



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 10 września 2020 r.<sup>1</sup>

**Sprawy połączone C-473/19 i C-474/19**

**Föreningen Skydda Skogen i in.  
przeciwko  
Länsstyrelsen i Västra Götalands län**

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen [izbę do spraw rolnych i środowiska naturalnego sądu pierwszej instancji w Vänersborg, Szwecja])

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona dzikiego ptactwa – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Zakazy w celu zachowania chronionych gatunków – Wycinka drzew – Stan ochrony gatunków – Umyślność

### Spis treści

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Wprowadzenie .....                                                            | 2  |
| II. Ramy prawne .....                                                            | 3  |
| A. Konwencja berneńska .....                                                     | 3  |
| B. Prawo Unii .....                                                              | 4  |
| 1. Dyrektywa siedliskowa .....                                                   | 4  |
| 2. Dyrektywa ptasia .....                                                        | 6  |
| 3. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku .....            | 7  |
| C. Prawo szwedzkie .....                                                         | 7  |
| III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ..... | 8  |
| IV. Ocena prawna .....                                                           | 10 |

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

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Gatunki chronione przez art. 5 dyrektywy ptasiej (pytanie pierwsze) .....          | 11 |
| B. Tereny rozrodu (pytanie czwarte i piąte) .....                                     | 12 |
| C. Zakazy umyślnych naruszeń (pytanie drugie) .....                                   | 14 |
| 1. W przedmiocie zakazów zabijania i niszczenia .....                                 | 14 |
| a) W przedmiocie dyrektywy siedliskowej .....                                         | 14 |
| b) W przedmiocie dyrektywy ptasiej .....                                              | 16 |
| – aa) Stan ochrony gatunku .....                                                      | 16 |
| – bb) „Umyślność” w rozumieniu dyrektywy ptasiej .....                                | 16 |
| c) Wniosek wstępny .....                                                              | 19 |
| 2. W przedmiocie zakazów niepokojenia .....                                           | 19 |
| a) W przedmiocie dyrektywy ptasiej .....                                              | 19 |
| b) W przedmiocie dyrektywy siedliskowej .....                                         | 20 |
| D. Poziom, na którym należy przeprowadzić ocenę stanu ochrony (pytanie trzecie) ..... | 21 |
| V. Wnioski .....                                                                      | 22 |

## I. Wprowadzenie

1. W dyrektywie siedliskowej<sup>2</sup> i dyrektywie<sup>3</sup> ptasiej znajdują się przepisy o obszarach ochrony, a ponadto w dyrektywach tych zawarte są przepisy ustanawiające obowiązek ochrony określonych gatunków fauny i flory – i to także poza obszarami ochrony<sup>4</sup>. Uregulowania dotyczące ochrony dopuszczają odstępstwa, które są obwarowane warunkami podlegającymi każdorazowo ścisłej wykładni.

2. Niniejsza sprawa konfrontuje Trybunał z zagadnieniami ochrony gatunków, które napotykał już w podobnej formie także w związku ochroną obszarów. W kontekście ochrony obszarów podejmowano – w celu wyłączenia stosowania przepisów ochronnych – przeważnie nieudane próby powoływania się na środki kompensujące pogorszenie stanu obszarów. Takie środki kompensujące zaliczają się jednak do przesłanek dla odstępstwa, którego przyjęcie wymaga ponadto wyważania i oceny rozwiązań alternatywnych<sup>5</sup>.

2 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

3 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), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

4 Ostatnio wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:458.

5 Zobacz wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330; z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583; z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy, C-142/16, EU:C:2017:301; dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in., C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882.

3. Niniejsza sprawa dotyczy zagadnienia, czy stosowanie zakazów służących ochronie gatunków może zależeć od tego, czy dany środek pogarsza stan ochrony danego gatunku. Przynajmniej zgodnie z dyrektywą siedliskową dobry stan ochrony stanowi jednakże wprost przesłankę dla przyjęcia odstępstwa. Ponadto przesłanką dla przyjęcia odstępstwa jest w tej dyrektywie występowanie określonych podstaw oraz ocena rozwiązań alternatywnych. W przypadku ochrony ptactwa sytuacja jest podobna.

4. Jednocześnie należy jednak przyznać, że ochrona gatunków w wykładni przyjmowanej przez Trybunał może wymagać daleko idących ograniczeń w działalności ludzi. W związku z tym występuje słuszny interes skierowany w unikaniu nieproporcjonalnych ograniczeń.

5. Niniejsza sprawa stwarza w związku z tym dogodną okazję do zbadania tego konfliktu.

## II. Ramy prawne

### A. Konwencja berneńska

6. W art. 6 konwencji berneńskiej<sup>6</sup> zawarte są podstawowe zakazy dotyczące 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;
- 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”.

7. 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;

<sup>6</sup> Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, otwarta do podpisu w Bernie 19 września 1979 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 3); ratyfikowana w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1982 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 1).

- 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 siedliskowa*

8. Zgodnie z art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej pojęcie 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 gatunków zostanie uznany za »właściwy« jeśli:

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

9. Zgodnie z definicją pojęcia „okaz” zawartą w art. 1 lit. m) dyrektywy siedliskowej oznacza ono „każde zwierzę lub roślinę, żywe lub martwe, należące do gatunków wymienionych w załącznikach IV i V, dowolną część lub ich pochodną oraz inne towary, które wydają się być częściami lub produktami otrzymanymi ze zwierząt lub roślin tych gatunków, według załączonego dokumentu, opakowania, oznaczenia lub etykiety albo na podstawie innych okoliczności”.

10. W art. 2 dyrektywy siedliskowej zawarte są jej cele:

„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”.

11. W art. 12 dyrektywy siedliskowej zawarte są podstawowe zobowiązania z zakresu ochrony gatunków:

„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. W odniesieniu do tych gatunków państwa członkowskie wprowadzają zakaz przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem tych pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy.

[...]”

12. 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”.

13. W załączniku IV lit a) do dyrektywy siedliskowej wskazana jest między innymi żaba moczarowa (*Rana arvalis*) jako gatunek zwierząt wymagający ścisłej ochrony, będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

## 2. Dyrektywa ptasia

14. W motywie 10 dyrektywy ptasiej wymaga się między innymi utrzymania gatunków ptaków 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”.

15. 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”.

16. 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, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu”.

17. Dla określonych gatunków ptaków wskazanych w załączniku I do dyrektywy ptasiej oraz dla gatunków wędrownych przewidziane jest w art. 4 utworzenie obszarów specjalnej ochrony. Z gatunków wskazanych w załączniku I dotyczy to zgodnie z informacjami sądu odsyłającego głuszka zwyczajnego (*Tetrao urogallus*). Szwedzka populacja dzięciołka (*Dryobates minor*) oraz mysikrólika (*Regulus regulus*) mogą być ewentualnie traktowane jako gatunki wędrowne.

18. 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) [...]”.

19. 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 chwytywanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach”.

### 3. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku

20. W art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku<sup>7</sup> znajduje się definicja szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu w odniesieniu do gatunków chronionych:

„szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Waga takiego wpływu ma być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I.

[...]”

21. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku należy zapobiegać szkodom w środowisku naturalnym:

„W przypadku gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu jeszcze nie wystąpiły, ale istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód, podmiot gospodarczy podejmuje bezzwłocznie niezbędne środki zapobiegawcze”.

### C. Prawo szwedzkie

22. W § 4 Artskyddsförordning (2007: 845) [rozporządzenia w sprawie ochrony gatunków] dokonuje się transpozycji zakazów zawartych w art. 12 dyrektywy siedliskowej oraz art. 5 dyrektywy ptasiej:

„W odniesieniu do dzikich ptaków oraz tych dziko żyjących gatunków zwierząt, które oznaczone są literą N lub n w załączniku 1 do niniejszego rozporządzenia, zakazane są:

1. umyślne chwytywanie i zabijanie zwierząt;
2. umyślne niepokojenie zwierząt, w szczególności w okresie rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;
3. umyślne niszczenie lub wybieranie jaj w naturze i
4. pogarszanie stanu lub niszczenie terenów rozrodu lub odpoczynku zwierząt.

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. 2004, L 143, s. 56), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r., (Dz.U. 2013, L 178, s. 66).

Zakazy dotyczą wszystkich etapów życia zwierząt.

Akapit pierwszy nie stosuje się do polowania na ptaki i ssaki. Do tego polowania stosuje się przepisy o odpowiedniej treści ustawy o łowiectwie nr 259 z 1987 r. i rozporządzenia nr 905 z 1987 r. w sprawie łowiectwa. Akapit pierwszy nie stosuje się również do rybołówstwa. Do rybołówstwa stosuje się przepisy o odpowiedniej treści rozporządzenia nr 1716 z 1994 r. w sprawie rybołówstwa, akwakultury i gospodarki rybnej”.

23. W załączniku I do rozporządzenia w sprawie ochrony gatunków znajduje się wykaz wszystkich gatunków wskazanych w załącznikach I–III do dyrektywy ptasiej oraz załącznikach II, IV i V do dyrektywy siedliskowej. Z gatunków, o których jest mowa w niniejszej sprawie, wskazane są tam zatem głąszec zwyczajny (*Tetrao urogallus*) i żaba moczarowa (*Rana arvalis*).

24. Gatunki z załącznika IV dyrektywy siedliskowej – tak jak na przykład żaba moczarowa, *Rana arvalis* – są oznaczone w tym załączniku do rozporządzenia w sprawie ochrony gatunków znakiem „N”. Gatunek oznaczony znakiem „n” wymaga ścisłej ochrony z uwagi na krajową ocenę dokonaną przez Szwecję lub z uwagi na zobowiązanie międzynarodowe. Taka kategoria gatunków nie jest wymieniona w załączniku IV dyrektywy siedliskowej.

25. Zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie ochrony gatunków administracja prowincji może w indywidualnym przypadku wyrazić zgodę na odstępstwo od zakazów z § 4.

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

26. Obie sprawy dotyczą zgłoszenia w zarządzie lasów wycinki lasu w szwedzkiej gminie Härryda. Zgłoszone działania sprowadzają się ostatecznie do wycinki wszystkich drzew na danym obszarze, z wyjątkiem ich ograniczonej liczby, którą należy pozostawić zgodnie z wytycznymi zarządu lasów.

27. Na omawianym obszarze leśnym siedliska mają następujące gatunki ptaków: dzięciołek (*Dryobates minor*), głąszec zwyczajny (*Tetrao urogallus*), czarnogłówka (*Poecile montanus* lub *Parus montanus*), mysikrólik zwyczajny (*Regulus regulus*) i sosnówka (*Periparus ater* lub *Parus ater*). W okolicy można spotkać również żabę moczarową (*Rana arvalis*).

28. Zgodnie ze sprawozdaniami Szwecji w ramach dyrektywy ptasiej<sup>8</sup> i siedliskowej<sup>9</sup> stan ochrony żaby moczarowej jest w tym kraju członkowskim właściwy, a populacje dzięciołka, głąszca zwyczajnego i sosnówki są stabilne. Natomiast populacje mysikrólika zwyczajnego i czarnogłówki zmniejszają się w sposób umiarkowany.

29. Jest bardzo prawdopodobne, że wskazane gatunki rozmnażają się na tym obszarze i że w zależności od tego, w jakim momencie cyklu życia danego gatunku dochodzi do wycinki, spowoduje ona, iż okazy tych gatunków zostaną spłoszone lub zabite. Jaja znajdujące się na tym terenie w momencie pozyskania drewna zostaną zniszczone.

30. Zarząd lasów, działając jako organ nadzoru, wydał specjalne wytyczne dotyczące środków zapobiegawczych, jakie należy podjąć, i uznał – pod warunkiem przestrzegania tych wytycznych – że wycinka nie narusza zakazów określonych w szwedzkim rozporządzeniu o ochronie gatunków. Wytyczne zarządu lasów dotyczące środków zapobiegawczych nie są prawnie wiążące, lecz stanowią jedynie rekomendacje.

<sup>8</sup> <https://nature-art12.eionet.europa.eu/article12/summary>, odsłona z dnia 30 lipca 2020 r.

<sup>9</sup> [https://circabc.europa.eu/sd/a/fad548dd-b8e0-4cc0-ae2f-266eb603671a/SE\\_Annex%20I%20Article%2017%20National%20Summary.docx](https://circabc.europa.eu/sd/a/fad548dd-b8e0-4cc0-ae2f-266eb603671a/SE_Annex%20I%20Article%2017%20National%20Summary.docx), s. 12, odsłona z dnia 30 lipca 2020 r.

31. W dniu 22 grudnia 2016 r. Föreningen Skydda Skogen (stowarzyszenie ochrony lasów) oraz Göteborgs Ornitologiska Förening (stowarzyszenie ornitologiczne w Göteborgu, Szwecja) zwróciły się do Länsstyrelsen i Västra Götalands län (regionalnego organu administracji rządowej w Västra Götaland, Szwecja), będącego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ochrony gatunków regionalnym organem nadzorczym, o podjęcie działań w związku ze zgłoszeniem wycinki i specjalnymi wytycznymi zarządu lasów (sprawa C-473/19), zaś Naturskyddsföreningen i Härryda (stowarzyszenie ochrony przyrody w Härryda, Szwecja) oraz stowarzyszenie ornitologiczne w Göteborgu skierowały w dniu 17 stycznia 2018 r. kolejny taki wniosek do regionalnego organu administracji (sprawa C-474/19).

32. Stowarzyszenia stoją na stanowisku, iż wycinka niezależnie od wytycznych zarządu lasów narusza zakazy ustanowione w rozporządzeniu w sprawie ochrony gatunków.

33. Regionalny organ administracji uznaje, że nie występuje konieczność badania odstępstwa zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ochrony gatunków. Oznacza to, że według regionalnego organu administracji działania nie naruszają zakazów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie ochrony gatunków – pod warunkiem podjęcia środków zapobiegawczych wymienionych w specjalnych wytycznych.

34. Stowarzyszenia odwołały się do sądu odsyłającego od decyzji regionalnego organu administracji o niepodjęciu działań nadzorczych. Wnoszą w pierwszej kolejności o uchylenie decyzji regionalnego organu administracji oraz o uznanie planowanych działań w zakresie gospodarowania zasobami leśnymi za niedopuszczalne, gdyż naruszają one zakazy ustanowione w rozporządzeniu w sprawie ochrony gatunków.

35. Sąd przedłożył Trybunałowi w sprawach C-473/19 i C-474/19 każdorazowo następujące pytania:

- „1) Czy art. 5 dyrektywy ptasiej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on praktyce krajowej, w ramach której ochrona obejmuje jedynie te gatunki, które wymieniono w załączniku I do dyrektywy 2009/147 lub które są zagrożone na jakimś poziomie, lub których populacja długotrwale spada?
- 2) Czy określenia »umyślne zabijanie/płoszenie/niszczenie« zawarte w art. 5 lit. a)–d) dyrektywy ptasiej i art. 12 lit. a)–c) dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one praktyce krajowej, w ramach której, jeżeli cel podejmowanych działań ma być wyraźnie inny niż zabijanie czy niepokojenie gatunków (na przykład działania w zakresie leśnictwa lub zagospodarowania terenu), zakazy mają zastosowanie tylko w przypadku istnienia ryzyka, że podejmowane działania niekorzystnie wpłyną na stan ochrony gatunków?

Pytania pierwsze i drugie zadano m.in. w kontekście:

- okoliczności, że art. 5 dyrektywy ptasiej ma na celu ochronę wszystkich gatunków ptactwa w rozumieniu jej art. 1 ust. 1,
- sposobu, w jaki w art. 1 lit. m) dyrektywy siedliskowej zdefiniowano pojęcie »okaz«,
- okoliczności, że kwestię stanu ochrony gatunków uważa się za istotną dopiero w związku z odstępstwami przewidzianymi w art. 16 dyrektywy siedliskowej (odstępstwa można wprowadzić, pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że nie są one szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu) lub art. 9 dyrektywy ptasiej (odstępstwa nie mogą być niezgodne z tą dyrektywą, która w art. 2 wymaga, aby państwa członkowskie podejmowały wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym).

- 3) Jeżeli na pytanie drugie zostanie udzielona odpowiedź, zgodnie z którą, aby zakaz obowiązywał, należy ocenić szkodę na poziomie innym niż indywidualny, to czy oceny należy w związku z tym dokonać w którejś z wymienionych niżej skali lub na którymś z wymienionych niżej poziomów:
- a) określona część populacji ograniczona geograficznie zgodnie z definicją znajdującą się w lit. a), na przykład w granicach regionu, państwa członkowskiego lub Unii Europejskiej,
  - b) dana lokalna populacja (biologicznie odizolowana od innych populacji tego gatunku),
  - c) dana metapopulacja,
  - d) cała populacja gatunku w danej regionalnej części biogeograficznej zasięgu gatunku?
- 4) Czy wyrażenie »pogarszanie stanu lub niszczenie« użyte w art. 12 lit. d) dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do obszaru reprodukcji zwierząt należy interpretować w ten sposób, że wyklucza ono praktykę krajową zgodnie z którą, w sytuacji gdy mimo podjęcia środków zapobiegawczych dochodzi do bezpośredniej lub pośredniej, indywidualnej lub kumulatywnej utraty trwałej funkcjonalności ekologicznej w siedlisku danego gatunku w wyniku szkód, niszczenia lub pogarszania stanu, zakaz obowiązuje tylko wtedy, gdy występuje zagrożenie pogorszenia stanu ochrony danego gatunku na jednym z poziomów wymienionych w pytaniu trzecim?
- 5) Jeżeli odpowiedź na pytanie czwarte będzie przecząca – to znaczy w celu zastosowania zakazu należy ocenić szkodę na innym poziomie niż poziomie siedliska znajdującego się na pojedynczym obszarze – to czy oceny należy dokonać w którejś z wymienionych niżej skali lub na którymś z wymienionych niżej poziomów:
- a) określona część populacji ograniczona geograficznie zgodnie z definicją znajdującą się w lit. a), na przykład w granicach regionu, państwa członkowskiego lub Unii Europejskiej,
  - b) dana lokalna populacja (biologicznie odizolowana od innych populacji tego gatunku),
  - c) dana metapopulacja,
  - d) cała populacja gatunku w danej regionalnej części biogeograficznej zasięgu?

Pytania drugie i czwarte sądu odsyłającego zawierają w sobie pytanie, czy ścisła ochrona przewidziana w dyrektywach przestaje obowiązywać w odniesieniu do gatunków, w przypadku których osiągnięto cel dyrektywy (właściwy stan ochrony)”.

36. Trybunał połączył obie sprawy. Skarżące stowarzyszenia ochrony środowiska, Republika Czeska oraz Komisja Europejska przedstawiły stanowiska na piśmie.

#### IV. Ocena prawna

37. Artykuły 5 lit. a)–d) dyrektywy ptasiej oraz art. 12 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy siedliskowej zobowiązują państwa członkowskie do przyjęcia uregulowań w celu ochrony wskazanych gatunków, zakazujących określonych *umyślnych* niekorzystnych oddziaływań. Należy zakazać w szczególności zabijania i chwytania [każdorazowo lit. a)], niszczenia i wybierania jaj [art. 5 lit. b) dyrektywy ptasiej i art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy siedliskowej], niszczenia, uszkodzenia lub usuwania gniazd [art. 5 lit. b) dyrektywy ptasiej], wybierania jaj dziko występujących oraz zatrzymania tych jaj, nawet gdy są puste [art. 5 lit. c) dyrektywy ptasiej] oraz niepokojenia [art. 5 lit. d) dyrektywy ptasiej i art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej]. Jedynie w przypadku zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej przesłanką nie jest

umyślność działania<sup>10</sup>.

38. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawarte jest ostatecznie pytanie, czy jest dopuszczalne, by zakazy zależały od tego, że stan ochrony danego gatunku jest niewłaściwy lub ulegnie pogorszeniu przez dane działanie. Takie przesłanki wynikają co prawda z przepisów szwedzkich i orzecznictwa szwedzkiego, nie znajdują jednak w przeważającej mierze żadnej podstawy w tekstach dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. W związku z powyższym przesłanki te są co najmniej częściowo wątpliwe.

39. Jednakże przesłanki te stanowią co najmniej w zarysie uzasadnioną próbę zapobieżenia, by europejska ochrona gatunków nie ograniczała nadmiernie działalności człowieka. Ryzyko takich ograniczeń wynika z orzecznictwa Trybunału, który interpretuje pojęcie umyślności przynajmniej w odniesieniu do zakazów z dyrektywy siedliskowej w ten sposób, że obejmuje ono także godzenie się na zakazane naruszenia. W wypadku przeniesienia tego orzecznictwa bez ograniczeń na dyrektywę ptasią, występuje rzeczywiście zagrożenie znacznego ograniczenia działalności człowieka.

40. Wskazuje na to w szczególności odpowiedź na pytanie pierwsze, w której należy wyjaśnić, że ochrona gatunków na podstawie dyrektywy ptasiej obejmuje wszystkie europejskie gatunki ptactwa (zob. część A). Natomiast trochę mniej konfliktowa wydaje się być kwestia ochrony terenów rozrodu przewidzianej w dyrektywie siedliskowej, poruszona w pytaniu czwartym i piątym. Już zgodnie z jego brzmieniem to uregulowanie ochronne nie odnosi się jako jedyne do umyślnych naruszeń, lecz dotyczy ono tylko rzadziej występujących gatunków z dyrektywy siedliskowej (zob. część B). Decydujące znaczenie ma jednak wykładnia zakazów umyślnych naruszeń, która jest przedmiotem pytania drugiego (zob. część C). Wreszcie należy wspomnieć w kontekście pytania trzeciego o ustaleniach dotyczących oceny stanu ochrony określonego gatunku, dokonanych niedawno przez Trybunał w drugim wyroku w sprawie polowań na wilki (*Lupus lupus*) w Finlandii<sup>11</sup> (zob. część D).

#### ***A. Gatunki chronione przez art. 5 dyrektywy ptasiej (pytanie pierwsze)***

41. Poprzez pierwsze pytanie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 5 dyrektywy ptasiej obejmuje jedynie gatunki ujęte w załączniku I do tej dyrektywy lub które są zagrożone na jakimkolwiek poziomie lub których populacja w dłuższej perspektywie czasowej spada. Zgodnie z treścią wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający oraz właściwe szwedzkie organy przyjmują, że Szwecja dokonała transpozycji art. 5 dyrektywy ptasiej jedynie w odniesieniu do tych gatunków ptactwa.

42. Jednakże, tak jak przyjmuje to także sąd odsyłający, art. 5 dyrektywy ptasiej sięga znacznie dalej. Zgodnie z tym przepisem niezbędne jest bowiem uregulowanie chroniące wszystkie gatunki ptactwa objęte art. 1. Są to wszystkie gatunki ptactwa występujące naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat<sup>12</sup>.

43. Zgodnie z brzmieniem art. 5 nie ma znaczenia, czy gatunki zostały wymienione w załączniku I dyrektywy ptasiej. Gatunki wymienione w załączniku I wymagają raczej zgodnie z art. 4 ust. 1 *szczególnych*, czyli dodatkowych środków ochronnych w odniesieniu do ich siedlisk. Ponadto dyrektywa ptasia zawiera ogólne przepisy ochronne, takie jak właśnie art. 5, ale też art. 2 i 3, które obejmują wszystkie europejskie gatunki ptactwa.

<sup>10</sup> Wyroki: z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 73–79; z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 55; z dnia 2 lipca 2020 r., Magistrat der Stadt Wien (Chomik europejski), C-477/19, EU:C:2020:517, pkt 48.

<sup>11</sup> Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851.

<sup>12</sup> Wyroki: z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Belgia, (247/85, EU:C:1987:339, pkt 6, 7; z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Polska, C-192/11, niepublikowany, EU:C:2012:44, pkt 33; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 251.

44. Tak samo bez znaczenia dla art. 5 dyrektywy ptasiej jest kwestia, czy gatunki ptactwa są zagrożone na jakimkolwiek poziomie lub czy ich populacja w dłuższej perspektywie czasowej spada. Przeciwnie, Republika Czeska słusznie przypomina, że obowiązki ochronne istnieją już, zanim stwierdzi się spadek liczby ptaków lub zanim skonkretyzuje się niebezpieczeństwo wymarcia chronionego gatunku ptactwa<sup>13</sup>.

45. W związku z powyższym Trybunał uznał już bardzo wcześniej, że niezgodne z art. 5 dyrektywy ptasiej jest wyłączenie określonych gatunków ptactwa z ochrony<sup>14</sup> lub ograniczenie ochrony do gatunków należących do krajowego dziedzictwa biologicznego<sup>15</sup>. Trybunał stosował już ten przepis w odniesieniu do różnych gatunków, które nie spełniają szwedzkich przesłanek, na przykład do wron (*Corvus corone corone* i *Corvus corone cornix*), szpaków (*Sturnus vulgaris*) i kosów (*Turdus merula*)<sup>16</sup>, czapli siwych (*Ardea cinerea*) i kormoranów (*Phalacrocorax carbo*)<sup>17</sup> lub też w odniesieniu do różnych gatunków łuszczaków<sup>18</sup>.

46. Na pierwsze pytanie należy zatem udzielić odpowiedzi, że państwa członkowskie zgodnie z art. 1 i 5 dyrektywy ptasiej są zobowiązane do przyjęcia uregulowań w celu ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Regulacje ochronne obejmujące jedynie gatunki z załącznika I tej dyrektywy lub gatunki, które są zagrożone na jakimkolwiek poziomie lub których populacja w dłuższej perspektywie czasowej spada, nie spełniają tych wymogów.

#### **B. Tereny rozrodu (pytanie czwarte i piąte)**

47. Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zakaz jakiegokolwiek pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu zwierząt jest w art. 12 lit. d) dyrektywy siedliskowej ograniczony do przypadków, w których dochodzi – mimo podjęcia środków zapobiegawczych – do utraty trwałej ekologicznej funkcjonalności siedliska danego gatunku na pojedynczym obszarze i jednocześnie występuje zagrożenie pogorszenia stanu ochrony danego gatunku. Ponadto pytanie dotyczy zagadnienia, czy zakaz przestaje obowiązywać, jeżeli gatunek znajduje się we właściwym stanie ochrony. Poprzez pytanie piąte zmierza się do wyjaśnienia, na jakim poziomie należy oceniać stan ochrony.

48. W niniejszym postępowaniu niewymagane jest wyjaśnienie zagadnienia, czy pogarszaniu stanu lub niszczeniu terenów rozrodu towarzyszy utrata trwałej ekologicznej funkcjonalności. Taka wykładnia zakazu z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej została wypracowana w wytycznych Komisji<sup>19</sup>, jednakże Trybunał do tej pory nie ustosunkował się do tej kwestii. Co prawda wydaje się, że sąd odsyłający podziela to stanowisko, lecz nie ma to znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oparty jest założeniu, że przesłanka ta jest spełniona w sprawie zawisłej przed sądem odsyłającym.

13 Wyroki: z dnia 2 sierpnia 1993 r., Komisja/Hiszpania (Santoña), C-355/90, EU:C:1993:331, pkt 15; z dnia 13 czerwca 2002 r., Komisja/Irlandia, (Pardwa mszarna), C-117/00, EU:C:2002:366, pkt 15); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 262 i 263.

14 Wyroki: z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Belgia, 247/85, EU:C:1987:339, pkt 21, 22; z dnia 27 kwietnia 1988 r., Komisja/Francja, 252/85, EU:C:1988:202, pkt 10, 11.

15 Wyroki: z dnia 27 kwietnia 1988 r., Komisja/Francja, 252/85, EU:C:1988:202, pkt 15; z dnia 12 lipca 2007 r., Komisja/Austria, C-507/04, EU:C:2007:427, pkt 102, 103; z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Polska, C-192/11, niepublikowany, EU:C:2012:44, pkt 25.

16 Wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., Komisja/Austria, C-507/04, EU:C:2007:427, pkt 332 i nast.; zob. też moja opinia w tej sprawie, C-507/04, EU:C:2007:8, pkt 119, 120, 141, 142.

17 Wyrok z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Polska, C-192/11, niepublikowany, EU:C:2012:44, pkt 63.

18 Wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta (Dzikie gatunki z rodziny łuszczaków), C-557/15, EU:C:2018:477.

19 Komisja Europejska, Wytyczne dotyczące ścisłej ochrony gatunków zwierząt ważnych dla Wspólnoty na podstawie dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG (2007), rozdział 2, pkt 71–79 (s. 53–55 niemieckiej wersji językowej).

49. Raczej chodzi wyłącznie o znaczenie stanu ochrony gatunku dla zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu. Przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym orzecznictwo szwedzkie stosuje bowiem ten zakaz jedynie wtedy, gdy istnieje zagrożenie oddziaływań na stan ochrony danych gatunków na określonym obszarze.

50. Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wymaganych środków w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy w ich naturalnym zasięgu, zakazujących jakiegokolwiek pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu.

51. W zakazie tym prawodawca Unii, nie ograniczając go, inaczej niż w art. 12 ust. 1 a)–c) dyrektywy siedliskowej, jedynie do zachowań umyślnych, wykazał wyraźnie swoją wolę zapewnienia terenom rozrodu lub odpoczynku *zwiększonej* ochrony przed działaniami prowadzącymi do pogorszenia ich stanu lub zniszczenia<sup>20</sup>.

52. W celu wykonania tego obowiązku państwa członkowskie powinny stworzyć nie tylko kompletny system regulacji ustawowych, lecz także przeprowadzić konkretne, szczególne działania ochronne. System ścisłej ochrony zakłada również podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym. Tego rodzaju system ścisłej ochrony winien więc umożliwiać skuteczne powstrzymywanie procesów pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej<sup>21</sup>.

53. Zakaz ten zgodnie z brzmieniem uregulowania nie zależy od tego, czy naruszenie ma wpływ na stan ochrony populacji. Przeciwnie, Trybunał stwierdził już, że stabilność populacji<sup>22</sup> oraz jej wielkość<sup>23</sup> nie są istotne dla skutku zakazu.

54. Ponadto sąd krajowy trafnie podkreśla, że stan ochrony ma znaczenie w pierwszej kolejności dla przyjęcia odstępstwa zgodnie z art. 16 dyrektywy siedliskowej. Przesłanką dla przyjęcia odstępstwa na podstawie art. 16 jest bowiem to, że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu. Jak podnosi Komisja, występowałaby zatem sprzeczność, gdyby już stosowanie zakazów z art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zależało od zagrożenia pogorszenia stanu ochrony danego gatunku. W takim razie nigdy nie można byłoby przyznać odstępstwa, tak że art. 16 straciłby wszelkie praktyczne znaczenie.

55. Tak więc przesłanką zawartego w art. 12 lit. d) dyrektywy siedliskowej zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV nie jest okoliczność, że w wyniku spornego zachowania stan ochrony populacji danego gatunku może ulec pogorszeniu. Na zakaz ten nie ma też wpływu właściwy stan ochrony danego gatunku.

56. Pytanie piąte dotyczące poziomu, na którym należy oceniać stan ochrony w ramach stosowania art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, nie wymaga zatem udzielenia odpowiedzi.

20 Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 55; z dnia 2 lipca 2020 r., Magistrat der Stadt Wien (Chomik europejski), C-477/19, EU:C:2020:517, pkt 27.

21 Wyroki: z dnia 9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja (Chomik europejski), (C-383/09, EU:C:2011:369, pkt 19–21; z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Cypr (Cypryjski zaskroniec zwyczajny), (C-340/10, EU:C:2012:143, pkt 60–62; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 231; z dnia 2 lipca 2020 r., Magistrat der Stadt Wien (Chomik europejski), (C-477/19, EU:C:2020:517, pkt 20.

22 Wyroki: z dnia 30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja (*Caretta caretta*), C-103/00, EU:C:2002:60, pkt 31; z dnia 16 marca 2006 r., Komisja/Grecja (*Vipera schweizeri*), C-518/04, niepublikowany, EU:C:2006:183, pkt 21; z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja (Kyparissia), C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 148.

23 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 237.

### **C. Zakazy umyślnych naruszeń (pytanie drugie)**

57. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży do ustalenia, jak należy rozumieć pojęcia „umyślnego zabijania/niepokojenia/niszczenia” w art. 5 lit. a)–d) dyrektywy ptasiej oraz art. 12 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy siedliskowej. Trybunał ma za zadanie w szczególności wyjaśnić, czy da się z nimi pogodzić praktyka krajowa, zgodnie z którą zastosowanie zakazu zakłada, w przypadku gdy poprzez dany środek w sposób oczywisty dąży się do osiągnięcia innego celu niż zabijanie lub niepokojenie gatunków (na przykład działania w zakresie leśnictwa lub zagospodarowania terenu), że musi występować ryzyko negatywnego wpływu danego środka na stan ochrony gatunków. Ponadto kieruje się pytanie, czy obowiązywanie zakazu jest wyłączone, gdy gatunek znajduje się we właściwym stanie ochrony. W pytaniu trzecim dąży się do wyjaśnienia, na jakim poziomie należy oceniać stan ochrony.

58. Udzielając odpowiedzi na te pytania należy dokonać rozróżnienia pomiędzy zabijaniem i niszczeniem z jednej strony, a niepokojeniem z drugiej strony, oraz każdorazowo pomiędzy obiema dyrektywami.

#### **1. W przedmiocie zakazów zabijania i niszczenia**

59. Należy wyjaśnić, czy zakazy zabijania w art. 5 lit. a) dyrektywy ptasiej i w art. 12 lit. a) dyrektywy siedliskowej oraz zakazy niszczenia jaj (i gniazd ptaków) w art. 5 lit. b) dyrektywy ptasiej oraz art. 12 lit. c) dyrektywy siedliskowej zależą od stanu ochrony gatunków, których to dotyczy. Natomiast zakaz wybierania oraz zatrzymania jaj z art. 5 lit. c) dyrektywy ptasiej nie ma żadnego znaczenia dla niniejszej sprawy i nie wymaga dalszych rozważań.

#### **a) W przedmiocie dyrektywy siedliskowej**

60. Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie zakazują wszelkich form umyślnego zabijania dziko występujących okazów chronionych gatunków oraz jakiegokolwiek umyślnego niszczenia ich jaj.

61. Jeżeli pojęcie umyślności przy tych zakazach byłoby rozumiane jedynie jako zamierzone niekorzystne oddziaływanie na chroniony gatunek, niniejsze pytanie prejudycjalne nie wymagałoby jakichkolwiek dalszych wywodów. Niniejsza sprawa dotyczy bowiem wyłącznie środków, za pomocą których dąży się ewidentnie do innego celu niż do zabijania gatunków (lub niszczenia ich jaj).

62. Tak jak proponowałam<sup>24</sup>, Trybunał orzekł jednak w odniesieniu do zabijania, że przesłanka umyślności jest spełniona, gdy wykazano, iż działający chciał zabicia okazu chronionego zwierzęcia *lub co najmniej godził się z taką konsekwencją*<sup>25</sup>. Poprzez działania, w związku z którymi ktoś godzi się na niekorzystne oddziaływanie, dąży się z reguły do osiągnięcia innych celów niż owo działanie.

<sup>24</sup> Opinie w sprawie Komisja/Hiszpania (Wydra), C-221/04, EU:C:2005:777, pkt 49, 50; w sprawie Komisja/Grecja (Kyparissia), C-504/14, EU:C:2016:105, pkt 126.

<sup>25</sup> Wyroki: z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie 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.

63. Postępowania, w związku z którymi wypracowano tę wykładnię, pokazują to dosyć wyraźnie. Chodziło tam o to, czy polowanie za pomocą wnyków na lisa (*Vulpes vulpes*) mogło naruszać zakazy ustanowione w celu ochrony wydry (*Lutra lutra*)<sup>26</sup>, oraz o to, czy określone działania w zakresie budownictwa oraz rekreacji i rybołówstwa powinny zostać uznane za umyślne niepokojenie żółwia morskiego *Caretta caretta*<sup>27</sup>. To orzecznictwo ma ostatecznie źródło w innym wyroku, w którym Trybunał uznał – bez zajmowania się wyraźnie pojęciem umyślności – że określone działania rekreacyjne niepokoją wskazanego żółwia morskiego<sup>28</sup>.

64. Co prawda orzecznictwo to dotyczy jedynie zakazu zabijania i niepokojenia z art. 12 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy siedliskowej, nie ma jednak powodu, aby inaczej rozumieć pojęcie umyślności w odniesieniu do niszczenia jaj.

65. W konsekwencji sporne środki z zakresu gospodarki leśnej mogą jak najbardziej naruszać zakazy zawarte w art. 12 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy siedliskowej. W związku z tym należy zbadać, czy takie naruszenie może zostać uzależnione od stanu ochrony danego gatunku.

66. Jak już stwierdzono w związku z zakazem naruszania terenów rozrodu zawartym w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, stan ochrony gatunku nie dotyczy zgodnie z brzmieniem tego przepisu zakazu, lecz ma jedynie znaczenie w kontekście odstępstw z art. 16. To samo obowiązuje – co do zasady<sup>29</sup> – także w odniesieniu do innych zakazów zawartych w art. 12 ust. 1 – tak jak uznał to już pośrednio Trybunał w odniesieniu do zakazu zabijania z lit. a)<sup>30</sup>.

67. W szczególności dla zakazu zabijania okazów gatunków z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy siedliskowej znajduje to potwierdzenie w okoliczności, że zgodnie z definicją pojęcia „okaz” z art. 1 lit. m) poprzez pojęcie „okaz” ma się rzeczywiście na myśli każde pojedyncze zwierzę.

68. Natomiast zakaz niszczenia jaj z art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy siedliskowej nie odnosi się wprost do poszczególnych okazów. Jednakże z uwagi na jego naturę trudno rozumieć taki zakaz inaczej, gdy w celu uruchomienia zakazu nie podano żadnej wielkości progowej. Przeciwno przyjęciu progu de minimis dla tego zakazu przemawia poza tym odstępstwo z art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej, w którym zezwala się na „pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie [...]”, jednakże ustanawia się dla tego odstępstwa dalsze warunki. Odstępstwo to byłoby zbędne, gdyby zakaz wybierania jaj nie obowiązywał przy małych ilościach.

69. Tak więc zakazy zabijania i niszczenia z art. 12 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy siedliskowej nie wymagają ryzyka, że dany środek będzie miał negatywny wpływ na stan ochrony danego gatunku zwierząt. Także właściwy stan ochrony danego gatunku nie wyklucza stosowania tych zakazów.

26 Wyrok z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie Komisja/Hiszpania (Wydra), C-221/04, EU:C:2006:329, pkt 72, 73.

27 Wyrok z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie Komisja/Grecja (Kyparissia), C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 114, 157, 158.

28 Wyrok z dnia 30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja (*Caretta caretta*), C-103/00, EU:C:2002:60, pkt 36, 39.

29 Zobacz jednak w odniesieniu do zakazu niepokojenia poniżej pkt 101 i nast.

30 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r. Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 231, 237, 238.

*b) W przedmiocie dyrektywy ptasiej*

*– aa) Stan ochrony gatunku*

70. W odniesieniu do art. 5 dyrektywy ptasiej sytuacja przedstawia się na pierwszy rzut oka podobnie. Także w związku z zakazami zabijania [lit. a)] i niszczenia lub uszkodzania gniazd i jaj [lit. b)] brak jest podobnie jak w art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jakiejkolwiek wskazówki na to, że są one związane ze stanem ochrony. Przeciwnie, zakazy te z uwagi na ich charakter muszą odnosić się do każdego pojedynczego okazu, gdyż nie wskazano w nich żadnych wielkości progowych.

71. Przeciwnie przyjęciu progu *de minimis* przemawia również odstępstwo uregulowane w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy ptasiej. Zezwala ono w szczególności na wykorzystywanie określonych gatunków ptaków w małych ilościach i zawiera również dalsze przesłanki.

72. Ponadto sąd krajowy wskazuje słusznie także w odniesieniu do art. 5 dyrektywy ptasiej na argument, który miał istotne znaczenie już w kontekście dyrektywy siedliskowej, iż wszystkie odstępstwa od zakazów zależą od stanu ochrony danego gatunku. Co prawda stanowisko to nie znajduje żadnej podstawy w brzmieniu art. 9 dyrektywy ptasiej, jednakże z jej motywu 10 wynika, że odstępstwa zgodnie z art. 9 dyrektywy ptasiej mogą zostać udzielone jedynie wtedy, gdy zapewnione jest, że populacja danego gatunku zostanie utrzymana na „zadawalającym poziomie”<sup>31</sup>. W ostatnim czasie Trybunał dostrzegł w tym aspekcie wprost podobieństwo do art. 16 dyrektywy siedliskowej<sup>32</sup>.

73. Powyższy wniosek jest zgodny z art. 9 konwencji berneńskiej, którego transpozycji dokonuje art. 9 dyrektywy ptasiej<sup>33</sup> i w związku z tym powinien być uwzględniony przy jej wykładni<sup>34</sup>. Zgodnie z konwencją wyjątek od porównywalnych zakazów wynikających z konwencji nie może bowiem mieć ujemnego wpływu na przetrwanie danej populacji.

74. Co do zasady<sup>35</sup> występowałyby tym samym podobnie jak w wypadku dyrektywy siedliskowej również w ramach dyrektywy ptasiej sprzeczność, gdyby ryzyko naruszenia stanu ochrony danego gatunku uwzględniano już jako przesłankę stosowania zakazów z art. 5 dyrektywy ptasiej, co w konsekwencji prowadziłoby praktycznie do niemożności stosowania uregulowania wprowadzającego odstępstwa.

*– bb) „Umyślność” w rozumieniu dyrektywy ptasiej*

75. Jednakże także w tym miejscu pojawia się zagadnienie, czy zakazy w ogóle dotyczą środków, za pomocą których w sposób oczywisty dąży się do osiągnięcia innych celów niż zabijanie gatunków lub niszczenie ich gniazd i jaj.

76. Odpowiedź na to pytanie jest mniej oczywista niż w odniesieniu do art. 12 dyrektywy siedliskowej, gdyż dla pojęcia umyślności w art. 5 dyrektywy ptasiej brak jest do tej pory porównywalnych wyraźnych ustaleń Trybunału.

31 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; i z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in., C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 32.

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

33 Raport o konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (1997–1998) (art. 9 ust. 2) (przedłożony przez Komisję Europejską), SEK(2001) 515 wersja ostateczna.

34 Zobacz w odniesieniu do innych konwencji 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.

35 Zobacz jednakże w odniesieniu do zakazu niepokojenia poniżej, pkt 95 i nast.

77. Jednakże – podobnie jak w pierwszej sprawie dotyczącej wskazanego żółwia morskiego – Trybunał zakwestionował już w wyroku w sprawie Puszczy Białowieskiej wycinkę uszkodzonych, martwych lub zamierających drzew, ponieważ w planie zagospodarowania obszaru chronionego takie działania zostały zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla gatunków ptaków podlegających szczególnej ochronie<sup>36</sup>. W związku z tym Trybunał zakwalifikował te środki jako umyślne 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)]<sup>37</sup>. Wydaje się być mało prawdopodobne, by rozpatrywane środki miały na celu szkodenie ptakom w ten sposób.

78. Mając na względzie, że Trybunał także w przypadku art. 5 dyrektywy ptasiej nie przyjmuje ścisłej wykładni pojęcia umyślności, nasuwa się wniosek, aby przenieść wykładnię tego pojęcia dokonaną w kontekście wykładni prawie identycznych zakazów z art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej na art. 5 dyrektywy ptasiej. Należy nadmienić, że także Komisja prezentuje w niniejszym postępowaniu taki pogląd.

79. Takie podejście miałoby jednakże znacznie dalej idące konsekwencje niż odpowiednia wykładnia art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

80. Ochrona gatunków przewidziana w dyrektywie siedliskowej jest ograniczona do nielicznych, z reguły<sup>38</sup> bardzo rzadkich gatunków. Ze względu na to, że gatunki te są rzadkie, konieczna jest ścisła ochrona każdego okazu, co zostało wyraźnie wyrażone w art. 12 dyrektywy siedliskowej poprzez użycie pojęcia *system ścisłej ochrony*<sup>39</sup>. Jednocześnie jednak rzadkość tych gatunków powoduje, że konflikty z nimi nie są zbyt częste.

81. Natomiast zakazy z art. 5 dyrektywy ptasiej obowiązują – tak jak zostało to już przedstawione<sup>40</sup> – w odniesieniu do *wszystkich* ptaków europejskich, czyli też do gatunków pospolitych, które można stale napotkać prawie wszędzie. Trudno też twierdzić, że nowoczesne społeczności nie godzą się na naruszanie dobrostanu tych gatunków. Przeciwnie, wiadomo jest, że różne działania ludzi, jak na przykład wznoszenie budynków<sup>41</sup> lub ruch drogowy<sup>42</sup>, w istotny sposób oddziałują niekorzystnie na te gatunki.

82. Już przyjmując dyrektywę ptasią prawodawca uściślił w związku z tym, 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 rekreacyjne.

83. Zachowanie gatunków pospolitych nie wymaga jednak z reguły zakazów, które znajdują już zastosowanie, gdy występuje jedynie godzenie się na niekorzystne oddziaływania. Istnieją co prawda gatunki, które wymagają stosowania takich zakazów, jednakże gatunki pospolite występują właśnie dlatego tak powszechnie, ponieważ działalność człowieka nie zagraża ich populacji.

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

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

38 S. Möckel, „35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie”, *Natur und Recht* 2014, s. 381 (387), wskazuje jednak na powszechnie występujące nietoperze, których wszystkie gatunki podlegają ścisłej ochronie dyrektywy siedliskowej.

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

40 Zobacz powyżej pkt 41 i nast.

41 Zobacz C. Machtans, C. Wedeles, I E. 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.

42 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.

84. W zakresie w jakim populacje określonych, dawniej częściej występujących gatunków ulegną 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. Stosowanie zakazów z art. 5 dyrektywy ptasiej już w przypadku godzenia się na wskazane w tym przepisie naruszenia byłoby natomiast często działaniem mniej nadającym się do zachowania tych populacji i w związku z tym nie byłoby najłagodniejszym środkiem.

85. Rozważania te znajdują jak najbardziej swoją podstawę w dyrektywie ptasiej. I tak art. 5 nie wymaga systemu ścisłej ochrony, lecz *powszechnego systemu ochrony* dla wszystkich gatunków ptactwa europejskiego. Dodatkowe zobowiązanie do ochrony siedlisk gatunków powszechnie występujących zawarte jest w art. 3<sup>43</sup>. Siedliska rzadkich i szczególnie zagrożonych gatunków oraz ptaków wędrownych powinny być na podstawie art. 4 dyrektywy ptasiej w związku z art. 6 i 7 dyrektywy siedliskowej chronione w sposób wzmoczony, w szczególności poprzez tworzenie specjalnych obszarów ochrony. Jeżeli określone działania rzeczywiście zagrażałyby stanowi ochrony gatunków ptactwa, uzupełniające zastosowanie znajdują art. 5 i art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkodę w środowisku.

86. Dodatkowo dyrektywa ptasia, w odróżnieniu od dyrektywy siedliskowej, nie zawiera – w celu zapewnienia wzajemnego wyważenia sprzecznych interesów – odpowiedniego uregulowania dotyczącego odstępstw. Podczas gdy ostatnia dopuszcza odstępstwa z uwagi na wszelkie możliwe podstawy nadrzędnego interesu publicznego [art. 16 ust. 1 lit. c)], przy pierwszej w rachubę wchodzi, obok szczególnych powodów, jedynie rozsądne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach, które musi być ponadto ściśle nadzorowane i selektywne [art. 9 ust. 1 lit. c)].

87. W związku z tym nie wydaje mi, że właściwe byłoby pełne przeniesienie wykładni pojęcia umyślności dokonanej w odniesieniu do art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej na pojęcie umyślności w art. 5 dyrektywy ptasiej.

88. Uwzględniając ustalenia zawarte w wyroku Puszcza Białowieska<sup>44</sup>, należy jednak także wykluczyć, że uniknie się tej konsekwencji przyjmując, iż zakazy z art. 5 lit. a) i b) dyrektywy ptasiej obejmują wyłącznie zamierzone niekorzystne oddziaływania na ptactwo, wyłączając natomiast całkowicie niekorzystne oddziaływania, które są tylko akceptowane. Taki wniosek byłby też nieodpowiedni, gdy oddziaływanie odnosi się do rzadkich i mocno zagrożonych gatunków, gdyż przy tych rzadkich gatunkach restrykcje wynikające z zakazów mają praktycznie ograniczony zakres, podczas gdy pozytywne wkład w stan ochrony tych gatunków może być znaczny.

89. Odpowiednie wyważenie danych działań i celów dyrektywy polega raczej na tym, że niekorzystne oddziaływania, które się akceptuje, są objęte tylko w takim zakresie zakazami, w jakim jest to niezbędne w świetle celów 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 ochrony<sup>45</sup>.

90. Tak więc zakazy zabijania i niszczenia z art. 5 lit. a) i b) dyrektywy ptasiej nie zakładają co do zasady występowania ryzyka, że dany środek może wywołać negatywne skutki na stan ochrony danych gatunków zwierząt. Także właściwy stan ochrony danego gatunku nie wyklucza stosowania tych zakazów. Jednakże w przypadku gdy nie zmierza się do niekorzystnego oddziaływania na ptaki, lecz

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

44 Zobacz powyżej pkt 77.

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

jedynie godzi się na takie oddziaływanie, zakazy z art. 5 lit. a) i b) dyrektywy ptasiej obowiązują jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, by populacja tych gatunków została zachowana na poziomie lub dostosowana do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne.

91. Uzupełniając należy przypomnieć, że zakazy muszą być jasno sformułowane, w szczególności jeżeli mają charakter karnoprawny<sup>46</sup>. W związku z tym do obowiązków państw członkowskich należy odpowiednia konkretyzacja zakazów z art. 5 lit. a) i b) dyrektywy ptasiej w toku transpozycji do prawa krajowego. W tym celu należy przyjąć odpowiednie uregulowania. Dodatkowo konieczne są często konkretne wskazówki, jakie zachowania są zakazane i w jakich miejscach należy zachować szczególną ostrożność.

#### *c) Wniosek wstępny*

92. Tak więc zakazy zabijania i niszczenia z art. 5 lit. a) i b) dyrektywy ptasiej oraz art. 12 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy siedliskowej nie zakładają występowania ryzyka, że dany środek będzie niekorzystnie oddziaływał na stan ochrony danego gatunku zwierząt. Także właściwy stan ochrony danego gatunku nie wyklucza stosowania tych zakazów.

93. Jednakże w przypadku gdy nie zmierza się do niekorzystnego oddziaływania na ptaki, lecz jedynie godzi się na takie oddziaływanie, zakazy z art. 5 lit. a) i b) dyrektywy ptasiej obowiązują jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, by populacja tych gatunków została zachowana na poziomie lub dostosowana do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne.

#### *2. W przedmiocie zakazów niepokojenia*

94. W przypadku zakazu niepokojenia dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia zdają się od siebie różnić. Ostatecznie jednak oba zakazy należy interpretować podobnie w ten sposób, że stan ochrony danego gatunku ma znaczenie.

#### *a) W przedmiocie dyrektywy ptasiej*

95. Zgodnie z art. 5 lit. d) dyrektywy ptasiej zakaz niepokojenia gatunków ptactwa obowiązuje, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć istotne znaczenie w odniesieniu do celów tej dyrektywy. Takie ograniczenie jest konieczne właśnie w odniesieniu do ptaków, gdyż zgodnie z doświadczeniem akceptuje się już takie niepokojenie, gdy ktoś porusza się w obszarze ich siedlisk, na przykład podczas spaceru, w drodze do pracy lub także nawet na własnym balkonie.

96. Dyrektywa ptasia zgodnie z jej art. 1 ma na celu ochronę wszystkich europejskich gatunków ptactwa. W tym celu państwa członkowskie muszą zgodnie z art. 2 utrzymywać populacje tych gatunków na poziomie lub dostosować je do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne.

<sup>46</sup> Zobacz moja opinia w sprawie Tronex, C-624/17, EU:C:2019:150, pkt 51, 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

97. Chociaż państwa członkowskie, z zastrzeżeniem uregulowań szczególnych, dysponują w tym zakresie uprawnieniami dyskrecyjnymi<sup>47</sup>, motywy 3, 5, 7, 8 i przede wszystkim motyw 10 dyrektywy wskazują, że państwa członkowskie powinny zachować populacje wszystkich gatunków dzikiego ptactwa w Unii na „zadowalającym poziomie”<sup>48</sup>.

98. Stan ochrony jest jednak tylko jednym ze znamion mających istotne znaczenie przy ocenie występowania niepokojenja. Już sformułowanie zawarte w art. 5 lit. d) dyrektywy ptasiej wskazuje, że w każdym razie należy unikać niepokojenja w okresie lęgowym i wychowu młodych. Powyższe doprecyzowanie jest rozsądne, bowiem okres lęgowy i wychowu młodych mają zasadnicze znaczenie dla stanu ochrony. Tym niemniej niepokojenja w tych okresach są jednak jedynie wtedy zakazane, gdy są one istotne. Należy przyjąć, że ma to miejsce przynajmniej wtedy, gdy niepokojenje oddziałuje niekorzystnie bezpośrednio na rzadkie ptaki podczas lęgu i wychowu młodych. Stosownie do powyższego Trybunał orzekł już, że wycinki, które niekorzystnie oddziałują na ważne siedlisko rzadkich gatunków ptactwa mogą stanowić zakazane niepokojenje<sup>49</sup>.

99. Z uwagi na okoliczność, że sam zakaz jako taki uwzględnia skutki wywierane na stan ochrony danego gatunku, nie ma potrzeby, aby w tym zakresie dokonywać dalszego zróżnicowania dotyczącego pojęcia umyślności w porównaniu do dyrektywy siedliskowej.

100. W związku z powyższym zgodnie z art. 5 lit. d) dyrektywy ptasiej należy zakazać niepokojeń, o ile istotnie oddziałują na cel zachowania populacji gatunków ptactwa na zadowalającym poziomie lub ich dostosowania do tego poziomu, a w szczególności gdy oddziałują niekorzystnie na rzadkie ptaki w okresie lęgu lub chowu młodych.

#### *b) W przedmiocie dyrektywy siedliskowej*

101. W dyrektywie siedliskowej cel jest sformułowany podobnie jak w dyrektywie ptasiej. Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej jej celem jest bowiem zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Jednocześnie środki podejmowane na podstawie tej dyrektywy powinny zgodnie z art. 2 ust. 3 uwzględniać wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne.

102. W odróżnieniu od art. 5 lit. d) dyrektywy ptasiej, zakaz niepokojenja z art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej nie jest wyraźnie powiązany z celem dyrektywy, a w szczególności ze stanem ochrony danego gatunku. Porównywalna sytuacja dotyczy jednak okoliczności, że zakaz ma w szczególności obowiązywać w okresie rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji. Okresy te są uważane za okresy, w których zwierzęta są szczególnie podatne na niekorzystne oddziaływania<sup>50</sup>, tak że z reguły mają szczególne znaczenie dla stanu ochrony gatunków. Ponadto zwraca uwagę okoliczność, że należy zakazać niepokojenja *gatunków*, podczas gdy zakaz zabijania zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) i definicją z art. 1 lit. m) dyrektywy siedliskowej dotyczy *każdego poszczególnego okazu* chronionego gatunku.

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

48 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, a także opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie WWF Italia i in., C-60/05, EU:C:2006:116, pkt 50 oraz moja opinia w sprawie Komisja/Irlandia, C-418/04, EU:C:2006:569, pkt 111, 112.

49 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r. Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 251 i nast.

50 Wytoczne Komisji (przyczone w przypisie 19), rozdział 2, pkt 41 (s. 42 niemieckiej wersji językowej).

103. Stosownie do powyższego Komisja proponuje, co prawda nie w niniejszym postępowaniu, lecz w swoich wytycznych, aby ująć jedynie niepokojenia, gdy dane zachowanie redukuje szanse przeżycia, udany rozród lub zdolność reprodukcyjną chronionego gatunku lub gdy zachowanie to prowadzi do zmniejszenia się jego zasięgu<sup>51</sup>.

104. Podobnie jak w przypadku ochrony ptactwa takie ograniczenie jest konieczne, aby zapobiec nadmiernemu powstrzymywaniu działalności człowieka przez zakaz niepokojenia – bez uwzględnienia wskazanych w art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymogów gospodarczych, społecznych i kulturowych. Co prawda na gatunki zwierząt chronionych z lit. a) załącznika IV natrafia się rzadziej niż na pospolite gatunki ptaków, lecz nie wydaje się być konieczne ani odpowiednie, by człowiek w celu wykluczenia wszelkiego niepokojenia *zawsze* musiał unikać tych gatunków skoro tylko zauważy, że znajdują się w pobliżu. Takie kontakty mogą się jak najbardziej zdarzyć w szczególności w przypadku nietoperzy, niektórych płazów i motyli.

105. W podobny sposób można też rozumieć dotychczasowe orzecznictwo dotyczące naruszania zakazu niepokojenia. Co prawda także w odniesieniu do zakazu niepokojenia Trybunał podkreślał, że stabilność populacji oraz wielkość danej populacji nie wyłączają jego stosowania. Jednakże konkretne postępowania, których przedmiotem była ochrona żółwia morskiego *Caretta caretta*, dotyczyły działań na terenie obszarów ochrony ustanowionych z uwagi na ich istotne znaczenie dla danego gatunku<sup>52</sup>, natomiast przedmiotem wyroku w sprawie żmii lewantyjskiej był kluczowy dla tego gatunku obszar<sup>53</sup>. W wyroku w sprawie cypryjskiego zaskrońca zwyczajnego chodziło zaś o obszar, który bezspornie powinien zostać objęty ochroną<sup>54</sup>. Zwiększone obowiązki staranności są w takich miejscach jak najbardziej odpowiednie.

106. Ukierunkowanie zakazu niepokojenia na cel dyrektywy siedliskowej ogranicza jego stosowanie nie tylko w odniesieniu do pojedynczych i ostatecznie nieistotnych niepokojeń poszczególnych egzemplarzy. Sugeruje także z drugiej strony, że zakaz niepokojenia chroni ważne siedliska gatunków niezależnie od tego, czy znajdują się tam właśnie pojedyncze okazy, czy znajdują się tam tereny rozrodu i odpoczynku lub czy wyznaczono tam obszar ochrony. Naruszenie lub zniszczenie siedliska może bowiem – w szczególności w świetle celów dyrektywy – niezależnie od tych czynników spowodować istotne niepokojenie danego gatunku.

107. Tak więc zakaz niepokojenia z art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej powinien zostać ograniczony do działań, które w szczególny sposób nadają się do tego, aby naruszać stan ochrony chronionych gatunków, zwłaszcza w miejscach mających dla nich szczególne znaczenie lub w których mogłyby wystąpić niekorzystne dla nich oddziaływania podczas rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji.

#### ***D. Poziom, na którym należy przeprowadzić ocenę stanu ochrony (pytanie trzecie)***

108. Pytanie trzecie wymaga udzielenia odpowiedzi, ponieważ w związku z zakazami niepokojenia a częściowo także w związku z pozostałymi zakazami dyrektywy ptasiej znaczenie ma stan ochrony gatunku, którego działania dotyczą.

51 Przytoczone w przypisie 19, rozdział 2, pkt 39 (s. 42 niemieckiej wersji językowej).

52 Wyrok z dnia 30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja, *Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, pkt 17 oraz moja opinia w sprawie Komisja/Grecja (Kyparissia), C-504/14, EU:C:2016:105, pkt 1, 13.

53 Wyrok z dnia 16 marca 2006 r., Komisja/Grecja (*Vipera schweizeri*), C-518/04, niepublikowany, EU:C:2006:183, pkt 15.

54 Wyrok z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Cypr (*Natrix natrix cypriaca*), C-340/10, EU:C:2012:143, pkt 16 i 18 oraz 63–65.

109. Pomocne w tym względzie są najnowsze ustalenia zawarte w drugim wyroku w sprawie ochrony wilka w Finlandii. Sprawa dotyczyła oceny stanu ochrony tego gatunku w związku z przyznaniem odstępstwa zgodnie z art. 16 dyrektywy siedliskowej. Jeżeli przeniesie się dokonane tam ustalenia na badanie niekorzystnego oddziaływania, powinno ono opierać się na kryteriach zapewniających długoterminowe zachowanie dynamiki i stabilności populacji danego gatunku<sup>55</sup>.

110. Należy przy tym uwzględnić zarówno terytorium państwa członkowskiego, jak również dany region biogeograficzny, aby po pierwsze, ustalić stan ochrony populacji danych gatunków, a po drugie, skutki geograficzne i demograficzne, jakie na ten stan mogą wyrzucić niepokoje<sup>56</sup>.

111. W tym kontekście, ocena skutków, jakie wywiera niekorzystne oddziaływanie na poziomie terytorium lokalnej populacji, okazuje się ogólnie potrzebna dla określenia jego wpływu na stan ochrony danej populacji na większym obszarze. Ponadto stan ochrony populacji w skali kraju lub obszaru biogeograficznego zależy również od łącznego wpływu różnych niepokoje wywierających wpływ na poziomie lokalnym<sup>57</sup>.

112. W zakresie w jakim znaczenie dla stosowania zakazów z art. 5 dyrektywy ptasiej i art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej ma stan ochrony populacji danego gatunku, powinien być on zatem oceniany w odniesieniu do terytorium tego państwa członkowskiego lub – jeżeli granice tego państwa członkowskiego przechodzą przez kilka regionów biogeograficznych lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunku – do danego regionu biogeograficznego oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym<sup>58</sup>.

## V. Wnioski

113. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

- 1) Państwa członkowskie są zgodnie z art. 1 i 5 dyrektywy 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa zobowiązane do przyjęcia uregulowań w celu ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Regulacje ochronne obejmujące jedynie gatunki z załącznika I do tej dyrektywy lub gatunki, które są zagrożone na jakimkolwiek poziomie lub których populacja w dłuższej perspektywie czasowej spada, nie spełniają tych wymogów.
- 2) Przesłanką zawartego w art. 12 lit. d) dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV nie jest okoliczność, że w wyniku spornego zachowania stan ochrony populacji danego gatunku może ulec pogorszeniu. Na zakaz ten nie ma też wpływu właściwy stan ochrony danego gatunku.
- 3) Zawarte w art. 5 lit. a) i b) dyrektywy 2009/147 i w art. 12 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy 92/43 zakazy zabijania i niszczenia nie zakładają występowania ryzyka, że dany środek będzie miał negatywny wpływ na stan ochrony danego gatunku zwierząt. Także właściwy stan ochrony nie ma wpływu na ten zakaz.

Jednakże w przypadku gdy nie zmierza się do niekorzystnego oddziaływania na ptaki, lecz jedynie akceptuje się takie oddziaływanie, zakazy z art. 5 lit. a) i b) dyrektywy 2009/147 obowiązują jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do tego, by populacja tych gatunków została

<sup>55</sup> Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 57.

<sup>56</sup> Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt. 58.

<sup>57</sup> Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt. 59.

<sup>58</sup> Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 61.

zachowana na poziomie lub dostosowana do poziomu, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne.

- 4) Zgodnie z art. 5 lit. d) dyrektywy 2009/47 należy zakazać niepokojeń, jeżeli istotnie oddziałują na cel zachowania populacji gatunków ptactwa na zadowalającym poziomie lub ich dostosowania do tego poziomu, w szczególności gdy oddziałują niekorzystnie na rzadkie ptaki w okresie lęgu lub chowu młodych.

Zakaz niepokojenia z art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej jest ograniczony do działań, które w szczególny sposób nadają się do tego, aby naruszać stan ochrony chronionych gatunków, zwłaszcza w miejscach mających dla nich szczególne znaczenie i w których mogłyby wystąpić niekorzystne dla nich oddziaływania podczas rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji.

- 5) W zakresie w jakim znaczenie dla stosowania zakazów z art. 5 dyrektywy 2009/147 i art. 12 ust. 1 dyrektywy 92/43 ma stan ochrony populacji danego gatunku, powinien być on oceniany w odniesieniu do terytorium tego państwa członkowskiego lub – jeżeli granice tego państwa członkowskiego przechodzą przez kilka regionów biogeograficznych lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunku – do danego regionu biogeograficznego oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym.