zasadniczo mojego stanowiska (zob. sekcja 5). Wreszcie, wskazana jest również uwaga dotycząca naukowego uzasadnienia niezbędnych ustaleń (zob. sekcja 6).

1. Przesłanki przemawiające za szeroką wykładnią pojęcia umyślności w art. 5 dyrektywy ptasiej

32. Szeroka wykładnia pojęcia umyślności reprezentowana przez Komisję i – z ograniczeniami – przez Estonię może opierać się na orzecznictwie dotyczącym dyrektywy siedliskowej, ponieważ system ochrony dyrektywy ptasiej należy zasadniczo interpretować w podobny sposób¹³. Jak już wspomniano, art. 12 dyrektywy siedliskowej zawiera podobne zakazy umyślnego powodowania niekorzystnych oddziaływań. Trybunał orzekł już, że przesłanka umyślności jest spełniona, gdy wykazano, iż działający chciał zabicia okazu chronionego zwierzęcia¹⁴ względnie niepokojenie takich gatunków lub zniszczenie jaj¹⁵ lub *co najmniej to akceptował*.

33. Trybunał zastosował już w sposób dorozumiany to orzecznictwo do dyrektywy ptasiej w wyroku w sprawie Puszczy Białowieskiej. Sprawa dotyczyła wycinki i usunięcia uszkodzonych, martwych lub zamierających drzew, co w planie zagospodarowania obszaru chronionego zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla niektórych gatunków ptactwa, podlegających tam szczególnej ochronie¹⁶. W związku z tym Trybunał zakwalifikował te środki jako umyślne

¹³ Wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r., Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona) (C-217/19, EU:C:2020:291, pkt 84).

¹⁴ Wyroki: z dnia 18 maja 2006 r., Komisja/Hiszpania (Wydra) (C-221/04, EU:C:2006:329, pkt 71); z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 159).

¹⁵ Wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, pkt 51).

¹⁶ Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 253, 254).

niszczenie lub uszkodzanie gniazd i jaj oraz jako usuwanie gniazd [art. 5 lit b) dyrektywy ptasiej] oraz jako umyślne płoszenie, w szczególności w okresie rozrodu i wychowywania młodych [art. 5 lit. d)]¹⁷, mimo że niekorzystne oddziaływania te nie były celem środków.

34. Według Komisji szeroka wykładnia pojęcia umyślności może również opierać się na konwencji berneńskiej, którą Unia wdraża za pośrednictwem dyrektywy ptasiej¹⁸, a zatem musi być brana pod uwagę przy dokonywaniu jej wykładni¹⁹. Konwencja ta przewiduje w art. 6 zakazy analogiczne do zakazów zawartych w art. 5 dyrektywy ptasiej i art. 12 dyrektywy siedliskowej, które również dotyczą umyślnych niekorzystnych oddziaływań²⁰. Stały Komitet tej konwencji postanowił, że umyślne uszkodzenie lub zniszczenie miejsc rozrodu lub odpoczynku powinno obejmować również czyny, które nie zostały popełnione z zamiarem ich uszkodzenia lub zniszczenia, ale ze świadomością, że byłoby to prawdopodobnie wynikiem działania²¹.

35. W związku z tym zakazy zawarte w art. 5 dyrektywy ptasiej są stosowane w różnych państwach członkowskich w odniesieniu do niekorzystnych oddziaływań na ptaki, które nie były zamierzone, ale akceptowane²².

2. Powody zawężającej wykładni pojęcia umyślności w art. 5 dyrektywy ptasiej

36. Niemniej jednak w mojej opinii w sprawie Skydda Skogen²³ ostrzegałam przed stosowaniem szerokiej wykładni pojęcia umyślności zawartego w art. 12 dyrektywy siedliskowej do art. 5 dyrektywy ptasiej bez ograniczeń. W wyroku wydanym w następstwie mojej opinii Trybunał wprowadził nie wypowiedział się na ten temat, a jedynie omówił w tym względzie art. 12 dyrektywy siedliskowej²⁴. Jednakże niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na tej opinii, a dwie spółki, których dotyczy sprawa w postępowaniach głównych, proponują zastosowanie się do niej.

37. Mój pogląd opiera się zasadniczo na fakcie, że szeroka wykładnia pojęcia umyślności przy stosowaniu art. 5 dyrektywy ptasiej miałyby skutki daleko wykraczające poza skutki przy stosowaniu art. 12 dyrektywy siedliskowej [zob. lit. a)]. Tak rozumiana regulacja dotycząca zakazu nie byłaby również konieczna do osiągnięcia celów dyrektywy ptasiej [zob. lit. b)]. Doprowadziłoby to zatem do sprzeczności strukturalnych w systemie dyrektywy ptasiej [zob. lit. c)].

¹⁷ Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 259).

¹⁸ Sprawozdanie dotyczące konwencji o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory (1997–1998) (art. 9 ust. 2) (przedstawione przez Komisję), SEC/2001/0515 wersja ostateczna.

¹⁹ Zobacz w odniesieniu do innych umów międzynarodowych wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r., Poulsen i Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 9); z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 291); z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 123); z dnia 11 lipca 2018 r., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, pkt 44).

²⁰ W dwóch wiążących wersjach językowych użyto terminów „intentionelle” (w języku francuskim) i „deliberate” (w języku angielskim). Z kolei niewiążące tłumaczenie niemieckie posługuje się zarówno terminem „Absicht” [umyślność] [art. 6 lit. a)], jak i – moim zdaniem błędnie – terminem „mutwillig” [„złośliwie”] [art. 6 lit. b), c) i d)].

²¹ Punkt 3 lit. b) rezolucji nr 1 (1989) z dnia 9 czerwca 1989 r. W tym zakresie zob. już moja opinia w sprawie Komisja/Hiszpania (Wydra) (C-221/04, EU:C:2005:777, pkt 39).

²² Zobacz odniesienia w przypisie 5.

²³ Opinia w sprawach połączonych C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 79–90.

²⁴ Wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, pkt 48).

a) Skutki szerokiej wykładni pojęcia umyślności

38. Ochrona gatunków na mocy dyrektywy siedliskowej jest ograniczona do kilku, zazwyczaj²⁵ bardzo rzadkich, gatunków. Ponieważ gatunki te są rzadkie, konieczna jest ścisła ochrona każdego pojedynczego okazu, co zostało jasno wyrażone w art. 12 dyrektywy siedliskowej za pomocą koncepcji *systemu ścisłej ochrony*²⁶. Jednocześnie rzadkość tych gatunków oznacza również, że konflikty z nimi nie są zbyt częste²⁷.

39. Natomiast zakazy zawarte w art. 5 dyrektywy ptasiej mają zastosowanie do *wszystkich* ptaków europejskich, czyli też do gatunków pospolitych, które można stale napotkać niemal wszędzie. Trudno też twierdzić, że nowoczesne społeczności nie godzą się na naruszania dobrostanu tych gatunków. Wręcz przeciwnie, wiadomo, że szeroki zakres działań człowieka, takich jak budowa budynków²⁸ lub ruch drogowy²⁹, stwarzają znaczne zagrożenie³⁰ dla takich gatunków. Voore Mets dodatkowo podkreśla straty spowodowane przez koty domowe i rolnictwo.

40. Gdyby zakazy z art. 5 dyrektywy ptasiej miały obowiązywać bez ograniczeń już w przypadku, w którym podmiot podejmujący działania jedynie godzi się na możliwość takich niekorzystnych oddziaływań, spowodowałoby to poważne konflikty z prawami podstawowymi, do których Riigikohus (sąd najwyższy) odnosi się w pytaniach szóstym i siódmym³¹.

b) Konieczność wprowadzenia zakazu dla osiągnięcia celów dyrektywy ptasiej

41. W związku z tym prawodawca już w momencie przyjmowania dyrektywy ptasiej uściślił, że celem dyrektywy nie jest bezwzględna ochrona każdego okazu ptaka. Przeciwnie, zgodnie z art. 2 dyrektywy populacje gatunków powinny zostać zachowane na poziomie lub dostosowane do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne³². Chociaż państwa członkowskie, z zastrzeżeniem uregulowań szczególnych, dysponują w tym zakresie uprawnieniami dyskrecjonalnymi³³, motywy 3, 5, 7, 8 i przede wszystkim motyw 10 dyrektywy wskazują, że oznacza to zachowanie na „zadowalającym poziomie”³⁴ populacji wszystkich gatunków dzikiego ptactwa³⁵. Pomimo wymogów kulturowych, gospodarczych i rekreacyjnych, poziom gatunku może być „zadawalający” tylko wtedy, gdy zapewnia dalsze istnienie populacji w ich naturalnym zasięgu³⁶.

²⁵ S. Möckel, 35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie, *Natur und Recht* 2014, s. 381 (387), trafnie wskazuje jednak na szeroko rozpowszechnione nietoperze, których wszystkie gatunki podlegają ścisłej ochronie na mocy dyrektywy siedliskowej.

²⁶ Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Hiszpania (Wydra) (C-221/04, EU:C:2005:777, pkt 50).

²⁷ Moja opinia w sprawach połączonych Föreningen Skydda Skogen i in. (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 80).

²⁸ Zobacz na przykład C. S. Machtans, C.H.R. Wedeles, E.M. Bayne, A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows, *Avian Conservation and Ecology* 8.2 (2013), s. 5.

²⁹ Zobacz na przykład F.M. Slater, An assessment of wildlife road casualties—the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed, *Web Ecology*, 3.1 (2002), s. 33.

³⁰ Moja opinia w sprawach połączonych Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 81).

³¹ W tym względzie poniżej, pkt 92 i nast.

³² Moja opinia w sprawach połączonych Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 82).

³³ Zobacz wyroki: z dnia 8 lipca 1987 r.: Komisja/Belgia (247/85, EU:C:1987:339, pkt 8); Komisja/Włochy (262/85, EU:C:1987:340, pkt 8); z dnia 19 stycznia 1994 r., Association pour la protection des animaux sauvages i in. (C-435/92, EU:C:1994:10, pkt 20).

³⁴ Zobacz wyroki: z dnia 27 kwietnia 1988 r., Komisja/Francja (252/85, EU:C:1988:202, pkt 28); z dnia 16 października 2003 r., Ligue pour la protection des oiseaux i in. (C-182/02, EU:C:2003:558, pkt 17); z dnia 23 kwietnia 2020 r., Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona) (C-217/19, EU:C:2020:291, pkt 68); jak również opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:116, pkt 50); moja opinia w sprawie Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2006:569, pkt 111–112).

³⁵ Zobacz moja opinia w sprawach połączonych Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 97).

³⁶ Zobacz moja opinia w sprawie Eesti Suurkisjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, pkt 70–83).

42. Jednakże zachowanie na zadowalającym poziomie pospolitych gatunków nie wymaga z reguły zakazów, które mają zastosowanie już wtedy, gdy niekorzystne oddziaływanie jest jedynie akceptowane. Nawet gdyby przetrwanie niektórych gatunków miało zależeć od takich zakazów, to nie dotyczy to gatunków pospolitych, które występują właśnie dlatego tak powszechnie, że działalność człowieka nie zagraża ich populacji, przynajmniej do tej pory³⁷.

43. Jeżeli populacje określonych, dawniej częściej występujących gatunków mimo to ulegają zmniejszeniu, często ważniejszą sprawą będzie zachowanie ich siedlisk i odpowiednie gospodarowanie nimi. Takie spadki populacji są bowiem z reguły następstwem zmian sposobów korzystania z tych siedlisk przez ludzi. Dyrektywa ptasia zawiera już tę koncepcję, ponieważ art. 3 zobowiązuje państwa członkowskie do ochrony siedlisk wszystkich gatunków ptactwa³⁸. Artykuł 4 ust. 7 i art. 5 ust. 5 rozporządzenia 2024/1991³⁹ konkretyzują obecnie to zobowiązanie.

44. Z kolei zakazy z art. 5 dyrektywy ptasiej mają na celu przede wszystkim ochronę poszczególnych osobników i jedynie pośrednio chronią siedliska. Ich stosowanie już w przypadku godzenia się na wskazane w tym przepisie niekorzystne oddziaływanie byłoby natomiast często działaniem mniej nadającym się do zachowania tych populacji i w związku z tym nie byłoby najłagodniejszym środkiem⁴⁰.

45. Dlatego też, w przeciwieństwie do art. 12 dyrektywy siedliskowej, art. 5 dyrektywy ptasiej nie wymaga systemu ścisłej ochrony, lecz *powszechnego systemu* ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa europejskiego. Zgodnie z motywem 6 dyrektywy ptasiej powinien on być dostosowany do sytuacji poszczególnych gatunków ptactwa.

c) Sprzeczności strukturalne w systemie dyrektywy ptasiej

46. Towarzyszy temu kolejna różnica pojęciowa między przepisami dotyczącymi ochrony na podstawie art. 5 dyrektywy ptasiej i art. 12 dyrektywy siedliskowej. Ponieważ art. 5 ma zastosowanie do wszystkich europejskich gatunków ptactwa, nie ma możliwości całkowitego wyłączenia niektórych gatunków z tego systemu ochrony. Natomiast art. 19 dyrektywy siedliskowej pozwala na zmianę załącznika IV do tej dyrektywy, który wymienia gatunki chronione na podstawie art. 12.

47. Nieograniczona szeroka wykładnia pojęcia umyślności i związana z nią ścisła ochrona ptaków europejskich prowadziłaby ponadto do sprzeczności w ocenie w ramach dyrektywy ptasiej. Artykuł 7 zezwala bowiem jako wyjątek od zakazów zabijania i chwytania ptaków na polowanie na niektóre gatunki ptactwa wymienione w załączniku II, które ponadto podlegają zakazom określonym w art. 5. Nie jest jednak oczywiste, dlaczego celowe osłabienie tych gatunków poprzez polowanie, tj. zasadniczo działalność rekreacyjną o bardzo niewielkim znaczeniu gospodarczym, powinno być uprzywilejowane w stosunku do wszystkich innych działań człowieka, w ramach których niekorzystne oddziaływanie na te gatunki nie jest zamierzone, a jedynie akceptuje się takie oddziaływanie. Jest to tym bardziej prawdziwe, że niektóre z tych innych działań mają zasadnicze znaczenie dla naszego społeczeństwa. Wystarczy pomyśleć o budowie dróg, budynków czy turbin wiatrowych.

³⁷ Moja opinia w sprawach połączonych *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 83).

³⁸ Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Komisja/Irlandia (*Pardwa mszarna*) (C-117/00, EU:C:2002:366, pkt 15 i nast.).

³⁹ Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz.U. L, 2024/1991).

⁴⁰ Moja opinia w sprawach połączonych *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 84).

48. Również uregulowanie wprowadzające odstępstwa w art. 9 dyrektywy ptasiej może skorygować nieograniczenie szeroką wykładnię art. 5 jedynie w bardzo ograniczonym zakresie poprzez zrównoważenie sprzecznych interesów. Podczas gdy art. 16 ust. 1 lit. c) dyrektywy siedliskowej zezwala na odstępstwa z różnych powodów wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, wyjątki w art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej są sformułowane w sposób znacznie bardziej szczegółowy.

49. Jak pokazują pytania czwarte i piąte Riigikohus (sądu najwyższego), nie jest wprawdzie całkowicie wykluczone, że wykorzystanie gospodarcze lasów jest objęte co najmniej art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej, który dopuszcza środki mające na celu zapobieganie poważnym szkodom w odniesieniu do lasów. Taka wykładnia byłaby jednak trudna do pogodzenia z utrwalonym orzecznictwem, zgodnie z którym zasadniczo należy dokonywać zawężającej wykładni art. 9 jako uregulowania wprowadzającego odstępstwa⁴¹.

50. W międzyczasie prawodawca Unii zdecydował również, że przedsięwzięcia w zakresie energii odnawialnej służą zdrowiu i bezpieczeństwu publicznemu w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. a) dyrektywy ptasiej⁴². Przedsięwzięcia takie w sposób oczywisty wiążą się z szerokim interesem publicznym, ale nawet przy szerokiej wykładni pojęć „zdrowie publiczne” i „bezpieczeństwo publiczne” trudno je powiązać z tymi celami. Ta interwencja legislacyjna podkreśla zatem, że wyjątki w art. 9 są sformułowane zbyt wąsko, aby zapewnić wystarczającą przestrzeń dla nadrzędnych interesów publicznych.

3. Wykładnia art. 5 dyrektywy ptasiej zgodna z prawami podstawowymi

51. Ze wszystkich przedstawionych właśnie powodów Trybunał nie powinien bez ograniczeń przenosić wykładni pojęcia umyślności dokonanej w odniesieniu do art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej na pojęcie umyślności w art. 5 dyrektywy ptasiej⁴³.

52. Wspomniane wyżej ustalenia wyroku w sprawie Puszczy Białowieskiej⁴⁴ zakazują jednak rozszerzania zakazów art. 5 dyrektywy ptasiej wyłącznie na zamierzone niekorzystne oddziaływania na ptactwo. Wręcz przeciwnie, Trybunał wykazał tam, że mogą istnieć przypadki, w których stosuje on ten przepis do niekorzystnego oddziaływania, które podmiot podejmujący działania jedynie akceptuje. Takie zastosowanie jest odpowiednie w przypadku oddziaływania na rzadkie lub zagrożone gatunki. W przypadku tych gatunków restrykcje wynikające z zakazów mają praktycznie ograniczony zakres, ponieważ są stosowane bardzo rzadko. Jednocześnie mogą one znacząco przyczynić się do ochrony tych gatunków⁴⁵.

53. Odpowiednie wyważenie danych działań i celów dyrektywy, które szanuje prawa podstawowe osób zainteresowanych, polega raczej na tym, że niekorzystne oddziaływania, które są akceptowane, są objęte tylko w takim zakresie zakazami, w jakim jest to niezbędne w świetle celów

⁴¹ Zobacz w tym względzie poniżej, pkt 77 i nast.

⁴² Artykuł 3 rozporządzenia Rady (UE) 2022/2577 z dnia 22 grudnia 2022 r. ustanawiającego ramy służące przyspieszeniu wdrażania rozwiązań w zakresie energii odnawialnej (Dz.U. 2022, L 335, s. 36), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) 2024/223 z dnia 22 grudnia 2023 r. (Dz.U. L, 2024/223), oraz art. 16f dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylającą dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz.U. L, 2023/2413).

⁴³ Moja opinia w sprawach połączonych *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 87).

⁴⁴ Zobacz powyżej, pkt 33.

⁴⁵ Moja opinia w sprawach połączonych *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 88).

z art. 2 dyrektywy ptasiej. W związku z tym należy zaakceptować, że taka wykładnia jest w jej stosowaniu bardziej skomplikowana, ponieważ wymaga uwzględnienia stanu ochrony gatunków ptactwa. W każdym razie w konsekwencji jest ona zgodna z szerokim stosowaniem zakazów we wskazanym wyroku w sprawie Puszczy Białowieskiej, gdyż tamta sprawa dotyczyła bardzo rzadkich gatunków ptactwa na obszarze, który został wyznaczony w celu ich szczególnej ochrony⁴⁶.

54. Wykładnia ta usuwa również wspomnianą sprzeczność oceny z przepisami łowieckimi⁴⁷. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 dyrektywy ptasiej polowanie jest dozwolone wyłącznie z uwagi na poziom populacji, rozmieszczenie geograficzne oraz wskaźnik reprodukcji danego gatunku. Ponadto art. 7 ust. 4 wymaga od państw członkowskich zapewnienia zgodności polowań z art. 2. Nie chodzi zatem o gatunki rzadkie lub zagrożone, które w celu ochrony wymagają szerokiej wykładni zakazów umyślnego niekorzystnego oddziaływania.

55. Zakazy wynikające z art. 5 dyrektywy ptasiej obejmują zatem niekorzystne oddziaływanie, które podmiot podejmujący działania akceptuje, tylko wtedy, gdy dotyczy ono szczególnie rzadkich lub zagrożonych gatunków ptactwa. W tym przypadku stosowanie zakazów jest konieczne do tego, by populacja tych gatunków ptactwa została zachowana na poziomie lub dostosowana do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne⁴⁸.

4. W przedmiocie zakazu niepokojenia na podstawie art. 5 lit. d) dyrektywy ptasiej

56. Wypracowana właśnie wykładnia pojęcia umyślnego niekorzystnego oddziaływania zapobiegłaby przede wszystkim wykraczającemu ponad wymogi dyrektywy stosowaniu zakazów umyślnego zabijania oraz umyślnego niszczenia lub uszkodzania gniazd i jaj przewidzianych w art. 5 lit. a) i b) dyrektywy ptasiej.

57. Natomiast jeśli chodzi o zakaz umyślnego niepokojenia przewidziany w art. 5 lit. d) dyrektywy ptasiej, takie ograniczenie jest już wyraźnie przewidziane w tekście. W związku z tym zakaz niepokojenia gatunków ptactwa, w szczególności w okresie lęgowym i wychowu młodych, obowiązuje (tylko) wtedy, gdy niepokojenie to mogłoby mieć znaczenie w odniesieniu do celów tej dyrektywy. W związku z powyższym należy zakazać niepokojenia tylko wtedy, gdy istotnie oddziałuje na cel zachowania populacji gatunków ptactwa na zadowalającym poziomie lub ich dostosowania do tego poziomu, a w szczególności, gdy oddziałuje niekorzystnie na rzadkie ptaki w okresie lęgu lub chowu młodych⁴⁹.

58. Z przepisu tego można wyprowadzić *argumentum e contrario*, ponieważ w innych zakazach nie ma odpowiedniego wyraźnego ograniczenia. I tak Trybunał odmówił już stosowania zakazów ogółem, w tym zakazów umyślnego niekorzystnego oddziaływania, jedynie do gatunków ptactwa, które są zagrożone⁵⁰.

⁴⁶ Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 18).

⁴⁷ Zobacz powyżej, pkt 47.

⁴⁸ Moja opinia w sprawach połączonych *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 90).

⁴⁹ W szczególności moja opinia w sprawach połączonych *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, pkt 96–100).

⁵⁰ Wyrok z dnia 4 marca 2021 r., *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, pkt 36, 44).

59. Proponowana tutaj wykładnia art. 5 dyrektywy ptasiej nie ma jednak na celu wyłączenia niektórych gatunków z jej zakresu ani ograniczenia zakresu zakazów w odniesieniu do wszystkich gatunków. Zakazy umyślnego niekorzystnego oddziaływania powinny raczej przynosić korzyści wszystkim gatunkom bez ograniczeń.

60. Proponowana przeze mnie wykładnia ma raczej na celu przypomnienie celów dyrektywy ptasiej zawartych w zakazie niepokojenia. Moja propozycja ma na celu uniknięcie wszelkich ograniczeń praw podstawowych, które nie są konieczne do osiągnięcia tych celów. Należy się tego obawiać, jeśli zakazy zostaną rozszerzone bez żadnych ograniczeń na niekorzystne oddziaływania na ptactwo, które nie są zamierzone, a jedynie akceptowane, chociaż takie zastosowanie nie jest konieczne dla ochrony danego gatunku.

5. Ostatnie zmiany

61. Od czasu mojej opinii w sprawie Skydda Skogen nastąpiły dalsze zmiany, które jednak nie prowadzą do zasadniczo nowej oceny sytuacji prawnej.

62. Późniejszy wyrok w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce można rozumieć jako przeniesienie pojęcia umyślności z art. 12 dyrektywy siedliskowej na art. 5 dyrektywy ptasiej. Trybunał powtórzył ustalenia dotyczące wykładni pojęcia umyślności w art. 12, a następnie stwierdził naruszenie obu przepisów⁵¹. Stwierdzenie to można jednak również ograniczyć do faktu, że przedmiotowy szeroki wyjątek w prawie krajowym od zakazów, które mają zostać przyjęte na podstawie tych dwóch przepisów, stanowi naruszenie niezależnie od tego, czy spełnione jest pojęcie umyślności. Wyjątek w prawie krajowym miał bowiem zastosowanie do każdej „gospodarki leśnej wykonywanej zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej”⁵², a zatem potencjalnie zezwalał również na umyślne niekorzystne oddziaływania na ptactwo.

63. Większe znaczenie ma fakt, że prawodawca Unii wydaje się zakładać zbieżność między art. 12 dyrektywy siedliskowej i art. 5 dyrektywy ptasiej, a zatem w szczególności przeniesienie pojęcia umyślności, przy przyjmowaniu przepisów mających na celu ułatwienie wydawania zezwoleń na przedsięwzięcia w zakresie wykorzystania energii odnawialnych, takich jak energia wiatrowa. Odniosłam się już do domniemania, że projekty te służą zdrowiu i bezpieczeństwu publicznemu w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. a) dyrektywy ptasiej⁵³. Towarzyszy temu dalsze domniemanie, że takie przedsięwzięcia leżą w nadrzędnym interesie publicznym w rozumieniu art. 16 dyrektywy siedliskowej, oraz dalsze ułatwienie uzasadnienia środków naruszających zakazy ochrony gatunkowej. Ponadto pod pewnymi warunkami takie przedsięwzięcia są zwolnione z wymogów ochrony gatunków określonych w art. 5 dyrektywy ptasiej⁵⁴. Motyw 37 dyrektywy 2023/2413 wyjaśnia ten ostatni przepis, stwierdzając, że sporadyczne zabijanie lub niepokojenie ptaków przez elektrownie wytwarzające energię odnawialną nie powinno być uznawane za umyślne, jeżeli podejmowane i monitorowane będą odpowiednie środki łagodzące.

⁵¹ Wyrok z dnia 2 marca 2023 r., Komisja/Polska (Gospodarka leśna i dobra praktyka leśna) (C-432/21, EU:C:2023:139, pkt 77–79).

⁵² Zobacz odtworzenie art. 14b ust. 3 polskiej ustawy o lasach w wyroku z dnia 2 marca 2023 r., Komisja/Polska (Gospodarka leśna i dobra praktyka leśna) (C-432/21, EU:C:2023:139, pkt 15).

⁵³ Zobacz powyżej, pkt 50.

⁵⁴ Artykuł 6 rozporządzenia Rady (UE) 2022/2577 (cytowany w przypisie 42), a także art. 15c ust. 1, art. 15e ust. 2 i 4 oraz art. 16a ust. 5 dyrektywy (UE) 2018/2001 zmienionej dyrektywą (UE) 2023/2413 (cytowanej w przypisie 42).

64. Te wysoce skomplikowane regulacje prawne nie byłyby jednak konieczne, gdyby zakazy zawarte w art. 5 dyrektywy ptasiej obejmowały wyłącznie działania mające na celu niekorzystne oddziaływanie na ptactwo. Projekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii mogą zagrażać ptakom, ale nie mają takiego zamiaru, co najwyżej akceptują takie zagrożenie.

65. Nie należy jednak wyolbrzymiać znaczenia tych przepisów. Prawodawca Unii nie zdecydował tam wyraźnie, że pojęcie umyślności w art. 5 dyrektywy ptasiej jest już spełnione, jeżeli zakazane niekorzystne oddziaływania są jedynie akceptowane. Nowe regulacje są raczej przede wszystkim reakcją na *obawę*, że ochrona gatunkowa w oparciu o szeroką wykładnię pojęcia umyślności mogłaby nadmiernie utrudniać ekspansję odnawialnych źródeł energii.

66. Co więcej, dla nowo utworzonych wyjątków nadal pozostanie zakres zastosowania, jeżeli – jak proponuję – zastosowanie szerokiego pojęcia umyślności przy ochronie ptaków jest uzależnione od stanu ochrony gatunku. Przynajmniej w odniesieniu do gatunków rzadkich lub zagrożonych zakazy – z zastrzeżeniem szczególnych uregulowań dotyczących energii odnawialnych – obowiązują bowiem również wtedy, gdy niekorzystne oddziaływanie jest jedynie akceptowane.

67. Rozwój sytuacji w międzyczasie nie wyklucza zatem wykładni pojęcia umyślności w art. 5 dyrektywy ptasiej, zgodnie z którą niekorzystne oddziaływanie, które podmiot podejmujący działanie akceptuje, jest zakazane tylko wtedy, gdy dotyczy szczególnie rzadkich lub zagrożonych gatunków ptaków.

6. Naukowe uzasadnienie niezbędnych ustaleń

68. Pytania drugie i trzecie odnoszą się między innymi do tego, w jaki sposób należy określić zagrożenie dla ptaków wynikające z danego środka. Celem jest wyjaśnienie, czy wystarczy, aby zakazy zawarte w art. 5 dyrektywy ptasiej miały zastosowanie do wycinek drzew, gdy na podstawie danych naukowych i obserwacji poszczególnych ptaków można wyjść z założenia, że w przedmiotowym lesie ma gniazda około dziesięciu par ptaków na hektar, przy czym nie ma podstaw, by założyć, że na obszarze wycinki mają gniazda osobniki gatunków ptactwa o niewłaściwym stanie ochrony.

69. Zgodnie z zaproponowaną tutaj wykładnią art. 5 dyrektywy ptasiej i przedstawionymi informacjami na temat populacji ptaków, których dotyczy sprawa, wydaje się mało prawdopodobne, aby ta część pytań była niezbędna do rozstrzygnięcia spraw w postępowaniu głównym.

70. Zatem jedynie w trosce o kompletność wyводу należy zauważyć, że właściwe organy muszą dokonać niezbędnych ustaleń z uwzględnieniem najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, aby zdecydować, czy zakazy stoją na przeszkodzie danej działalności⁵⁵.

⁵⁵ Zobacz wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 113); z dnia 17 marca 2021 r., One Voice i Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, pkt 30); z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, pkt 65, 74).

71. Oznacza to w szczególności, że właściwe organy powinny określić na podstawie tych informacji „wystarczający poziom” danego gatunku ptactwa⁵⁶, który należy zapewnić. Muszą one jednak również uwzględnić badania naukowe pozwalające na ustalenie, czy dany gatunek powinien być chroniony w ramach określonych działań, w przypadku gdy niekorzystne oddziaływania są jedynie akceptowane.

72. Ponieważ załącznik I do dyrektywy ptasiej ma na celu, zgodnie z jej art. 4 ust. 1, wyliczenie gatunków szczególnie rzadkich lub szczególnie zagrożonych, okoliczność, że taki gatunek jest dotknięty zaakceptowanym ryzykiem, stanowi wskazanie co do konieczności stosowania zakazów przewidzianych w art. 5. Takie wskazanie może jednak zostać podważone na podstawie najlepszych dostępnych informacji naukowych. W związku z tym nie można od samego początku wykluczyć, że muchołówka mała wspomniana w związku z decyzją przeciwko Voore Mets nie wymaga szczególnej ochrony, przynajmniej w Estonii, jak argumentował Voore Mets na rozprawie, powołując się na kryteria Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN), chociaż jest wymieniona w załączniku I.

73. Wyżej wymienione obowiązki kontrolne spoczywają na państwach członkowskich. Nie można natomiast wymagać od podmiotów prywatnych, aby opierały swoje postępowanie w sposób wyczerpujący na najlepszych informacjach naukowych w dziedzinie ochrony ptaków. Mogą one raczej założyć, że zasadniczo mogą prowadzić dozwoloną działalność, pod warunkiem zachowania wymaganej do tego staranności. Jednakże również podmioty prywatne muszą stosować się do ostrzeżeń i instrukcji, wydanych przez właściwe organy po zidentyfikowaniu zagrożeń, które są niezgodne z art. 5 dyrektywy ptasiej⁵⁷.

74. System kontroli wycinki drzew w okresie lęgowym praktykowany w Estonii wydaje się być zgodny z tym podejściem. Po tym, jak okazało się, że populacje ptaków w tym państwie członkowskim zmniejszają się, w szczególności w starych drzewostanach, Keskkonnaamet najpierw określił zagrożenia dla ptaków na podstawie typów siedlisk i wieku odpowiednich drzewostanów i na tej podstawie podzielił wszystkie obszary leśne na trzy klasy ryzyka. Opublikował te informacje w Internecie, aby właściciele lasów mogli je uwzględnić w swoich planach. W drugim etapie Keskkonnaamet, po powiadomieniu o działaniach związanych z wycinką, dokonuje przeglądu sytuacji w terenie i zakazuje działań, jeśli są one związane ze szczególnym zagrożeniem dla ptaków. Podczas rozprawy Estonia wyjaśniła, że na tej podstawie w 2023 r. po 2500 wizytach kontrolnych zakazano wycinki w 32 przypadkach.

7. Wniosek częściowy

75. Podsumowując, należy zatem zauważyć, że zakazy wynikające z art. 5 dyrektywy ptasiej obejmują niekorzystne oddziaływanie, które podmiot podejmujący działania akceptuje, tylko wtedy, gdy wpływa ono na szczególnie rzadkie gatunki ptactwa lub gatunki szczególnie zagrożone w świetle najlepszej dostępnej wiedzy naukowej. W tych przypadkach stosowanie zakazów jest bowiem konieczne do tego, by populacja danego gatunku ptactwa w rozumieniu art. 2 została zachowana na poziomie lub dostosowana do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne.

⁵⁶ Zobacz powyżej, pkt 41.

⁵⁷ Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Hiszpania (Wydra) (C-221/04, EU:C:2005:777, pkt 52).

76. Dla pełnego obrazu należy dodać, że państwa członkowskie mają oczywiście swobodę przyjmowania bardziej rygorystycznych środków ochrony ptaków zgodnie z art. 193 TFUE i art. 14 dyrektywy ptasiej⁵⁸.

B. Pytania czwarte i piąte –uzasadnienie odstępstw na podstawie art. 9 dyrektywy ptasiej ze względu na prawo własności

77. Poprzez pytania czwarte i piąte Riigikohus (sąd najwyższy) chciałby się dowiedzieć, czy art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie w związku z art. 2 dyrektywy ptasiej dopuszcza odstępstwa od zakazów określonych w art. 5 w odniesieniu do rębni zupełnej lub częściowej w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności.

78. Pytania te zostały w sposób oczywisty zadane na wypadek, gdyby wycinki planowane w sprawach w postępowaniu głównym wchodziły w zakres zakazów umyślnego zabijania ptactwa na podstawie art. 5 lit. a) dyrektywy ptasiej, umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd na podstawie art. 5 lit. b) oraz umyślnego niepokojenia ptactwa na podstawie art. 5 lit. d). Jeżeli jednak Trybunał przyjmie zaproponowaną tutaj wykładnię art. 5, nie wydaje się prawdopodobne na podstawie dostępnych informacji na temat danych gatunków ptactwa, aby zakazy te miały zastosowanie, wobec czego nie byłoby konieczne udzielanie odpowiedzi na te pytania.

79. Nie przekonuje natomiast pogląd Komisji, że pytania te są hipotetyczne, ponieważ Voore Mets i Lemeks Põlva nie wniosły o odstępstwo od zakazów przewidzianych w art. 5 dyrektywy ptasiej. Od prawa krajowego zależy bowiem, czy taki wniosek był konieczny czy też organ musiał zbadać możliwość odstępstwa z urzędu.

80. W każdym razie warto zbadać możliwość zastosowania odstępstwa. Wtedy okaże się bowiem, że ta możliwość prawie się nie nadaje do zapobiegania nieodpowiednim skutkom szerokiej wykładni pojęcia umyślności.

81. Trybunał wyjaśnił już, że chociaż art. 9 dyrektywy ptasiej zezwala na szerokie odstępstwo od ogólnego systemu ochrony, przewiduje on jedynie szczególne i ukierunkowane stosowanie w celu uwzględnienia pewnych wymogów i szczególnych sytuacji⁵⁹. Orzekł również, że przepis ten należy interpretować wąsko jako wyjątek oraz że ciężar dowodu istnienia niezbędnych warunków dla każdego odstępstwa musi spoczywać na organie, który o nim decyduje⁶⁰.

82. Dodatkowe wymogi art. 9 ust. 2, na które wskazuje Estonia, podkreślają wyjątkowy charakter odstępstwa. Zgodnie bowiem z tym przepisem odstępstwo musi w szczególności określać gatunki ptactwa, których dotyczy, oraz szczególne okoliczności, w których odstępstwo jest możliwe. Należy również przewidzieć niezbędne kontrole oraz organ upoważniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz określić, jakie środki, sposoby lub metody mogą być stosowane, w jakich granicach i przez kogo.

⁵⁸ Zobacz wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, pkt 49, 50).

⁵⁹ 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, EU:C:2010:672, pkt 28).

⁶⁰ Wyroki: z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 34); z dnia 23 kwietnia 2020 r., Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona) (C-217/19, EU:C:2020:291, pkt 66).

83. Zakładając, że w Estonii istnieją niezbędne warunki prawne dla odstępstwa na rzecz wycinki drzew, to państwo członkowskie może odstąpić od art. 5 na mocy art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej w celu zapobieżenia poważnym szkodom w odniesieniu do upraw, inwentarza żywego, lasów, obszarów rybołówstwa i wód, o ile nie ma innego zadowalającego rozwiązania.

84. Ochrona lasów jest związana nie tylko z siedliskiem leśnym i jego funkcjami ekologicznymi, ale obejmuje również jego wartość jako aktywa gospodarczego. Wynika to z faktu, że art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej zezwala również na środki mające na celu ochronę upraw, inwentarza żywego i obszarów rybołówstwa. Te dobra chronione nie mają przede wszystkim charakteru ekologicznego, ale charakteryzują się wykorzystaniem gospodarczym.

85. Jak słusznie zauważył Riigikohus (sąd najwyższy) funkcja gospodarcza ochrony lasów jest jeszcze bardziej widoczna w konwencji berneńskiej. Artykuł 9 ust. 1 lit. a) tiret drugie konwencji zezwala na odstępstwa od zakazów w celu zapobieżenia poważnym szkodom w uprawach, pogłowie żywego inwentarza, lasach, gospodarstwach rybnych, wodach *i innych formach własności*. Ochrona lasu jest zatem tylko jednym z przykładów ochrony własności w konwencji. Las, jako element własności, pełni przede wszystkim funkcję gospodarczą.

86. Natomiast ochrona lasu jako siedliska jest przede wszystkim chroniona przez art. 9 ust. 1 lit. a) tiret czwarte dyrektywy ptasiej, który zezwala na wyjątki w zakresie ochrony flory i fauny.

87. Jednakże art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej nie ma na celu bezpośredniego umożliwienia lub promowania gospodarczego wykorzystania wymienionych dóbr chronionych, czyli również lasów. Dozwolone są na jego podstawie środki mające na celu zapobieżenie poważnym szkodom, które muszą zatem osiągnąć pewien poziom⁶¹. Lemeks Põlva przytacza jako przykład inwazję korników.

88. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym interes zainteresowanych przedsiębiorstw w wycince w okresie lęgowym polega jednak przede wszystkim na możliwości efektywnego wykorzystania ich zasobów w tym okresie. Konsekwencje tymczasowego ograniczenia gospodarczego użytkowania lasu lub niepilnych działań pielęgnacyjnych, takich jak rębnie częściowe, trudno jednak w przypadku zawężającej wykładni tego przepisu uznać za poważne szkody dla lasu.

89. Także wysokość kwoty odszkodowania żądanej przez Voore Mets wynosząca 2403,52 EUR mieści się w ograniczonych ramach. W związku z tym, chociaż interes ten jest uzasadniony, nie może on automatycznie przeważać nad ochroną ptaków. W tym przypadku prawie każde ograniczenie gospodarczego wykorzystania chronionych interesów, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej, stanowiłoby bowiem wystarczającą szkodę, aby skorzystać z odstępstwa. Wyjątek stałby się zatem regułą.

90. Ponadto wyjątek na podstawie art. 9 dyrektywy ptasiej jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy nie ma innego zadowalającego rozwiązania. Sporne działania związane z wycinką mogłyby być jednak prowadzone również poza okresem lęgowym. Podobno wycinka drzew właśnie w zimie jest nawet szczególnie korzystna. Staatsforste des Freistaats Bayern (Lasy Państwowe Wolnego Kraju Związkowego Bawarii, Niemcy) podają jako powody takiej oceny ochronę gleby, niższą zawartość wody w drewnie, mniejsze ryzyko zaatakowania przez owady lub grzyby oraz, w lasach liściastych,

⁶¹ Wyrok z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Belgia (247/85, EU:C:1987:339, pkt 56).

bezpieczeństwo pracy, ponieważ liście nie zasłaniają widoku na korony⁶². A jeśli pozyskiwanie drewna jest zorganizowane w taki sposób, że zimą ścina się wystarczającą ilość drewna, aby zaspokoić popyt w następnym roku, nie jest konieczne importowanie drewna latem, wbrew temu, co twierdzą obie spółki.

91. Znacznie szersza wykładnia przesłanek odstępstwa byłaby jednak wskazana dla uniknięcia naruszeń praw podstawowych, gdyby zakazy z art. 5 dyrektywy ptasiej miały obowiązywać także przy akceptacji niekorzystnego oddziaływania na gatunki, które nie wymagają tej ochrony. Wynika to z faktu, że uzasadniony interes w ochronie tych ptaków za pomocą wyżej wymienionych zakazów jest bardzo niewielki, podczas gdy postępowania główne pokazują, że ograniczenia te są co najmniej odczuwalne dla zainteresowanych przedsiębiorstw.

C. Pytania szóste i siódme – zgodność regulacji w sprawie zakazu z prawami podstawowymi

92. W przypadku gdy art. 5 dyrektywy ptasiej, nawet przy uwzględnieniu art. 9, nie zezwala na rębnię zupełną lub częściową w okresie lęgowym i wychowu młodych, nawet wówczas, gdy wycinka nie oddziałuje niekorzystnie na żadne gatunki ptactwa o niewłaściwym stanie ochrony, Riigikohus (sąd najwyższy) chce się dowiedzieć, czy taka regulacja jest zgodna z art. 16 i 17 Karty praw podstawowych (zwanej dalej „Kartą”). Te prawa podstawowe chronią wolność prowadzenia działalności gospodarczej i własność.

93. Z samego brzmienia pytań wynika, że nie jest konieczne udzielanie na nie odpowiedzi, jeżeli Trybunał przyjmie zaproponowaną tutaj wykładnię art. 5 dyrektywy ptasiej⁶³ lub w inny sposób przynajmniej dokona szerokiej wykładni art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej⁶⁴.

94. Gdyby jednak Trybunał uznał, że zakazy zawarte w art. 5 dyrektywy ptasiej mają zastosowanie do wszystkich europejskich gatunków ptactwa, jeżeli niekorzystne oddziaływanie jest jedynie akceptowane, i że jednocześnie odstępstwo przewidziane w art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie nie zezwala na wycinkę drzew w okresie lęgowym ptaków, pojawiłoby się pytanie, czy przepisy te są zgodne ze wspomnianymi prawami podstawowymi. Wbrew opinii Rady i Komisji miałyby to zatem znaczenie dla rozstrzygnięcia.

95. Zakaz wycinki w okresie lęgowym ptaków ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i jednocześnie korzystania z własności w odniesieniu do danego lasu. Voore Mets i Lemeks Põlva twierdzą nawet, że musiałyby tymczasowo zwolnić niektórych swoich pracowników z powodu tych ograniczeń.

96. Prawdą jest, że art. 52 ust. 1 Karty dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw ustanowionych w karcie, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności, i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

⁶² Bayerische Staatsforste, Je kälter und trockener, desto besser,
<https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html>.

⁶³ Zobacz powyżej, pkt 75.

⁶⁴ Zobacz powyżej, pkt 91.

W związku z tym ograniczenia te nie mogą powodować w odniesieniu do zamierzonego celu nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która narusza istotę danych praw podstawowych⁶⁵.

97. Ochrona środowiska⁶⁶, a zatem również ochrona ptaków⁶⁷, są w tym sensie celami służącymi dobru wspólnemu, tym bardziej że dzikie ptactwo jest częścią wspólnego dziedzictwa państw członkowskich⁶⁸.

98. Wątpliwe jest jednak, czy ochrona ptaków może rzeczywiście uzasadniać ograniczenie tych praw podstawowych szeroką wykładnią zakazów zawartych w art. 5 dyrektywy ptasiej i ścisłą wykładnią odstępstw przewidzianych w art. 9.

99. Taka wykładnia mogłaby sprzyjać ochronie ptactwa. Nie ma również wskazań co do łagodniejszych środków, które pozwoliłyby osiągnąć podobny poziom ochrony.

100. Osiągnięty w ten sposób poziom ochrony byłby jednak wyższy niż zamierzony przez prawodawcę Unii w dyrektywie ptasiej. Zgodnie bowiem z art. 2 dyrektywy ptasiej państwa członkowskie mają zachować populacje gatunków ptactwa na poziomie lub dostosować do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne.

101. Nie jest zatem konieczne ograniczanie praw podstawowych poprzez stosowanie zakazów art. 5 dyrektywy ptasiej do gatunków, które znajdują się na tym poziomie nawet bez tych zakazów. Ograniczenie to nie może być zatem uzasadnione celem dyrektywy ptasiej. Można by go natomiast uniknąć dzięki zaproponowanej przeze mnie wykładni, która jest zgodna z prawami podstawowymi.

V. Wnioski

102. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w następujący sposób:

Zakazy przewidziane w art. 5 dyrektywy 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa obejmują niekorzystne oddziaływanie, które podmiot podejmujący działania akceptuje, tylko wtedy, gdy wpływa ono na szczególnie rzadkie gatunki ptactwa lub gatunki szczególnie zagrożone w świetle najlepszej dostępnej wiedzy naukowej. W tych przypadkach stosowanie zakazów jest bowiem konieczne do tego, by zgodnie z art. 2 populacja danego gatunku ptactwa została zachowana na poziomie lub dostosowana do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne.

⁶⁵ Wyroki: z dnia 13 grudnia 1979 r., Hauer (44/79, EU:C:1979:290, pkt 23); z dnia 14 grudnia 2004 r., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 72); z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 70).

⁶⁶ Wyroki: z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 114); z dnia 13 lutego 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 70); z dnia 27 stycznia 2022 r., Sătișii-S (C-234/20, EU:C:2022:56, pkt 64, 65).

⁶⁷ Wyrok z dnia 8 września 2022 r., Ministerstvo životního prostředí (Papuga ara hiacyntowa) (C-659/20, EU:C:2022:642, pkt 64).

⁶⁸ Zobacz motyw 7 dyrektywy ptasiej oraz wyroki: z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Belgia (247/85, EU:C:1987:339, pkt 9); z dnia 7 marca 1996 r., Associazione Italiana per il WWF i in. (C-118/94, EU:C:1996:86, pkt 20); z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 24); z dnia 2 marca 2023 r., Komisja/Polska (Gospodarka leśna i dobra praktyka leśna) (C-432/21, EU:C:2023:139, pkt 73).