



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 10 października 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – 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) – Artykuł 16 ust. 1 lit. e) – Odstępstwo zezwalające na pozyskiwanie ograniczonej liczby niektórych okazów danego gatunku – Polowania prowadzone w celu ochrony populacji – Ocena stanu ochrony populacji danego gatunku

W sprawie C-674/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) postanowieniem z dnia 28 listopada 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 grudnia 2017 r., w postępowaniu wszczętym przez:

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry

przy udziale:

Rista Mustonena,

Kaia Ruhanena,

Suomen riistakeskus,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego drugiej izby, i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 stycznia 2019 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry przez S. Kantinkoski i L. Iivonen,
- w imieniu K. Ruhanena przez P. Baarmana, asianajaja,

* Język postępowania: fiński.

- w imieniu Suomen riistakeskus przez S. Härköneną, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu duńskiego przez J. Nymanna-Lindegrena, M. Wolff oraz P. Ngo, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg i H. Eklinder, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Huttunena oraz Ch. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 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, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania wszczętego ze skargi Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry (zwanego dalej „Tapiolą”) w przedmiocie zgodności z prawem decyzji Suomen riistakeskus (fińskiego urzędu ds. dzikiej fauny, zwanego dalej „urzędem”) wprowadzającej odstępstwa od [zakazu] polowania na wilki.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 1 dyrektywy siedliskowej, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

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

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

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

„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 dyrektywy siedliskowej przewiduje:

„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”.

- 7 Wśród gatunków zwierząt „będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony”, wymienionych w załączniku IV lit. a) do tej samej dyrektywy znajduje się „*Canis lupus* [wilk] (z wyjątkiem [...] populacji[i] fińsk[ich] w ramach obszaru zarządzania [ochrony] populacji[i] reniferów określonej w ust. 2 fińskiej ustawy nr 848/90 z dnia 14 września 1990 r. o zarządzaniu [ochronie] populacji[i] reniferów)”.

Prawo fińskie

- 8 Zgodnie z § 37 akapit trzeci *metsästyslaki* (615/1993) (ustawy w sprawie łowiectwa nr 615/1993) z dnia 28 czerwca 1993 r., zmienionej ustawą (nr 159/2011) z dnia 18 lutego 2011 r. (zwanej dalej „prawem łowieckim”), wilk znajduje się pod stałą ochroną.
- 9 Zgodnie z § 41 akapit pierwszy prawa łowieckiego urząd może ustanowić odstępstwo od ochrony przewidzianej w § 37 tej ustawy z zastrzeżeniem przestrzegania przesłanek określonych w § 41a–41c prawa łowieckiego. W § 41 akapit czwarty tej samej ustawy sprecyzowano, że w drodze dekretu rządowego mogą zostać ustanowione przepisy szczególne dotyczące postępowania w zakresie ustanawiania odstępstw, szczegółowych zasad ich stosowania, sprawozdawczości w zakresie pozyskiwania [okazów chronionych gatunków] dokonywanego na podstawie odstępstw, terminów ich obowiązywania, oceny warunków ustanawiania odstępstw, a także mogą zostać przewidziane terminy, w których możliwe jest odstąpienie od ochrony przewidzianej w § 37. Zgodnie z brzmieniem § 41 akapit piąty prawa łowieckiego roczna liczba okazów danego gatunku pozyskanych w wyniku stosowania odstępstw może zostać ograniczona. W drodze rozporządzenia ministra rolnictwa i leśnictwa mogą zostać ustanowione przepisy szczególne, zwłaszcza w odniesieniu do maksymalnej dozwolonej ilości pozyskanych okazów danego gatunku.
- 10 Paragraf 41a akapit trzeci prawa łowieckiego, który dokonuje transpozycji do fińskiego porządku prawnego art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, przewiduje, co następuje:
- „Odstępstwo dotyczące wilków, niedźwiedzi, wydr i rysi może również zostać ustanowione w celu wybiórczego i ograniczonego chwywania lub zabijania niektórych okazów w ściśle nadzorowanych warunkach”.
- 11 Dekret rządowy (nr 452/2013), przyjęty na podstawie § 41 akapit czwarty i § 41a akapit czwarty prawa łowieckiego, stanowi w art. 3 akapit pierwszy pkt 1, że odstępstwo, o którym mowa w § 41a akapit trzeci tej ustawy, może zostać ustanowione w odniesieniu do chwywania lub zabijania wilków na obszarze ochrony populacji reniferów w okresie od dnia 1 października do dnia 31 marca, a w pozostałej części kraju od dnia 1 listopada do dnia 31 marca, i określa w art. 4 akapit trzeci, że takie odstępstwo powinno być ustanawiane wyłącznie w odniesieniu do polowań na obszarach, na których dany gatunek jest silnie reprezentowany.
- 12 Rozporządzenie (nr 1488/2015) ministra rolnictwa i leśnictwa, ustanowione na rok łowiecki 2015–2016, na podstawie § 41 akapit piąty prawa łowieckiego, określiło na 46 osobników maksymalną dopuszczalną liczbę okazów wilka, która może zostać schwywana poza obszarem występowania reniferów na podstawie odstępstw przewidzianych w § 41a akapit trzeci tej ustawy. Rozporządzenie tego samego ministerstwa (nr 1335/2016), przyjęte na lata łowieckie 2016–2018, określiło na 53 – w stosunku do każdego z tych dwóch lat – maksymalną dopuszczalną liczbę okazów wilka, która może zostać schwywana poza obszarem występowania reniferów, na podstawie odstępstw przewidzianych w § 41 akapit pierwszy tej ustawy.
- 13 W dniu 22 stycznia 2015 r. minister rolnictwa i leśnictwa przyjął nowy plan ochrony populacji wilków w Finlandii, oparty na wynikach oceny rozwoju krajowej polityki dotyczącej dużych zwierząt mięsożernych (zwany dalej „planem ochrony populacji wilków”). Zgodnie z tym planem, którego celem jest ustanowienie i utrzymanie populacji wilków we właściwym stanie ochrony, minimalny

rozmiar żywej watahy wilków wynosi 25 par zdolnych do prokreacji. Pokazuje to również, że ochrona populacji wilków w Finlandii jest skazana na niepowodzenie, jeśli nie zostaną uwzględnione potrzeby ludzi mieszkających i pracujących na terytoriach występowania watah, zważywszy zwłaszcza na rosnącą w pewnych okolicznościach akceptację społeczną dla nielegalnych polowań na wilki. Celem odstępstw od ogólnej ochrony gatunku jest zatem zapewnienie istnienia lokalnej watahy przy jednoczesnym promowaniu współistnienia wilków i ludzi. W tym kontekście przewiduje się podejmowanie działań obejmujących osobniki powodujące uciążliwości, a tym samym zapobieganie nielegalnemu odstrzałowi wilków.

- 14 Plan ochrony populacji wilków opiera się na zasadzie ochrony lokalnej, wataha po watasze. Dlatego też, aby zapewnić żywotność watahy wilków, odstępstwu ustanowionemu przez urząd na mocy § 41a akapit trzeci prawa łowieckiego musi towarzyszyć wybór okazów danego gatunku, na które wolno polować. Polowanie powinno być ukierunkowane na młode osobniki, tak aby zminimalizować prawdopodobne oddziaływanie na żywotność watahy. Jako cel należy wybrać osobniki, które powodują szkody lub uciążliwości dla osób mieszkających na terytorium występowania wilków lub względem mienia tych osób.
- 15 Wreszcie, odstępstwa winny dotyczyć obszarów, na których gatunek jest silnie reprezentowany, i nie mogą przekraczać liczby pozyskiwanych okazów danego gatunku określonej w rozporządzeniu ministra rolnictwa i leśnictwa.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 16 Dwoma decyzjami z dnia 18 grudnia 2015 r. urząd na podstawie § 41 i § 41a akapit trzeci prawa łowieckiego ustanowił na rzecz Rista Mustonena oraz Kaia Ruhanena odstępstwa od zakazu polowania na wilki uprawniające ich do odstrzału siedmiu wilków w okresie od dnia 23 stycznia do dnia 21 lutego 2016 r. w regionie Sawonia Północna (Finlandia). Pierwsza z decyzji zezwalała na odstrzał dwóch wilków na terytorium zajmowanym przez watahę z Juudinsalo (Finlandia) oraz dwóch innych na terytorium znajdującym się pomiędzy Sukevą (Finlandia) i Laakajärvi (Finlandia), druga z nich natomiast zezwalała na odstrzał jednego wilka na zajmowanym przez watahę terytorium Vieremä-Kajaani-Sonkajärvi (Finlandia) oraz dwóch wilków na terytorium Kiuruvesi-Vieremä (Finlandia).
- 17 Urząd uzasadnił swoje decyzje, odwołując się do obowiązujących przepisów prawnych i planu ochrony populacji, opisując skład przedmiotowych watah oraz odwołując się do szkód wyrządzonych psom przez wilki i niepokoju miejscowej ludności. Zwrócił on uwagę, że ścisła ochrona oparta na stosowaniu „odstępstw mających na celu zapobieganie szkodom” nie pozwala na osiągnięcie celów opisanych w planie ochrony populacji. W związku z tym, zdaniem urzędu, celem odstępstw ustanowionych w ochronie populacji wilków było wprowadzenie prawnego kryterium jej ochrony, które umożliwiłoby podjęcie działań obejmujących osobniki powodujące uciążliwości, przy jednoczesnym zakazie nielegalnego odstrzału.
- 18 Urząd podkreślił, że na omawianych obszarach nie istnieje bardziej satysfakcjonujące rozwiązanie niż ustanowienie rzeczonych ustępstw, i dodał, że wybiórczy i ograniczony charakter polowań znajdował konkretne odzwierciedlenie w ograniczeniach geograficznych i ilościowych określonych w decyzjach, a także w przestrzeganiu przewidzianej w nich metody polowania.
- 19 Urząd wskazał również, że należy unikać odstrzału samca alfa oraz okazów, na których umieszczono nadajniki. Zalecał następnie, aby adresaci tych decyzji skupiali się na polowaniach na osobniki młode lub powodujące uciążliwości, i precyzował, że w przypadku gdy po przyjęciu tych decyzji, a przed rozpoczęciem dozwolonego polowania organy stwierdzą śmiertelność w obrębie watah lub śmierć poszczególnych osobników, okoliczność ta powinna zostać uwzględniona w celu ograniczenia, w kategoriach ilościowych, zakresu zezwolenia.

- 20 Tapiola, fińskie stowarzyszenie ochrony środowiska, zaskarżyło obie decyzje urzędu do Itä-Suomen hallinto oikeus (sądu administracyjnego dla Finlandii wschodniej, Finlandia). Orzeczeniami z dnia 11 lutego 2016 r. sąd ten uznał oba środki zaskarżenia za niedopuszczalne ze względu na brak po stronie Tapioli legitymacji procesowej w niniejszej sprawie.
- 21 Postanowieniami z dnia 29 maja 2017 r. Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) uchylił orzeczenia Itä-Suomen hallinto oikeus (sądu administracyjnego dla Finlandii Wschodniej) i rozpatrzył odwołania wniesione przez Tapiolę.
- 22 Sąd odsyłający wskazuje, że wilk jest gatunkiem poważnie zagrożonym w Finlandii. Liczebność populacji wilków podlegała w ostatnich latach istotnym wahaniom, prawdopodobnie z powodu kłusownictwa. Ponieważ odstępstwa [od zakazu polowań] dopuszczające zabijanie wilków w ramach polowań zwanych „ochroną populacji” były ustanawiane dla określonego obszaru, sąd ten wyraża wątpliwość w szczególności co to tego, czy stan ochrony danego gatunku należy oceniać pod kątem celów ustanowienia takiego odstępstwa na mocy art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do tego obszaru, czy też całego terytorium państwa członkowskiego. Sąd ten rozważa również, w jakim stopniu takie odstępstwa mogą być uzasadnione ograniczeniem kłusownictwa i jaki wpływ w tym względzie ma fakt, że wpisują się one w ramy krajowego planu ochrony gatunku i krajowych przepisów określających maksymalną liczbę osobników, które mogą zostać pozyskane każdego roku na terytorium kraju. W ramach analizy dostępnych i zadowalających rozwiązań alternatywnych wobec zabijania wilków, sąd ten poszukuje ponadto wyjaśnień dotyczących wpływu trudności w zakresie kontroli kłusownictwa. Wreszcie, sąd ten zmierza do ustalenia, czy chęć uniknięcia szkód w pogłowie psów i poprawy ogólnego poczucia bezpieczeństwa wśród ludności zamieszkującej na danych terytoriach jest jednym z powodów, które mogą uzasadniać zastosowanie wspomnianego odstępstwa.
- 23 W tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) [dyrektywy siedliskowej], w świetle brzmienia tego przepisu, mogą być przyznawane, na wniosek poszczególnych myśliwych, regionalnie ograniczone odstępstwa zezwalające na tak zwane polowania w celu ochrony populacji (zwane dalej »polowaniami ochronnymi«)?
- Czy dla oceny tego pytania ma znaczenie, że korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu odstępstwa zależy od krajowego planu ochrony populacji, jak również od górnej granicy dla liczby odstrzelonych osobników zwierzęcych, ustalonej w rozporządzeniu, w ramach którego dla obszaru państwa członkowskiego co roku wolno przyznawać odstępstwa?
 - Czy w ocenie mogą być uwzględnione inne aspekty, takie jak cel, uniknięcie wyrządzenia szkód psom i zwiększenie ogólnego poczucia bezpieczeństwa?
- 2) Czy przyznanie odstępstwa zezwalającego na polowanie prowadzone w celu ochrony populacji w znaczeniu nadanym w pierwszym pytaniu prejudycjalnym może być uzasadnione tym, że dla uniknięcia kłusownictwa nie ma zadowalającej alternatywy w rozumieniu art. 16 ust. 1 [dyrektywy siedliskowej]?
- Czy mogą w tym przypadku zostać uwzględnione praktyczne trudności związane z kontrolowaniem nielegalnego kłusownictwa?
 - Czy dla odpowiedzi na pytanie, czy istnieje inna zadowalająca alternatywa, może mieć znaczenie również cel uniknięcia wyrządzenia szkód psom, a także zwiększenia ogólnego poczucia bezpieczeństwa?

- 3) Jak należy oceniać określony w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wymóg dotyczący ochrony populacji gatunku w przypadku przyznania ograniczonych regionalnie odstępstw?
- Czy stan ochrony gatunku należy oceniać w odniesieniu zarówno do określonego obszaru, jak i do całego obszaru państwa członkowskiego, czy w odniesieniu do jeszcze większego zasięgu danego gatunku?
 - Czy jest możliwe, że wymogi przyznania odstępstwa przewidziane w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej są spełnione, chociaż stan ochrony gatunku po dokonaniu odpowiedniej oceny nie może być uznany za korzystny w rozumieniu dyrektywy?
 - W przypadku odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie: w jakiej sytuacji mogłoby to zostać wzięte pod uwagę?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 24 W swoich pytaniach, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wydawaniu decyzji przewidujących odstępstwa od zakazu celowego zabijania wilków, ustanowionego w art. 12 ust. 1 lit. a) w związku z załącznikiem IV lit. a) do tej dyrektywy, z tytułu polowań prowadzonych w celu ochrony populacji, zmierzających do walki z kłusownictwem.
- 25 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jej celem jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich. Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 2 i 3 tej dyrektywy, środki podjęte na jej podstawie mają na celu zapewnienie zachowanie lub utrzymanie we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej, a także uwzględnienie wymogów gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz cech regionalnych i lokalnych.
- 26 Artykuł 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej wymaga od państw członkowskich podjęcia wymaganych środków w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy w ich naturalnym zasięgu, zakazując jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku [wyrok z 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 230].
- 27 Poszanowanie tego przepisu nakazuje państwom członkowskim nie tylko stworzenie kompletnego systemu regulacji ustawowych, lecz także przeprowadzenie konkretnych, szczególnych działań ochronnych. System ścisłej ochrony zakłada również podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym. Taki ścisły system ochrony musi być w stanie faktycznie zapobiec celowemu chwytaniu lub zabijaniu w przyrodzie, a także pogarszaniu stanu lub niszczeniu miejsc rozrodu lub odpoczynku gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej [wyrok z 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 231 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 28 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 podlega, w zakresie, w jakim pozwała tym państwom członkowskim na uniknięcie obowiązków wynikających z systemu ścisłej ochrony gatunków naturalnych, warunkowi, 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.

- 29 Należy zauważyć, że warunki te dotyczą wszystkich przypadków, o których mowa w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.
- 30 Należy również podkreślić, 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 (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-6/04, EU:2005:626, pkt 111; a także z dnia 10 maja 2007 r., Komisja/Austria, C-508/04, EU:2007:274, pkt 110, 128) i który nakłada na organ podejmujący decyzję o wprowadzeniu odstępstwa ciężar dowodu, że warunki wymagane dla każdego odstępstwa istnieją (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in., C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 34).
- 31 Ponadto należy zwrócić uwagę, że gatunek *canis lupus*, powszechnie zwany wilkiem, znajduje się wśród gatunków zwierząt „będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony”, wymienionych w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej, z wyjątkiem szczególnie „populacj[i] fińsk[ich] w ramach obszaru zarządzania [ochrony] populacj[i] reniferów”.
- 32 Wreszcie, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 40 opinii, pojęcie „pozyskiwanie” w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej należy rozumieć jako obejmujące zarówno chwytanie, jak i zabijanie osobników danych gatunków, tak aby przepis ten mógł zasadniczo służyć jako podstawa do przyjęcia odstępstw mających na celu w szczególności umożliwienie eliminowania okazów gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) do tej dyrektywy, z zapewnieniem przestrzegania określonych w nim szczególnych warunków.
- 33 To w świetle powyższych rozważań należy rozpatrzyć zadane przez sąd odsyłający pytania.
- 34 W odniesieniu, po pierwsze, do celu, do którego zmierza odstępstwo wprowadzane na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, należy zauważyć, że chociaż art. 16 ust. 1 lit. a)–d) tej dyrektywy wyraźnie wskazuje cele realizowane przez każde z przewidzianych w nim odstępstw, mianowicie interes polegający na ochronie dzikiej fauny i flory oraz ochronie siedlisk przyrodniczych [lit. a)], zapobieganiu poważnym szkodom [lit. b)], interes polegający na ochronie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz nadrzędnego interesu publicznego [lit. c)], badania i edukację, odbudowę populacji i ponowne wprowadzenie gatunków [lit. d)], nie dotyczy to art. 16 ust. 1 lit. e) wspomnianej dyrektywy, gdyż przepis ten nie określa celu realizowanego za pomocą związanego z nim odstępstwa.
- 35 Ponadto odstępstwa oparte na art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej winny spełniać dodatkowe przesłanki w stosunku do przesłanek, przewidzianych w art. 16 ust. 1 lit. a)–d) tej dyrektywy. Pozwalają one, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, na pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych osobników gatunków wymienionych w załączniku IV, w liczbie ograniczonej i określonej [przez właściwe władze krajowe].
- 36 Artykuł 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej nie może stanowić zatem ogólnej podstawy prawnej wprowadzania odstępstw od art. 12 ust. 1 tej dyrektywy, chyba że pozbawia inne sytuacje przewidziane w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy i przywołany system ścisłej ochrony ich skuteczności.
- 37 W związku z tym nie należy co do zasady mylić celu odstępstwa wprowadzonego na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej z celami odstępstw wprowadzonych na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a)–d) tej dyrektywy, wobec czego ten pierwszy przepis może służyć jedynie jako podstawa do ustanowienia odstępstwa wyłącznie w przypadkach, w których te ostatnie przepisy nie mają znaczenia.
- 38 W każdym razie odstępstwa wprowadzone na mocy art. 16 ust. 1 tej dyrektywy nie mogą, jako całość, wywoływać skutków sprzecznych z celami, do których dąży dyrektywa, jak przypomniano w pkt 25 niniejszego wyroku.

- 39 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że odstępstwa będące przedmiotem postępowania głównego, takie jak plan ochrony populacji wilków, którego były częścią, miały na celu ograniczenie kłusownictwa. Zapobieganie szkodom u psów i poprawa ogólnego poczucia bezpieczeństwa u osób mieszkających w sąsiedztwie obszarów występowania wilków zostały przedstawione jako istotne środki w tym zakresie i ściśle związane z tym celem, ponieważ ich osiągnięcie powinno – zdaniem urzędu – przyczynić się do zwiększenia „tolerancji społecznej” lokalnych społeczności względem wilków i tym samym do ograniczenia nielegalnych polowań.
- 40 Ponadto z pytania postawionego przez Trybunał podczas rozprawy wynika, że plan ochrony populacji wilków zatwierdzony w 2015 r. obejmował środki i projekty mające na celu osiągnięcie właściwego stanu ochrony tego gatunku oraz że celem zezwolenia na polowanie w celu ochrony populacji było wzmocnienie pozytywnej postawy mieszkańców względem wilków, a w konsekwencji ograniczenie kłusownictwa.
- 41 Należy zatem przypomnieć, że cele wprowadzenia odstępstwa muszą być jasno określone, precyzyjne i uzasadnione w decyzji o ustanowieniu odstępstwa. W istocie 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 (zob. analogicznie wyroki: z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in., C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 34; a także z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Włochy, C-164/09, nieopublikowany, EU:C:2010:672, pkt 25).
- 42 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że z treści spornych w postępowaniu głównym decyzji wprowadzających odstępstwo, a w szczególności z planu ochrony populacji, którego są one częścią, wynika, że kłusownictwo stanowiło z punktu widzenia dyrektywy istotne wyzwanie dla zachowania zagrożonych gatunków. Sąd odsyłający wskazał w tym względzie, że liczebność wilków w Finlandii podlegała znacznym wahaniom na przestrzeni lat, i przyjął, że zmiany te są związane z kłusownictwem, które ze względu na zagrożony status wilka miało znaczenie dla jego ochrony. Ponadto podczas rozprawy zarówno urząd, jak i rząd Finlandii potwierdziły, że końcowym celem walki z kłusownictwem była ochrona przedmiotowego gatunku.
- 43 Na walkę z kłusownictwem można zatem powoływać się jako na metodę przyczyniającą się do zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony danego gatunku, a zatem jako cel objęty art. 16 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy.
- 44 Po drugie, odnosząc się do możliwości, by za pomocą odstępstw ustanowionych na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy osiągnąć realizowany cel, należy zauważyć, że w zakresie, w jakim odstępstwa będące przedmiotem postępowania głównego były oparte na gromadzeniu doświadczeń służących ustaleniu, czy ograniczone zezwolenia na legalne polowanie mogłyby przyczynić się do ograniczenia kłusownictwa, a końcowo do poprawy stanu ochrony populacji wilków – możliwość osiągnięcia za pomocą odstępstw tych celów, w okolicznościach, w których wnioskowano o ich ustanowienie, była obarczona niepewnością w momencie ich wprowadzenia przez urząd.
- 45 W tym kontekście, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 62 opinii, do organu krajowego należy wykazanie, w oparciu o ścisłe dane naukowe, w tym dane porównawcze dotyczące oddziaływania polowań prowadzonych w celu ochrony populacji na stan ochrony gatunku, hipotezy, zgodnie z którą wydanie zezwolenia na polowania prowadzone w celu ochrony populacji może realnie zmniejszyć liczbę nielegalnych polowań, i to w takim stopniu, że powoduje korzystny efekt dla stanu ochrony populacji wilków, mając na uwadze liczbę planowanych odstępstw i najnowsze szacunki liczby nielegalnych odstrzałów.
- 46 W tym względzie urząd podnosi, że wykazał, iż polowanie prowadzone w celu ochrony populacji może prowadzić do ograniczenia kłusownictwa, co jest kwestionowane przez Tapiolę i Komisję Europejską. Sąd odsyłający wskazuje ze swej strony, że żaden dowód naukowy nie uprawnia do wniosku, że legalne polowania na gatunki chronione ograniczają kłusownictwo do takiego stopnia, że miałyby to ogólnie

pozytywny wpływ na stan ochrony tego gatunku. Do sądu tego będzie należało zatem ostateczne ustalenie, przy uwzględnieniu powyższych rozważań, czy za pomocą odstępstw wprowadzonych z tytułu polowań prowadzonych w celu ochrony populacji możliwe jest osiągnięcie celu, jakim jest walka z kłusownictwem w interesie ochrony gatunków oraz przestrzeganie przez urząd jego zobowiązań w tym zakresie.

- 47 Po drugie, odstępstwo nie może zostać wprowadzone na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, jeżeli cel przez nie realizowany może zostać osiągnięty za pomocą innego zadowalającego rozwiązania w rozumieniu tego przepisu. Tym samym odstępstwo takie może zostać zastosowane jedynie w przypadku braku alternatywnego środka umożliwiającego osiągnięcie zamierzonego celu w zadowalający sposób, przy jednoczesnym przestrzeganiu zakazów ustanowionych w tej dyrektywie.
- 48 W takim przypadku należy uznać, że samo istnienie nielegalnej działalności, takiej jak kłusownictwo, lub trudności, na jakie napotyka sprawowanie nad nią kontroli nie są wystarczające, aby zwolnić państwo członkowskie z obowiązku zapewnienia ochrony gatunków chronionych na mocy załącznika IV do dyrektywy siedliskowej. Przeciwnie – w takiej sytuacji na państwie tym spoczywa obowiązek priorytetowego traktowania, z jednej strony, ścisłego i skutecznego nadzoru nad tą nielegalną działalnością, a z drugiej strony, stosowania środków niewiążących się z łamaniem zakazów ustanowionych w art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) tej dyrektywy.
- 49 Należy ponadto zaznaczyć, że art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nakłada na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia w przypadku braku innego zadowalającego rozwiązania umożliwiającego osiągnięcie celów przywołanych w uzasadnieniu rozpatrywanego odstępstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 31).
- 50 Obowiązek uzasadnienia nie jest spełniony, jeżeli decyzja ustanawiająca odstępstwo nie zawiera odniesienia do braku innego zadowalającego rozwiązania ani do odpowiednich w tym zakresie sprawozdań technicznych, prawnych i naukowych (zob. analogicznie wyroki: z dnia 16 października 2003 r., Ligue pour la protection des oiseaux i in., C-182/02, EU:C:2003:558, pkt 14; a także z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 50, 51).
- 51 W świetle powyższych rozważań do właściwych organów krajowych należy ustalenie – w kontekście zezwolenia na odstępstwa, takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym – czy uwzględnwszy w szczególności najlepszą wiedzę naukową i techniczną, a także okoliczności związane z konkretną sytuacją, której dotyczy sprawa, nie istnieje jakakolwiek inne zadowalające rozwiązanie, pozwalające na osiągnięcie założonego celu przy jednoczesnym poszanowaniu zakazów ustanowionych w dyrektywie siedliskowej.
- 52 W niniejszej sprawie postanowienie odsyłające nie zawiera żadnych dowodów na to, że urząd wykazał, iż jedyny sposób osiągnięcia celu przywołanego w uzasadnieniu odstępstw polegał na wydaniu, na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, zezwolenia na polowania prowadzone w celu ochrony populacji wilków.
- 53 Wydaje się zatem, że decyzje zezwalające na odstępstwa, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, nie spełniają wymogu precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia wskazującego, iż spełnione zostały wstępne przesłanki pozwalające na osiągnięcie przywołanego celu, jak przypomniano w pkt 49 niniejszego wyroku, czego potwierdzenie należy jednak do sądu odsyłającego.
- 54 Po trzecie, należy upewnić się, że sporne odstępstwo nie narusza przesłanki przewidzianej w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którą odstępstwo to nie może szkodzić zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu.

- 55 Właściwy stan ochrony tych populacji w ich naturalnym zasięgu jest bowiem konieczną i uprzednią przesłanką ustanowienia odstępstw przewidzianych w art. 16 ust. 1 (zob. podobnie wyrok z dnia 10 maja 2007 r., Komisja/Austria, C-508/04, EU:C:2007:274, pkt 115).
- 56 W tym względzie 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 trwałe składnik swoich siedlisk przyrodniczych, po drugie, naturalny zasięg gatunków 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.
- 57 Odstępstwo na mocy art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej musi zatem opierać się na kryteriach określonych w taki sposób, aby zapewnić długoterminowe zachowanie dynamiki i stabilności społecznej gatunków, których dotyczą.
- 58 W związku z tym, jak podkreślił w istocie rzecznik generalny w pkt 79–82 opinii – 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 wywrzeć proponowane odstępstwa.
- 59 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 83 opinii, ocena wpływu, jaki ma ustanowienie danego odstępstwa na poziomie terytorium lokalnej watahy, 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 41 niniejszego wyroku – odpowiadać szczegółowym wymogom i szczególnym sytuacjom, skutki takiego odstępstwa będą w zasadzie najbardziej odczuwalne na obszarze lokalnym, którego odstępstwo dotyczy. Ponadto, jak wynika z akt sprawy, będących w posiadaniu Trybunału, stan ochrony populacji w skali kraju lub obszaru biogeograficznego zależy również od łącznego wpływu różnych odstępstw wywierających wpływ na poziomie lokalnym.
- 60 Natomiast wbrew temu, co utrzymuje urząd, 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.
- 61 Dlatego też odstępstwo takie nie może zostać ustanowione bez oceny stanu ochrony populacji danego gatunku oraz wpływu, jaki proponowane odstępstwo może wywrzeć na niego na poziomie lokalnym i na terytorium tego państwa członkowskiego lub, w stosownych przypadkach, na dany region biogeograficzny, jeżeli granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunkowy oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym.
- 62 W świetle wątpliwości tego sądu należy również dodać, po pierwsze, że plan ochrony populacji i przepisy krajowe określające maksymalną liczbę osobników, które mogą zostać odstrzelone w danym roku łowieckim na terytorium kraju, mogą stanowić istotny czynnik w celu określenia zgodności z wymogiem określonym w pkt 54 niniejszego wyroku, ponieważ mogą one zagwarantować, że skumulowany roczny wynik poszczególnych odstępstw nie będzie miał negatywnego wpływu na zachowanie lub odtworzenie populacji danego gatunku we właściwym stanie ochrony.

- 63 W tym względzie z danych liczbowych przedstawionych przez Tapiolę i Komisję Europejską, których dokładność sąd krajowy będzie musiał zweryfikować, wynika, z jednej strony, że w Finlandii na podstawie odstępstw z tytułu polowań prowadzonych w celu ochrony populacji, dozwolonych na mocy przepisów krajowych w latach łowieckich 2015–2016, zostały odstrzelone 43 lub 44 wilki, z których połowę stanowiły osobniki o potencjale reprodukcyjnym, podczas gdy całkowita populacja w skali kraju liczyła 275–310 osobników. W ten sposób polowania prowadzone w celu ochrony populacji skutkowały śmiercią około 15% całkowitej populacji wilków w Finlandii, w tym licznych osobników o potencjale reprodukcyjnym. Z drugiej strony, roczna liczba nielegalnych pozyskań została oszacowana – zgodnie z planem ochrony populacji – na 30 osobników.
- 64 W rezultacie takie polowania prowadzone w celu ochrony populacji doprowadziły do śmierci dodatkowych 13 lub 14 osobników ponad te, które wedle szacunków zginęłyby w wyniku kłusownictwa – powodując negatywny wpływ na tę populację.
- 65 W świetle powyższego wątpliwe jest, czy plan ochrony populacji i przepisy krajowe ustalające maksymalną liczbę osobników, które mogą zostać odstrzelone w danym roku łowieckim – w który to kontekst wpisują się odstępstwa będące przedmiotem postępowania głównego – umożliwiają spełnienie wymogu określonego w pkt 54 niniejszego wyroku, co jednak podlega weryfikacji przez sąd odsyłający.
- 66 W tym kontekście należy również podkreślić, że zgodnie z zasadą ostrożności ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE, jeśli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy takie odstępstwo ma szkodliwy wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji gatunku zagrożonego wyginieciem we właściwym stanie ochrony, to państwo członkowskie powinno powstrzymać się od ustanowienia lub wprowadzenia w życie takiego odstępstwa.
- 67 Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie tego, czy urząd wykazał na podstawie danych naukowych, że ograniczenia terytorialne i ilościowe odnoszące się do odstępstw będących przedmiotem postępowania głównego są wystarczające do zagwarantowania, iż nie mają one szkodliwego wpływu na zachowanie populacji danego gatunku w ich naturalnym zasięgu.
- 68 Po drugie, w odniesieniu do wpływu niekorzystnego stanu ochrony gatunku na możliwość zezwolenia na odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, Trybunał orzekł już, że wprowadzanie takich odstępstw jest możliwe w drodze wyjątku, jeżeli zostanie należycie wykazane, że nie pogorszy to niekorzystnego stanu ochrony takich populacji ani nie zapobiegnie ich przywróceniu do właściwego stanu ochrony. W ocenie Trybunału nie można bowiem wykluczyć, że odstrzał ograniczonej liczby osobników nie może mieć wpływu na cel, o którym mowa w art. 16 ust. 1, jakim jest utrzymanie populacji wilków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu. Takie odstępstwo byłoby zatem obojętne dla danego gatunku (wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 29).
- 69 Trzeba jednak podkreślić, że wprowadzenie, w drodze wyjątku, takich odstępstw należy również oceniać w świetle zasady ostrożności, przypomnianej w pkt 66 niniejszego wyroku.
- 70 Po czwarte, art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej wymaga spełnienia przesłanek odnoszących się do ograniczonej i precyzyjnej liczby osobników danego gatunku, które mogą zostać pozyskiwane lub przetrzymywane, do wybiórczego sposobu i ograniczonego stopnia, w jakim to pozyskanie lub przetrzymywanie może nastąpić, jak również do ścisłego charakteru nadzoru nad przestrzeganiem tych warunków.
- 71 Jeśli chodzi przede wszystkim o przesłankę dotyczącą ograniczonej i określonej liczby osobników danych gatunków, które mogą zostać pozyskiwane lub przetrzymywane, należy zauważyć, że liczba ta zależy w każdym przypadku od poziomu populacji danego gatunku, jego stanu ochrony i jego cech biologicznych. Liczbę tę należy zatem określić na podstawie ścisłych informacji naukowych

o charakterze geograficznym, klimatycznym, środowiskowym i biologicznym, jak również danych umożliwiających ocenę sytuacji reprodukcyjnej i całkowitej rocznej śmiertelności w obrębie danego gatunku spowodowanej przyczynami naturalnymi (zob. analogicznie wyroki: z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in., C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 25, 29; a także z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 62).

- 72 Aby zatem można było uznać, że liczba pozyskań dozwolonych na podstawie odstępstwa przewidzianego w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej spełnia tę przesłankę, musi być ona wpisana w taki środek, który nie pociąga za sobą ryzyka znaczącego negatywnego wpływu na strukturę populacji danego gatunku, nawet jeśli nie szkodzi sama w sobie zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu. Liczba ta musi być nie tylko ściśle ograniczona ze względu na wymienione kryteria, ale również wyraźnie określona w decyzjach o odstępstwie.
- 73 Następnie, co się tyczy przesłanek wybiórczości i ograniczoności pozyskiwania i przetrzymywania niektórych osobników danego gatunku, należy uznać, że przesłanki te wymagają, by odstępstwo obejmowało liczbę osobników określoną w sposób możliwie najwęższy, najbardziej szczegółowy i najbardziej odpowiedni, uwzględniając cel, do którego dąży dane odstępstwo. Może zatem okazać się konieczne, biorąc pod uwagę poziom populacji danego gatunku, jego stan ochrony i cechy biologiczne, aby odstępstwo było ograniczone nie tylko do danego gatunku lub do rodzajów lub grup osobniczych, ale również do osobników indywidualnie zidentyfikowanych.
- 74 Wreszcie przesłanka dotycząca uzależnienia wprowadzania odstępstw opartych na art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej od spełnienia ściśle nadzorowanych warunków oznacza w szczególności, że te warunki, podobnie jak sposób nadzoru nad ich przestrzeganiem, pozwalają na zapewnienie wybiórczego i ograniczonego charakteru pozyskań osobników danych gatunków. W związku z tym, w przypadku każdego odstępstwa opartego na tym przepisie, właściwy organ krajowy musi zapewnić przed jego wprowadzeniem zgodność z przesłankami w nim określonymi i nadzorować jego późniejsze skutki. Przepisy krajowe powinny bowiem gwarantować, by zgodność z prawem decyzji wprowadzających odstępstwa na podstawie tego przepisu oraz sposób stosowania tych decyzji, w tym przestrzegania warunków dotyczących w szczególności miejsc, dat, ilości i rodzajów osobników, do których decyzje te się odnoszą, była objęta skuteczną kontrolą przeprowadzoną w stosownym czasie (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in., C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 47).
- 75 W niniejszej sprawie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, po pierwsze, że odstępstwa będące przedmiotem postępowania głównego dotyczyły odstrzału ograniczonej liczby wilków, a mianowicie siedmiu osobników. Tymczasem, jak wskazała Komisja, w celu wykazania, że spełnione zostały przesłanki przewidziane w art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej liczba ta powinna być umieszczona w szerszym kontekście pozyskań dozwolonych z tytułu polowań prowadzonych w celu ochrony populacji, które, jak przypomniano w pkt 62–64 niniejszego wyroku, uzasadniają wątpliwości co do poszanowania wymogów ustanowionych tym przepisem.
- 76 Po drugie, prawdą jest, że rozpatrywane w postępowaniu głównym decyzje o odstępstwie zawierały pewne informacje dotyczące rodzajów osobników będących celem, w szczególności osobników młodych lub powodujących uciążliwość.
- 77 Jednakże, jak wynika z postanowienia odsyłającego i wyjaśnień udzielonych w trakcie rozprawy, odstępstwa te ograniczały się do zalecenia adresatom by skupiali się na niektórych osobnikach i unikali odstrzału innych, do niczego ich jednak nie zobowiązując. Nie pozwalały one jednak wykluczyć, w ramach wprowadzania w życie tych odstępstw, osobników o potencjale reprodukcyjnym, które mają szczególne znaczenie w świetle celów dyrektywy siedliskowej, przypomnianych w pkt 25 niniejszego wyroku.

- 78 Po trzecie, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że pomimo przeciwnych wskazań zawartych w rozpatrywanych odstępstwach, w ramach polowań prowadzonych w celu ochrony gatunku w trakcie roku łowieckiego, którego dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, odstrzelonych zostało 20 samców alfa, co pozwala na poddanie w wątpliwość wybiórczego charakteru ustanowionych odstępstw, skuteczności nadzoru nad ich wykonaniem, jak również ograniczonego stopnia pozyskań.
- 79 Tym samym, z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, że warunki, w jakich zostały ustanowione odstępstwa będące przedmiotem postępowania głównego, jak również sposób nadzoru nad ich przestrzeganiem umożliwiały pozyskiwanie niektórych okazów danego gatunku w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu w rozumieniu art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej.
- 80 W świetle powyższych rozważań należy na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający udzielić następującej odpowiedzi, że art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przyjmowaniu decyzji wprowadzających odstępstwa od zakazu celowego zabijania wilków, przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. a) w związku z lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, z tytułu polowań prowadzonych w celu ochrony populacji, zmierzających do walki z kłusownictwem, jeżeli:
- cel, jaki realizują takie odstępstwa, nie jest jasno i precyzyjnie uzasadniony i jeżeli, w świetle ścisłych danych naukowych, organ krajowy nie jest w stanie wykazać, że odstępstwa są odpowiednim środkiem do osiągnięcia tego celu,
 - nie zostało należycie wykazane, że zamierzony cel nie może zostać osiągnięty za pomocą innego zadowalającego rozwiązania, ponieważ samo istnienie nielegalnej działalności lub trudności, na jakie napotyka sprawowanie nad nią kontroli nie mogą stanowić wystarczającego dowodu w tym względzie,
 - nie ma gwarancji, że odstępstwa nie zaszkodzą zachowaniu we właściwym stanie ochrony populacji danego gatunku w ich naturalnym zasięgu,
 - odstępstwa nie były przedmiotem oceny stanu ochrony populacji danego gatunku oraz oddziaływania, jakie przewidziane odstępstwo może na nie wywierać na poziomie terytorium tego państwa członkowskiego lub w stosownych przypadkach, na poziomie danego regionu biogeograficznego, jeżeli granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunku oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym, oraz
 - nie są spełnione wszystkie przesłanki wymagające by pozyskiwanie ograniczonej i określonej liczby niektórych osobników gatunków, wymienionych w załączniku IV do wspomnianej dyrektywy, odbywało się w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu w ściśle nadzorowanych warunkach, których przestrzeganie musi zostać ustalone w szczególności na podstawie liczebności populacji danego gatunku, jego stanu ochrony i cech biologicznych.

Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy przypadek taki zachodzi w sprawie w postępowaniu głównym.

W przedmiocie kosztów

- 81 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przyjmowaniu decyzji wprowadzających odstępstwa od zakazu celowego zabijania wilków, przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. a) w związku z lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, z tytułu polowań prowadzonych w celu ochrony populacji, zmierzających do walki z kłusownictwem, jeżeli:

- cel, jaki realizują takie odstępstwa, nie jest jasno i precyzyjnie uzasadniony i jeżeli organ krajowy nie jest w stanie w świetle ścisłych danych naukowych wykazać, że odstępstwa są odpowiednim środkiem do osiągnięcia tego celu,
- nie zostało należycie wykazane, że zamierzony cel nie może zostać osiągnięty za pomocą innego zadowalającego rozwiązania, ponieważ samo istnienie nielegalnej działalności lub trudności, na jakie napotyka sprawowanie nad nią kontroli, nie mogą stanowić wystarczającego dowodu w tym względzie,
- nie ma gwarancji, że odstępstwa nie zaszkodzą zachowaniu we właściwym stanie ochrony populacji danego gatunku w ich naturalnym zasięgu,
- odstępstwa nie były przedmiotem oceny stanu ochrony populacji danego gatunku oraz oddziaływania, jakie przewidziane odstępstwo może na nie wywierać na poziomie terytorium tego państwa członkowskiego lub w stosownych przypadkach na poziomie danego regionu biogeograficznego, jeżeli granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunku oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym, oraz
- nie są spełnione wszystkie przesłanki wymagające, by pozyskiwanie ograniczonej i określonej liczby niektórych osobników gatunków wymienionych w załączniku IV do wspomnianej dyrektywy odbywało się w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu w ściśle nadzorowanych warunkach, których przestrzeganie musi zostać ustalone w szczególności na podstawie liczebności populacji danego gatunku, jego stanu ochrony i cech biologicznych.

Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy przypadek taki zachodzi w sprawie w postępowaniu głównym.

Podpisy