



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 12 grudnia 2024 r.¹

Sprawa C-629/23

Eesti Suurkiskjad

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

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Wilk (*canis lupus*) – Pozyskiwanie ze stanu dzikiego i eksploatacja okazów dziko występujących gatunków zwierząt wymienionych w załączniku V lit. a) – Plan polowań na wilka – Ocena stanu ochrony populacji przedmiotowych gatunków

I. Wprowadzenie

1. Celem dyrektywy siedliskowej² jest zapewnienie ochrony różnorodności biologicznej gatunków poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Naruszenie lub zagrożenie stanu ochrony gatunków może uniemożliwić działania lub spowodować powstanie obowiązku podejmowania działań. Ale w jaki sposób określa się stan ochrony³?

2. Kwestia ta została podniesiona w niniejszej sprawie w kontekście ochrony indywidualnych okazów wilka (*canis lupus*), gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. W większości państw członkowskich gatunek ten nadal⁴ podlega ścisłej ochronie na mocy art. 12 dyrektywy siedliskowej, który często był przedmiotem orzecznictwa Trybunału⁵. W szczególności celowe zabijanie wilków, w tym polowanie, musi być co do zasady zakazane, a wyjątki od tego zakazu są możliwe jedynie w bardzo wąskich granicach.

¹ Język oryginału: niemiecki.

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), zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193, zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

³ Zgodnie z dokumentem Rady 9705/24 z dnia 8 maja 2024 r., pkt 12, Komisja zleciła prace nad lepszą metodologią oceny stanu ochrony dużych drapieżników.

⁴ W odniesieniu do dyskusji na temat poziomu ochrony wilka zob. moją opinię w sprawie ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, pkt 1 z dalszymi odniesieniami), dokument Rady 9705/24 z dnia 8 maja 2024 r. w sprawie stanu dyskusji na temat poziomu ochrony wilka oraz komunikat prasowy Rady z dnia 26 września 2024 r. „Konwencja berneńska: UE proponuje zmianę statusu ochronnego wilków” oraz odpowiednie pismo Unii do Sekretariatu Konwencji Berneńskiej z dnia 27 września 2024 r., T-PVS/Inf(2024)15, jak również sekcję 4.2 Draft List of Decisions and Adopted Texts w ramach 44 posiedzenia Stałego Komitetu Konwencji Berneńskiej, T-PVS(2024)MISC z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia propozycji Unii.

⁵ Zobacz np. wyroki: z dnia 30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60); z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851); lub ostatnio z dnia 11 lipca 2024 r., Umweltverband WWF Österreich i in. (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Jednakże niektóre państwa członkowskie, takie jak Estonia, były w stanie uzgodnić podczas negocjacji w sprawie dyrektywy lub po przystąpieniu do Unii, że na ich terytorium lub jego części ma zastosowanie do wilka tylko słabsza ochrona na podstawie art. 14 dyrektywy siedliskowej. W związku z tym polowanie jest co do zasady dozwolone, ale państwa członkowskie muszą podjąć środki ochronne, jeżeli zagrożone jest utrzymanie właściwego stanu ochrony. W niedawnym wyroku w sprawie ASCEL⁶ Trybunał po raz pierwszy musiał przyjrzeć się bliżej temu systemowi ochrony. Podkreślił tam znaczenie stanu ochrony dla stosowania art. 14, ale nie wypowiedział się w sposób dogłębny na temat analizy tego przepisu.

4. Niniejszy wniosek Estonii o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stawia Trybunał przed pytaniami dotyczącymi tej analizy. Należy poddać badaniu zakres, w jakim populacje wilków poza Estonią muszą być brane pod uwagę przy ocenie ich stanu ochrony, znaczenie oceny tego stanu przy użyciu kryteriów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) oraz to, czy można wziąć pod uwagę wymogi gospodarki, społeczeństwa i kultury, a także cechy regionalne i lokalne.

II. Ramy prawne

A. Konwencja berneńska

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

6. Artykuł 6 konwencji berneńskiej zawiera specjalne przepisy 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;

[...]”.

7. Artykuł 7 konwencji berneńskiej przewiduje osłabione regulacje ochronne dla niektórych innych gatunków, które zasadniczo odpowiadają art. 14 dyrektywy siedliskowej.

8. Artykuł 9 konwencji berneńskiej zawiera wyjątki od przepisów ochronnych zawartych w art. 6 i 7, które zasadniczo odpowiadają wyjątkom zawartym w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

⁶ Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETS nr 104.

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

⁹ Według <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

9. Wilk jest wymieniony jako gatunek ściśle chroniony w załączniku II do konwencji berneńskiej. Jednak 12 umawiających się państw, np. Hiszpania, zgodnie z informacjami na stronie internetowej Rady Europy, złożyło zastrzeżenia. W związku z czym do wilka ma tam zastosowanie jedynie ochrona art. 7. Nie dotyczy to jednak Unii ani Estonii¹⁰.

B. Dyrektywa siedliskowa

10. Motyw 15 dyrektywy siedliskowej dotyczy ochrony gatunków:

„dla niektórych gatunków fauny i flory wymagany jest ogólny system ochrony w celu uzupełnienia [dyrektywy ptasiej¹¹]; należy zapewnić środki gospodarowania niektórymi gatunkami, jeśli uzasadnia to stan ich ochrony, w tym zakaz stosowania niektórych środków chwytania lub zabijania, przewidując jednocześnie możliwość odstępstw pod pewnymi warunkami”.

11. Artykuł 1 lit. g) oraz i) dyrektywy siedliskowej zawiera definicje różnych pojęć:

„g) *gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty* oznaczają te gatunki, które w obrębie terytorium określonego w art. 2 są:

- i) zagrożone, z wyjątkiem tych gatunków, których naturalny zasięg na tym terytorium jest znikomy i które nie są zagrożone lub podatne na zagrożenie w zachodnim regionie palearktycznym; lub
- ii) podatne na zagrożenie, to znaczy takie, o których sądzi się, że mogą w najbliższej przyszłości przejść do kategorii gatunków zagrożonych, jeśli czynniki będące przyczyną zagrożenia będą na nie nadal oddziaływać; lub
- iii) rzadkie, to znaczy o niewielkich populacjach, które nie są obecnie ani zagrożone, ani podatne na zagrożenie, ale podlegają ryzyku zagrożenia. Gatunki występują w obrębie ograniczonych obszarów geograficznych lub są znacznie rozproszone na większym obszarze, lub
- iv) endemiczne i wymagające specjalnej uwagi ze względu na szczególny charakter ich siedliska [lub] potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na te siedliska i/lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na stan ich ochrony.

Gatunki te są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku II [lub] w załączniku IV albo V;

h) [...]

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.

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyNum=104>
i <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

¹¹ 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).

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;

j) [...]”.

12. Artykuł 2 dyrektywy siedliskowej opisuje jej cel:

„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 ważnych dla Wspólnoty.

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

13. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej „[z]ostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć [...] umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie”. Artykuł 4 dyrektywy siedliskowej reguluje sposób wyboru terenów chronionych na mocy dyrektywy i odnosi się do nadzoru na podstawie art. 11 w celu przyjęcia listy tych terenów.

14. Artykuł 12 dyrektywy siedliskowej wymaga ustanowienia systemu ścisłej ochrony niektórych gatunków zwierząt, który między innymi zakazuje ich celowego zabijania.

15. Artykuł 14 dyrektywy siedliskowej zawiera zasady dotyczące pozyskiwania niektórych gatunków zwierząt ze stanu dzikiego:

„1. Jeśli w świetle nadzoru przewidzianego w art. 11 państwa członkowskie uznają to za konieczne, podejmują one środki w celu zapewnienia, aby pozyskanie ze stanu dzikiego okazów gatunków dzikiej fauny i flory, wymienionych w załączniku V, a także ich eksploatacja, było zgodne z ich zachowaniem we właściwym stanie ochrony.

2. [...]”.

16. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zawiera wyjątki od art. 12 i 14.

17. Załącznik II lit. a) do dyrektywy siedliskowej wymienia m.in. wilka jako gatunek o znaczeniu priorytetowym, dla którego należy wyznaczyć obszary ochrony, ale wyłącza populacje w Estonii, na Łotwie i Litwie. Wilk jest również wymieniony w załączniku IV lit. a) jako gatunek podlegający ścisłej ochronie na podstawie art. 12, ale populacje m.in. w Estonii, na Łotwie, Litwie i w Polsce są również z tego wyłączone. Te populacje wilka są natomiast wymienione w załączniku V lit. a).

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

18. W dniu 4 października 2012 r. Keskkonnaminister (minister ochrony środowiska, Estonia) przyjął „Plan działania na rzecz ochrony i zarządzania dużymi drapieżnikami (wilk *canis lupus*, ryś *lynx*, niedźwiedź brunatny *ursus arctos*) na lata 2012–2021”. Zgodnie z planem stan wszystkich populacji dużych drapieżników można określić jako dobry. W planie określono długoterminowy cel, jakim jest utrzymanie populacji wilków we właściwym stanie w ciągu najbliższych 30 lat, z uwzględnieniem aspektów środowiskowych, gospodarczych i społecznych. Konkretnym celem na lata 2012–2021 była ochrona od 15 do 25 stad wilków ze szczeniętami rocznie (całkowita wielkość populacji około 150–250 osobników) przed rozpoczęciem sezonu łowieckiego (na jesień). W ramach tego zakresu roczne cele miały być ustalane zgodnie z wynikami monitoringu, a populacja miała być utrzymywana w tych zakresach poprzez polowania.

19. Zarządzeniem z dnia 29 października 2020 r. (zwanym dalej „zarządzeniem KeA”) Keskkonnaamet (urząd ochrony środowiska, zwany dalej „KeA”, Estonia) ustalił limit odstrzału wilków na sezon łowiecki 2020/2021 na terytorium Republiki Estońskiej na 140 osobników. Zgodnie z zarządzeniem KeA jest upoważniony do zmiany limitu odstrzału wilków po przedstawieniu propozycji w tym zakresie przez Keskkonnaagentuur (agencję ochrony środowiska, zwaną dalej „KAUR”, Estonia). Głównym celem zarządzania było osiągnięcie średnio liczby 20 miotów wilków na stałym lądzie w Estonii do 2021 r., przy czym populacja powinna być rozmieszczona możliwie równomiernie w odpowiednich siedliskach.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (estońska organizacja non-profit zajmująca się dużymi drapieżnikami [MTÜ to skrót od Mittetulundusühing]) (zwana dalej „Eesti Suurkiskjad”) wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tego zarządzenia. Po oddaleniu skargi przez Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinie, Estonia), Eesti Suurkiskjad wniosła bezskuteczną apelację.

21. Tallinna Ringkonnakohus (Sąd Apelacyjny w Tallinie, Estonia) stwierdził między innymi, że orzecznictwo Trybunału nie zabrania uwzględniania ruchów migracyjnych i oddziaływań na stan ochrony populacji gatunku pomiędzy państwami członkowskimi. Zdaniem sądu nie ma dowodów na to, że warunki zawarte w art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej dotyczące długoterminowego utrzymania stanu ochrony nie zostałyby spełnione bez uwzględnienia populacji rosyjskiej. Nie jest zatem niedopuszczalne uwzględnienie środków ochronnych podjętych przez Polskę, Litwę i Łotwę, nawet jeśli nie odbywa się to w kontekście współpracy między właściwymi organami.

22. Sąd odwoławczy oparł się na zleconym przez Komisję raporcie „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015) (Główne działania na rzecz ochrony dużych drapieżników w Europie). Zgodnie z tym raportem populacja wilka bałtyckiego w państwach członkowskich Unii (z wyłączeniem części poza Unią) liczy około 900 do 1400 osobników (z czego 20 % w Estonii), przy czym stan populacji jest stabilny i odpowiada kategorii LC (*least concern* – najmniejszej troski) Czerwonej Księgi IUCN, tj. nie jest zaklasyfikowana jako zagrożona (s. 47). Niewłaściwe jest zatem wyciąganie analogii z populacjami wilków w Karelii

(około 150 osobników w Finlandii) i Skandynawii (od 250 do 300 osobników łącznie w Szwecji i Norwegii), które według raportu są zaklasyfikowane jako EN (*endangered*), tj. jako mocno zagrożone.

23. Eesti Suurkiskjad wniosła skargę kasacyjną do Riigikohus (sąd najwyższy, Estonia), który w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwraca się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) Czy art. 14 ust. 1 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że przy podejmowaniu środków, o których mowa w tym przepisie, należy zapewnić właściwy stan ochrony w rozumieniu art. 1 lit. i) dla regionalnej populacji gatunku w danym państwie członkowskim, czy też można uwzględnić stan ochrony całej populacji na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej?
- 2) Jeżeli dopuszczalne jest uwzględnienie stanu ochrony całej populacji na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, to czy dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona formalnej współpracy między państwami członkowskimi, na którą rozciąga się zasięg populacji, w celu zachowania tej populacji, czy też wystarczy, że państwo członkowskie, które podejmuje środki, o których mowa w art. 14 dyrektywy siedliskowej, ustali sytuację populacji gatunku w innych zainteresowanych państwach członkowskich lub warunki jej dotyczące w krajowym planie zagospodarowania?
- 3) Czy art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej można interpretować w ten sposób, że regionalna populacja gatunku zaklasyfikowanego do kategorii „zagrożone” (VU [*vulnerable*]) zgodnie z kryteriami zagrożenia czerwonej księgi IUCN (Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody) może mieć właściwy stan ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej?
- 4) Czy art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 2 ust. 3 można interpretować w ten sposób, że przy określaniu właściwego stanu ochrony gatunku można również uwzględnić wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne?

24. MTÜ Eesti Suurkiskjad, Republika Estońska, Królestwo Danii, Republika Austrii i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie, dotyczące tych kwestii. Eesti Suurkiskjad, Estonia i Komisja odpowiedziały również na pisemne pytania Trybunału i wzięły udział w rozprawie w dniu 6 listopada 2024 r.

IV. Ocena prawna

25. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma na celu wyjaśnienie różnych kwestii związanych z oceną stanu ochrony gatunku przy stosowaniu art. 14 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby pozyskiwanie ze stanu dzikiego okazów gatunków dzikiej fauny i flory wymienionych w załączniku V, a także ich eksploatacja, były zgodne z ich zachowaniem we właściwym stanie ochrony.

26. Jeżeli taki gatunek zwierząt znajduje się w niewłaściwym stanie ochrony, dane państwo członkowskie powinno podjąć środki w rozumieniu art. 14 dyrektywy siedliskowej w celu poprawy stanu ochrony tego gatunku, tak aby jego populacje osiągnęły w przyszłości właściwy

i trwały stan ochrony¹². Artykuł 14 sprzeciwia się zatem w szczególności zezwoleniu na polowania na wilki w sytuacji, gdy stan ochrony tego gatunku w tym państwie członkowskim został uznany za „niewłaściwy i nieodpowiedni”¹³.

27. Pierwsze pytanie dotyczy tego, czy ocena stanu ochrony opiera się wyłącznie na populacji gatunku w danym państwie członkowskim, czy też można również uwzględnić populacje w innych państwach członkowskich. To pytanie należy rozpatrzyć łącznie z drugim pytaniem, czy uwzględnienie populacji znajdujących się w innych państwach członkowskich wymaga zawarcia formalnego porozumienia (zob. pkt A). Poprzez czwarte pytanie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy przy określaniu stanu ochrony gatunku można również uwzględnić wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne (zob. pkt B). Trzecie pytanie dotyczy znaczenia zaklasyfikowania przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody populacji państwa członkowskiego do kategorii „zagrożone” (VU) (zob. pkt C). Na koniec krótko omówię znaczenie konwencji berneńskiej dla ochrony wilka w Estonii (zob. pkt D).

A. Pytania pierwsze i drugie – populacja istotna dla oceny stanu ochrony

28. Pierwsze pytanie zmierza do wyjaśnienia, czy środki wymagane na podstawie art. 14 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zależą wyłącznie od właściwego stanu ochrony populacji w danym państwie członkowskim, czy też można uwzględnić stan ochrony populacji w całej Unii.

29. Tłem dla tej kwestii jest okoliczność, że estońska populacja wilków jest częścią większej populacji bałtyckiej, tak zwanej metapopulacji, która obejmuje inne populacje na Łotwie, Litwie i w Polsce, a także w Rosji, na Białorusi i Ukrainie. O ile status ochrony populacji estońskiej jest sporny, co jest przedmiotem w szczególności pytania trzeciego, o tyle zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym właściwy stan ochrony populacji bałtyckiej wilków jako całości jest bezsporny.

30. Na wypadek gdy stan ochrony w innych państwach członkowskich ma znaczenie, drugie pytanie ma na celu wyjaśnienie, czy uwzględnienie wymaga formalnej współpracy między zainteresowanymi państwami członkowskimi w zakresie ochrony tego gatunku. Zgodnie z dostępnymi informacjami, do tej pory istniały bowiem jedynie początki współpracy między Estonią a innymi państwami metapopulacji bałtyckiej. Zasadniczo Estonia ustaliła zatem sytuację w innych zainteresowanych państwach członkowskich i w świetle tych informacji określiła warunki ochrony gatunku w krajowym planie zarządzania.

31. Te dwa pytania są ze sobą ściśle powiązane, więc odpowiem na nie łącznie. Najpierw przeanalizuję odpowiedzialność państw członkowskich na ich własnym terytorium w związku ze stanem ochrony gatunków (zob. pkt 1), następnie omówię metodę oceny stanu ochrony (zob. pkt 2), nakreślę możliwy wzajemny wpływ populacji z różnych państw członkowskich (zob. pkt 3), a na koniec przeanalizuję prognostyczną ocenę stanu ochrony, odnosząc się do znaczenia formalnej współpracy i systemów ochrony w zainteresowanych państwach (zob. pkt 4).

¹² Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, pkt 69).

¹³ Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, pkt 78).

1. Odpowiedzialność państw członkowskich na ich własnym terytorium w związku ze stanem ochrony gatunków

32. Po pierwsze, należy wyjaśnić, czy stosowanie art. 14 dyrektywy siedliskowej opiera się na stanie ochrony gatunku w Unii jako całości, czy na stanie na terytorium danego państwa członkowskiego.

33. Trybunał w utrwalonym orzecznictwie wywodzi z art. 1 lit. i) i art. 2 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, że dla oceny stanu (właściwej) ochrony gatunku należy odnieść się do całego europejskiego terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat¹⁴. Artykuł 1 lit. i) zdanie pierwsze definiuje bowiem stan ochrony obszaru, o którym mowa w art. 2. Dotyczy to europejskiego terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat, i na którym dyrektywa zgodnie z jej art. 2 ust. 1 ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

34. Ten cel dyrektywy siedliskowej, polegający na zapewnieniu różnorodności biologicznej w całej Unii, odpowiada odpowiedzialności Unii za wszystkie państwa członkowskie, w których ma ona dążyć do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska zgodnie z art. 3 ust. 3 zdanie drugie TUE, art. 191 ust. 2 zdanie pierwsze TFUE i art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

35. W tym sensie Trybunał określił we wspomnianym orzecznictwie¹⁵ zadanie Komisji polegające na określeniu *europejskiej* sieci obszarów chronionych w ramach programu Natura 2000. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej musi ona ocenić dla całej Unii, które obszary należy chronić, aby zapewnić utrzymanie lub, w stosownych przypadkach, odtworzenie we właściwym stanie ochrony typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków w ich naturalnym zasięgu.

36. Środki na mocy art. 14 dyrektywy siedliskowej nie są jednak podejmowane przez Komisję, lecz przez państwa członkowskie. Mogą one jednak podejmować środki w odniesieniu do *własnego terytorium krajowego* lub jego części tylko wtedy, gdy stosują dyrektywę siedliskową. Mogą one zatem zagwarantować jedynie wkład własnego terytorium krajowego w ochronę różnorodności biologicznej.

37. Ponadto dyrektywa siedliskowa ma na celu nie zachowanie gatunków chronionych jedynie gdzieś w Unii. W rzeczywistości, zgodnie z art. 1 lit. i) zdanie drugie tiret pierwsze dyrektywy siedliskowej, każdy gatunek powinien stanowić trwały składnik swoich siedlisk przyrodniczych. W tym siedlisku przyrodniczym gatunek ten pełni funkcję ekologiczną.

38. W przypadku wilka jako dużego drapieżnika funkcja ta polega w szczególności na kontrolowaniu populacji zwierząt, będących jego ofiarami. Jeśli wilk jest nieobecny w swoim siedlisku przyrodniczym, populacje tych innych gatunków mogą nadmiernie wzrosnąć i spowodować szkody. Dotyczy to na przykład gatunków jeleniowatych, które mogą powodować

¹⁴ Wyroki: z dnia 7 listopada 2000 r., *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 23); z dnia 19 października 2017 r., *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, pkt 32); z dnia 18 października 2018 r., *Komisja/Zjednoczone Królestwo* (C-669/16, EU:C:2018:844, pkt 63).

¹⁵ Zobacz dowody wskazane w pkt 14.

znaczne szkody w lasach, jeśli ich populacje nie są kontrolowane przez drapieżniki, takie jak wilki¹⁶. Bezpośrednia kontrola takich gatunków przez człowieka jest jedynie środkiem nadzwyczajnym, który z różnych powodów jest często mniej skuteczny¹⁷.

39. Jeśli stan ochrony gatunku w państwie członkowskim nie jest właściwy, nie może on pełnić tam swojej funkcji ekologicznej, a przynajmniej nie w pełnym zakresie, nawet jeśli populacja państwa członkowskiego jest częścią metapopulacji o właściwym stanie ochrony.

40. Należy jednak również wyjaśnić, że obowiązki wynikające z art. 14 dyrektywy siedliskowej mogą mieć zastosowanie do państw członkowskich tylko wtedy, gdy naturalny zasięg danego gatunku rozciąga się, przynajmniej potencjalnie, na terytorium państwa członkowskiego. W przeciwieństwie do art. 12 i 16, art. 14 wprowadza nie wymienia tej przesłanki w sposób wyraźny, jednak nie miałoby sensu zobowiązywanie państw członkowskich do podejmowania środków w celu zapewnienia właściwego stanu ochrony gatunków, które w ogóle nie mogą występować na ich terytorium, na przykład ze względu na brak odpowiednich siedlisk ze względu na warunki geograficzne lub klimatyczne. W związku z tym definicja właściwego stanu ochrony zawarta w art. 1 lit. i) zdanie drugie dyrektywy siedliskowej odnosi się do występowania w siedlisku przyrodniczym gatunku (tiret pierwsze) oraz do jego naturalnego zasięgu (tiret drugie).

41. W konsekwencji należy zauważyć, że terytorialnymi ramami odniesienia dla stosowania art. 14 dyrektywy siedliskowej przez państwo członkowskie, a w szczególności dla niezbędnej oceny stanu ochrony danych gatunków, jest obszar danego państwa członkowskiego.

42. Niewłaściwy stan ochrony, który nakłada na państwo członkowskie obowiązek działania na podstawie art. 14 dyrektywy siedliskowej¹⁸, nie odnosi się zatem do całej Unii, ale do populacji gatunków na jego terytorium krajowym. Ten stan ochrony musi zatem istnieć i podlegać siłą rzeczy ocenie na poziomie lokalnym i krajowym, tak by niewłaściwy stan ochrony na terytorium państwa członkowskiego lub jego części nie był ukryty na skutek oceny przeprowadzonej wyłącznie na poziomie transgranicznym¹⁹. Dyrektywa nie przewiduje zatem skutku kompensacyjnego wynikającego z właściwego stanu ochrony w innym państwie.

2. Metoda oceny stanu ochrony

43. Ale czy wynika z tego, że populacje gatunku poza państwem członkowskim nie mają znaczenia dla jego stanu ochrony w danym państwie członkowskim? Aby odpowiedzieć na to pytanie, przeanalizuję art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej, który najpierw definiuje stan ochrony gatunku, a następnie przesłanki jego oceny jako „właściwy”.

44. Zgodnie z art. 1 lit. i) *zdanie pierwsze* dyrektywy siedliskowej stan ochrony gatunku oznacza sumę oddziaływań na ten gatunek, mogących mieć wpływ na jego długofalowe rozmieszczenie i obfitość jego populacji w obrębie europejskiego terytorium państw członkowskich.

¹⁶ W.J. Ripple, J.A. Estes, R.L. Beschta, C.C. Wilmers, E.G. Ritchie, M. Hebblewhite, A.J. Wirsing, (2014) Status and ecological effects of the world's largest carnivores, *Science*, 343(6167), 1241484–3; D.P.J. Kuijper, (2011) Lack of natural control mechanisms increases wildlife–forestry conflict in managed temperate European forest systems, *European Journal of Forest Research*, 130, s. 895–909.

¹⁷ Zobacz Kuijper (cytowany w przypisie 16, s. 900 i 901).

¹⁸ Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, pkt 69).

¹⁹ Tak w wyroku z dnia 11 lipca 2024 r., Umweltverband WWF Österreich i in. (C-601/22, EU:C:2024:595, pkt 57) oraz w opinii rzeczniczki generalnej T. Čapety w tej sprawie (EU:C:2024:62, pkt 73, 74), w odniesieniu do art. 16 dyrektywy siedliskowej. Zobacz również moja opinia w sprawie ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, pkt 101) w odniesieniu do art. 14.

45. Zgodnie z art. 1 lit. i) *zdanie drugie* dyrektywy siedliskowej stan ochrony jest właściwy, jeśli spełnione są trzy przesłanki: Po pierwsze, dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków muszą wskazywać na to, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składniki swoich siedlisk przyrodniczych (tiret pierwsze przepisu). Po drugie, naturalny zasięg gatunków nie może się zmniejszać ani ulec zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości (tiret drugie). I po trzecie, musi istnieć teraz i prawdopodobnie też istnieć w przyszłości siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas (tiret trzecie).

46. Ocena stanu ochrony gatunku wymaga zatem dwóch etapów: Po pierwsze, należy określić sumę oddziaływań, mogących mieć wpływ na długofalowe rozmieszczenie i obfitość populacji danego gatunku w danym państwie członkowskim. Następnie, na podstawie tych oddziaływań, należy sporządzić prognozę dotyczącą przyszłego rozwoju tych populacji.

3. *Relacje między populacjami*

47. W świetle tego programu oceny należy omówić znaczenie populacji wilków poza Estonią dla stanu ochrony populacji w Estonii, co jest istotne dla obowiązków tego państwa członkowskiego wynikających z art. 14 dyrektywy siedliskowej.

48. Zgodnie z art. 1 lit. i) *zdanie pierwsze* dyrektywy siedliskowej populacje w innych państwach członkowskich mają znaczenie dla stanu ochrony populacji gatunku w danym państwie członkowskim, jeżeli te pierwsze mogą mieć wpływ na długofalowe rozmieszczenie i obfitość populacji krajowej.

49. Taki wpływ istnieje, jeśli istnieje wymiana między tymi populacjami.

50. Można to zilustrować, porównując hipotetyczną izolowaną populację wyspą określonego gatunku z populacją tego samego gatunku, która regularnie przyjmuje osobniki z innych populacji lub przekazuje im osobniki i której osobniki regularnie stykają się z osobnikami z innych populacji. W izolowanej populacji straty osobników mogą zostać zrekompensowane jedynie poprzez reprodukcję pozostałych osobników, podczas gdy wymiana z innymi populacjami pozwala również na zrekompensowanie strat poprzez imigrację. Ponadto tymczasowo szczególnie korzystne warunki w odizolowanej populacji mogą prowadzić do nadmiernego wzrostu, a następnie gwałtownego spadku populacji, co można złagodzić poprzez stałą lub tymczasową migrację osobników w ramach wymiany z innymi populacjami i siedliskami. Wreszcie, izolowane populacje często wykazują mniejsze zróżnicowanie genetyczne niż populacje, których zróżnicowanie genetyczne jest większe na skutek wymiany z innymi populacjami.

51. Odizolowana populacja jest zatem naturalnie mniej odporna na niekorzystne skutki niż populacja, która jest w regularnym kontakcie z innymi populacjami. Skandynawska metapopulacja wilków w centrum i na południu Szwecji i Norwegii jest tego przykładem, ponieważ jest w dużej mierze odizolowana od innych populacji. W szczególności ma małe

zróżnicowanie genetyczne, ponieważ składa się z niewielkiej liczby osobników²⁰. W związku z tym w niedawnym raporcie dla Stałego Komitetu Konwencji Berneńskiej metapopulację tę sklasyfikowano jako „zagrożone” (VU)²¹.

52. Natomiast zgodnie z dostępnymi informacjami nie ma porównywalnego ryzyka dla estońskiej populacji wilków, ponieważ pozostaje ona w relacjach wymiany z innymi populacjami metapopulacji bałtyckiej. Metapopulacja ta może również wymieniać osobniki z innymi populacjami, takimi jak inne populacje w Rosji, a także z dużą metapopulacją karpacką i metapopulacją w Europie Środkowej. Metapopulacja bałtycka jako całość została zatem oceniona jako „least concern” (niezagrożona) w wyżej wymienionym raporcie²².

53. Ponadto wymiana z innymi populacjami metapopulacji może być niezbędnym warunkiem wstępnym dla ochrony gatunku, zwłaszcza w przypadku mniejszych państw członkowskich, jeżeli ich terytorium krajowe lub siedlisko przyrodnicze wykorzystywane przez gatunek jest zbyt małe, aby populacja mogła przetrwać. W tym przypadku gatunek może występować na stałe w tym państwie członkowskim tylko wtedy, gdy jego odizolowana, niezdolna do przetrwania populacja jest w ciągłej wymianie z populacjami w sąsiednich państwach członkowskich. Jednak biorąc pod uwagę tę wymianę, nadal może być możliwe ustalenie, że trzy przesłanki właściwego stanu ochrony są spełnione dla tej populacji.

54. Trybunał uznał już tę ideę co do zasady, podkreślając, że należy zwrócić szczególną uwagę na transgraniczny nadzór nad gatunkiem, jeżeli podlega on surowszym wymogom ochrony określonym w art. 6 i 12 dyrektywy siedliskowej dla niektórych regionów, a w sąsiednich regionach ma zastosowanie jedynie art. 14²³. Jeśli te różne standardy ochrony są uzasadnione, można założyć, że te ostatnie populacje są w lepszym stanie ochrony i mogą wnieść pozytywny wkład w stan ochrony innych, ściślej chronionych populacji²⁴.

55. W związku z tym należy zauważyć, że państwa członkowskie muszą wziąć pod uwagę relacje między ich populacjami danego gatunku a populacjami w innych państwach członkowskich lub brak takich relacji, jako część oddziaływań mogących wpłynąć na długofalowe rozmieszczenie i obfitość populacji danego gatunku w obrębie ich terytorium w rozumieniu art. 1 lit. i) zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej.

4. Ocena prognostyczna przyszłego stanu ochrony

56. Ocena stanu ochrony populacji jako właściwego albo niewłaściwego obejmuje określone w art. 1 lit. i) zdanie drugie dyrektywy siedliskowej kryteria, czy dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków *wskazują*, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składnik swoich siedlisk przyrodniczych (tiret pierwsze przepisu), czy naturalny zasięg gatunków nie *może* się zmniejszać ani ulec zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości (tiret drugie), i czy istnieje i *prawdopodobnie* będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas (tiret trzecie).

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani et al.), Assessment of the conservation status of the wolf (*Canis lupus*) in Europe (dokument na 42. posiedzenie Stałego Komitetu Konwencji Berneńskiej w dniach 28 listopada – 2 grudnia 2022 r., T-PVS/Inf(2022)45, s. 19).

²¹ Cytowany w przypisie 20, s. 19 i 22.

²² Cytowany w przypisie 20, s. 18, 19 i 21.

²³ Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, pkt 63 i 66); zob. również wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Umweltverband WWF Österreich i in. (C-601/22, EU:C:2024:595, pkt 58).

²⁴ Zobacz moja opinia w sprawie ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, pkt 77).

57. Punktem wyjścia musi być aktualna sytuacja, co wynika na przykład z odniesienia do danych dotyczących dynamiki liczebności populacji w art. 1 lit. i) zdanie drugie tiret pierwsze dyrektywy siedliskowej. Należy zatem ustalić wielkość populacji, zasięg i dostępne siedlisko, a także rozwój tych czynników w przeszłości. W ramach tego ustalenia muszą zostać zastosowane najlepsze dostępne dane i metody naukowe²⁵.

58. Obecna sytuacja estońskiej populacji wilka charakteryzuje się zaobserwowanymi aktualnie relacjami z innymi subpopulacjami bałtyckiej metapopulacji.

59. Nie można jednak po prostu zakładać, że obecna sytuacja utrzyma się w przyszłości. Należy raczej wziąć pod uwagę przewidywalne i prawdopodobne zmiany.

60. Przykładem tego jest coraz częstsze wznoszenie ogrodzeń granicznych na wschodniej granicy Unii, o którym mowa we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym²⁶. Może to w przyszłości ograniczyć powiązania między subpopulacjami państw członkowskich metapopulacji bałtyckiej a subpopulacjami w Rosji i na Białorusi. Rząd estoński przedstawił jednak podczas rozprawy, że wilki mogą nadal migrować między Rosją a Estonią, przynajmniej zimą, przez zamrożone wody graniczne.

61. Jednakże formalna współpraca między państwami członkowskimi, o której mowa w pytaniu drugim, oraz obowiązujące systemy ochrony są również czynnikami, które państwa członkowskie muszą wziąć pod uwagę przy przewidywaniu rozwoju relacji między populacjami w różnych państwach. Im lepiej te relacje będą zagwarantowane na przyszłość, tym większe jest ich znaczenie.

62. Ochrona prawna innych populacji jest ważnym czynnikiem w tym zakresie. W przypadku jego braku należy się obawiać, że te inne populacje, a tym samym wymiana z populacją tego państwa członkowskiego, ulegną w przyszłości osłabieniu.

63. Problem ten może dotyczyć fińskiej populacji wilków jako części metapopulacji karelskiej, ponieważ gatunek ten wydaje się być obecnie przedmiotem intensywnych polowań na rosyjskich obszarach tej metapopulacji. Te rosyjskie praktyki są z pewnością również związane z faktem, że Rosja nie ratyfikowała konwencji berneńskiej²⁷. W każdym razie wspomniany raport klasyfikuje tę metapopulację jako „near threatened” (bliski zagrożenia), pomimo jej powiązań z innymi rosyjskimi populacjami²⁸. Podobne problemy mogą dotyczyć relacji między estońską populacją wilków a populacjami rosyjskimi, a także populacjami na Białorusi, która wypowiedziała konwencję berneńską z dniem 1 kwietnia 2024 r.²⁹

64. Prawdopodobnie z tego powodu Trybunał początkowo odmówił uwzględnienia populacji w państwach trzecich przy ocenie stanu ochrony w ramach odstępstwa z art. 16 dyrektywy siedliskowej w sprawie fińskiej³⁰, a następnie ograniczył ją w sprawie austriackiej do krajów podlegających porównywalnym postanowieniom ochronnym konwencji berneńskiej³¹.

²⁵ Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, pkt 65).

²⁶ Zobacz też raport, cytowany w pkt 20, s. 18 i nast.

²⁷ Podpisy i status ratyfikacji konwencji berneńskiej (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ Cytowany w przypisie 20, s. 19.

²⁹ Podpisy i status ratyfikacji konwencji berneńskiej (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

³⁰ Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 60).

³¹ Wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Umweltverband WWF Österreich i in. (C-601/22, EU:C:2024:595, pkt 63).

65. Porównywalny, prawnie zagwarantowany poziom ochrony różnych populacji gatunku pozwala jednak na nadanie dużej wagi wymianie między tymi populacjami w ramach przeglądu i oceny stanu ochrony jednej z tych populacji.

66. Zależności te byłyby jeszcze ważniejsze przy jeszcze wyższym poziomie ochrony, na przykład, gdyby do innych populacji miał zastosowanie bardziej rygorystyczny art. 12 dyrektywy siedliskowej. Jednakże inne populacje metapopulacji bałtyckiej w Unii podlegają takiej samej ochronie jak w Estonii, tj. ochronie na mocy art. 14. Jednak w Polsce istnieje również ochrona w 60 obszarach specjalnej ochrony na mocy dyrektywy siedliskowej³², która została wyłączona w krajach bałtyckich. Ponadto wilki we wszystkich państwach członkowskich korzystają w przyszłości ze zobowiązania się do odbudowy i ochrony siedlisk zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2024/1991³³.

67. Relacje z populacjami w innych krajach muszą mieć jeszcze większe znaczenie, jeśli zainteresowane kraje nie tylko stosują porównywalne przepisy ochronne, ale także formalnie współpracują w zakresie ochrony tego gatunku. Mogą one bowiem wówczas koordynować swoje środki ochronne w taki sposób, aby zoptymalizować tę wymianę.

68. Jednakże nawet w braku formalnej współpracy między państwami członkowskimi obowiązuje zasada lojalnej współpracy zagwarantowana w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, zgodnie z którą Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów³⁴. Może to obejmować w szczególności przekazywanie dalej istniejących informacji na temat populacji gatunków chronionych na własnym terytorium.

5. Wniosek częściowy

69. Na pytania pierwsze i drugie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że przy stosowaniu art. 14 dyrektywy siedliskowej każde państwo członkowskie jest zobowiązane do zapewnienia właściwego stanu ochrony na swoim terytorium gatunków wymienionych w załączniku V, których naturalny zasięg rozciąga się na to terytorium. Dokonując oceny stanu ochrony tych gatunków, państwo członkowskie musi jednak wziąć pod uwagę wymianę między swoją populacją a populacjami w innych państwach. Waga tej wymiany dla prognostycznej oceny stanu ochrony zależy m.in. od tego, w jakim stopniu te inne populacje są chronione oraz w jakim stopniu państwo członkowskie i państwo, w którym znajduje się inna populacja, współpracują w zakresie ochrony gatunku.

³² Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz.U. L, 2024/1991).

³⁴ Wyroki: z dnia 17 grudnia 2020 r., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Ekstradycja do Ukrainy) (C-398/19, EU:C:2020:1032, pkt 48); z dnia 31 stycznia 2023 r., Puig Gordi i in. (C-158/21, EU:C:2023:57, pkt 131–132).

B. Pytanie czwarte – wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne

70. Pytanie czwarte dotyczy kwestii tego, czy wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne mogą być również brane pod uwagę przy klasyfikowaniu stanu ochrony jako właściwego. Opiera się ono w sposób oczywisty na art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, który uwzględnia te wymogi i cechy szczególne w środkach podejmowanych na podstawie tej dyrektywy.

71. W postępowaniu głównym podniesiono na tej podstawie zarzut, że wzrost liczby wilków doprowadziłby do silnych konfliktów społecznych i gospodarczych w społeczeństwie estońskim. Argument ten sprowadza się do tego, że społeczna akceptacja gatunku powinna określać zakres, w jakim należy zezwolić na pozyskanie ze stanu dzikiego okazów gatunków.

72. Jednakże art. 14 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby pozyskanie było zgodne z ich zachowaniem we właściwym stanie ochrony. Zakres dozwolonego pozyskiwania nie zależy zatem bezpośrednio od akceptacji społecznej, ale od utrzymania właściwego stanu ochrony.

73. Jak wspomniano³⁵, stan ochrony gatunku oznacza zgodnie z art. 1 lit. i) zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej sumę oddziaływań na ten gatunek, mogących mieć wpływ na jego długofalowe rozmieszczenie i obfitość jego populacji w obrębie europejskiego terytorium państw członkowskich.

74. Do tych oddziaływań należą wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne.

75. Finlandia uważa zatem, że ścisła ochrona wilków na podstawie art. 12 dyrektywy siedliskowej jest nie do pogodzenia z hodowlą reniferów, która ma duże znaczenie kulturowe i gospodarcze, w szczególności dla mniejszości Saamów w północnej części kraju. W związku z tym załączniki IV i V do dyrektywy siedliskowej stanowią, że art. 14, a nie art. 12, ma zastosowanie do wilka w fińskim obszarze ochrony reniferów. Wydaje się zatem, że żadna populacja wilków nie może praktycznie osiedlić się na tym obszarze, ponieważ fińskie zastosowanie art. 14 pozwala na zabijanie imigrujących osobników, zanim będą mogły się rozmnażać³⁶. Niezależnie od tego, czy ta fińska praktyka jest zgodna z art. 14, wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne fińskiego obszaru ochrony reniferów w oczywisty sposób wpływają na stan ochrony wilka.

76. Można sobie jednak również wyobrazić, że wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe, a także cechy regionalne i lokalne mają pozytywny wpływ na stan ochrony niektórych gatunków, na przykład poprzez ustanowienie warunków występowania gatunków. Tytułem przykładu w Europie Środkowej chomik europejski (*cricetus cricetus*) może niemal wyłącznie korzystać z gruntów, które są uprawiane w określony sposób³⁷. Ochrona tego gatunku zakłada zatem, że wymogi i szczególne cechy, o których mowa powyżej, są skuteczne w znaczeniu właściwej eksploatacji koniecznych obszarów.

³⁵ Zobacz pkt 44.

³⁶ Zobacz I. Kojola, J. Aspi, A. Hakala, S. Heikkinen, C. Ilmoni, i S. Ronkainen, (2006) Dispersal in an expanding wolf population in Finland, *Journal of Mammalogy*, 87(2), s. 281–286.

³⁷ Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Francja (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, pkt 62).

77. W konsekwencji wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne muszą być brane pod uwagę przy ocenie stanu ochrony gatunków, o ile te wymogi i cechy wpływają na ten stan ochrony.

78. Należy odróżnić to od kwestii, czy czynniki te można uwzględnić w prognostycznej ocenie stanu ochrony na podstawie art. 1 lit. i) zdanie drugie dyrektywy siedliskowej w taki sposób, że należy go uznać za właściwy, ponieważ większa populacja nie byłaby społecznie akceptowalna.

79. W celu dokonania oceny istotnych warunków na podstawie art. 1 lit. i) zdanie drugie dyrektywy siedliskowej należy określić aktualny stan populacji danego gatunku w państwie członkowskim oraz sporządzić prognozę przyszłego rozwoju³⁸. Dynamika liczebności populacji, zasięg i siedlisko gatunku są częścią cech lokalnych i mogą być powiązane z wymogami gospodarczymi, społecznymi i kulturowymi. Jednak konflikty z tymi wymogami i cechami mogą być również przynajmniej częściowo odpowiedzialne za obecną sytuację, w zakresie przedstawionym już tytułem przykładu³⁹, i będą również wpływać na prognozę.

80. Jednakże art. 1 lit. i) zdanie drugie dyrektywy siedliskowej nie zawiera wskazania, że stan ochrony populacji można uznać za właściwy tylko dlatego, że dodatkowe środki ochrony gatunku lub większej populacji mogłyby powodować konflikty z cechami regionalnymi lub lokalnymi lub z wymogami gospodarczymi, społecznymi i kulturowymi. Gdyby państwa członkowskie mogły uzależnić ocenę stanu ochrony gatunku od wymogów gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz cech regionalnych i lokalnych, mogłyby zagrozić celowi ochrony gatunków⁴⁰.

81. Jak już ponadto wykazałam w kontekście polowania na wilki we wspólnocie autonomicznej Kastylii i León (Hiszpania), szczególne środki wymagane na podstawie art. 14 dyrektywy siedliskowej zależą od czynników wpływających na stan ochrony⁴¹. Jeżeli wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe, a także cechy regionalne i lokalne, podważają lub nawet uniemożliwiają właściwy stan ochrony, konieczne mogą być środki, które są sprzeczne z tymi wymogami lub im przeciwdziałają.

82. Jeśli jednak te wymogi i cechy mają być egzekwowane, nie można tego zrobić na podstawie art. 14 dyrektywy siedliskowej, ale co najwyżej w drodze odstępstwa na podstawie art. 16. Jednak również ten przepis zakłada, że pomimo odstępstwa gatunek pozostaje we właściwym stanie ochrony lub że w wyniku odstępstwa niewłaściwy stan ochrony przynajmniej nie ulega dalszemu pogorszeniu, ani nie zapobiegnie ono przywróceniu właściwego stanu ochrony⁴².

83. Na pytanie czwarte należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne są oddziaływaniami, które dla celów oceny stanu ochrony gatunków, o których mowa w art. 1 lit. i) zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej, mogą mieć wpływ na długofalowe rozmieszczenie i obfitość populacji gatunków chronionych. Jednakże art. 1 lit. i) zdanie drugie stoi na przeszkodzie uznaniu stanu ochrony gatunku za właściwy na podstawie tych wymogów i cech, o ile nie można ustalić warunków określonych w tym przepisie.

³⁸ Zobacz pkt 57.

³⁹ Zobacz pkt 75.

⁴⁰ W tym duchu wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 23).

⁴¹ Moja opinia w sprawie *ASCEL* (C-436/22, EU:C:2024:83, pkt 99–100).

⁴² Wyroki: z dnia 14 czerwca 2007 r., *Komisja/Finlandia (Polowanie na wilki)* (C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 29); z dnia 10 października 2019 r., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 68).

C. Pytanie trzecie – zagrożony status wilka zgodnie z kryteriami Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody

84. W swoim pytaniu trzecim Riigikohus (sąd najwyższy) dąży do ustalenia, czy regionalna populacja gatunku może mieć właściwy stan ochrony na podstawie art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej, jeżeli populacja ta została zaklasyfikowana do kategorii „zagrożone” (VU) zgodnie z kryteriami czerwonej księgi Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody.

85. Dyrektywa siedliskowa, a w szczególności definicja właściwego stanu ochrony zawarta w art. 1 lit. i) zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, nie stanowi wyraźnie, że ocena oparta na kategoriach zagrożenia Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody powinna mieć decydujące znaczenie dla oceny stanu ochrony gatunku.

86. Jednakże w ramach oceny należy wykorzystać najlepsze dostępne dane i metody naukowe⁴³. Jeżeli ocena populacji na podstawie kryteriów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody jest jedną z tych danych lub jest na nich oparta, należy ją zatem uwzględnić w ocenie stanu ochrony⁴⁴.

87. Ponadto można oczekiwać, że określenie tych kategorii zagrożeń i ocena stanu ochrony powinny mieć podobne cele, a zatem prowadzić do podobnych rezultatów. Na przykład wspomniane wyżej oceny bałtyckiej metapopulacji wilków⁴⁵, które Estonia wykorzystuje do pozytywnej oceny stanu ochrony swojej populacji, opierają się na kryteriach Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody.

88. Z tego punktu widzenia zaklasyfikowanie do kategorii „zagrożone” (VU) wydaje się być sprzeczne z założeniem właściwego stanu ochrony. Zgodnie z definicją Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody ta kategoria zagrożenia oznacza, że istnieje wysokie ryzyko wyginięcia gatunku na wolności⁴⁶. W przypadku takiego zagrożenia wątpliwe byłoby, czy gatunek w rozumieniu art. 1 lit. i) zdanie drugie tiret pierwsze dyrektywy siedliskowej nadal stanowiłby żywotny element siedliska przyrodniczego, do którego należy w perspektywie długoterminowej. Raczej istniałaby obawa zmniejszenia naturalnego zakresu (tiret drugie).

89. Możliwe jest jednak obalenie takiej oceny na podstawie lepszych ustaleń naukowych⁴⁷, na przykład z powodu nowszych lub pełniejszych danych lub z powodu problemów koncepcyjnych. Tym samym kryteria Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody dotyczące przypisywania kategorii zagrożenia zostały opracowane na potrzeby globalnej oceny gatunków⁴⁸. Jak wskazuje Estonia, pewnych wartości progowych nie można zatem łatwo przenieść na poszczególne państwa, w których występują tylko częściowe populacje gatunku. Z drugiej strony Komisja przypomina, że Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody opublikowała wytyczne dotyczące stosowania jej kryteriów na szczeblu regionalnym i krajowym⁴⁹, co powinno umożliwić odpowiednie rozwiązanie tego problemu koncepcyjnego.

⁴³ Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, pkt 65).

⁴⁴ Zobacz wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r., Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona) (C-217/19, EU:C:2020:291, pkt 71, 72, 82).

⁴⁵ Zobacz, pkt 22 i 52.

⁴⁶ IUCN, (2012) *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*, Second edition, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, s. 15.

⁴⁷ W tym sensie wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Komisja/Hiszpania (C-235/04, EU:C:2007:386, pkt 26–28, 35, 39).

⁴⁸ IUCN Standards and Petitions Committee, 2024. *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria. Version 16*, s. 7.

⁴⁹ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, Version 4.0, styczeń 2010.

90. Ponadto obowiązek stosowania najlepszych dostępnych danych i metod naukowych nie sięga aż tak daleko, by wymagać od państw członkowskich przyjęcia ocen opartych na czysto hipotetycznych założeniach⁵⁰. Można o tym pomyśleć w niniejszej sprawie, ponieważ zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ocena estońskiej populacji wilków jako „zagrożonej” (VU) opiera się między innymi na obawie, że Estonia może zdecydować się na zmniejszenie liczby wilków w przyszłości ze względów politycznych. Z drugiej strony, o ile ocena opiera się na wzniesieniu ogrodzeń granicznych, jest to fakt obiektywny, którego znaczenie dla związków z populacjami Rosji i Białorusi zostało już omówione⁵¹.

91. Na pytanie trzecie należy zatem odpowiedzieć, że państwa członkowskie muszą uwzględnić ocenę populacji gatunku na swoim terytorium jako „zagrożonej” (VU) w rozumieniu kryteriów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody jako część najlepszych dostępnych danych i metod naukowych w ocenie stanu ochrony na podstawie art. 14 dyrektywy siedliskowej. Mogą one jednak obalić ustalenia za pomocą lepszych dowodów naukowych i nie są zobowiązane do przyjmowania czysto hipotetycznych założeń.

D. Uwagi końcowe dotyczące konwencji berneńskiej

92. Na koniec chciałabym przypomnieć, podobnie jak Trybunał w wyroku w sprawie WWF Austria, że wilk pozostawał do tej pory na liście gatunków zwierząt w załączniku II do konwencji berneńskiej, które są ściśle chronione na mocy tej konwencji. Unia jest stroną tej konwencji i w związku z tym jest nią związana na mocy prawa międzynarodowego⁵².

93. Zgodnie z art. 6 lit. a) konwencji umawiające się państwa muszą zakazać wszelkich form umyślnego zabijania wilków, to znaczy w szczególności polowań. Artykuł 9 konwencji zezwala na wyjątki od tego zakazu tylko z pewnych, wyczerpująco wymienionych powodów, o ile nie istnieje żadne inne zadowalające rozwiązanie, a wyjątek nie będzie miał ujemnego wpływu na przetrwanie danej populacji. Ten standard ochrony jest zasadniczo równoważny ścisłej ochronie przewidzianej w art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej.

94. Z drugiej strony art. 14 dyrektywy siedliskowej wdraża art. 7 konwencji, na który powołują się różne umawiające się państwa, takie jak Hiszpania, i który jest używany w odniesieniu do wilka na podstawie zastrzeżeń.

95. Estonia przystąpiła do konwencji w 1992 r., tj. przed przystąpieniem do Unii, i w przeciwieństwie na przykład do Hiszpanii⁵³ nie złożyła zastrzeżenia dotyczącego ochrony wilków.

96. Ponieważ Konwencja jest wiążąca dla państw członkowskich jako integralna część prawa Unii zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE⁵⁴, Estonia jest zatem zobowiązana zarówno na mocy prawa międzynarodowego, jak i unijnego do ścisłej ochrony wilka.

⁵⁰ W tym sensie wyroki: z dnia 9 września 2003 r., Monsanto Agricoltura Italia i in. (C-236/01, EU:C:2003:431, pkt 106); z dnia 28 stycznia 2010 r., Komisja/Francja (C-333/08, EU:C:2010:44, pkt 91); z dnia 19 stycznia 2017 r., Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, pkt 60).

⁵¹ Zobacz pkt 60.

⁵² Wyrok z dnia 11 lipca 2024 r., Umweltverband WWF Österreich i in. (C-601/22, EU:C:2024:595, pkt 43).

⁵³ Zobacz moja opinia w sprawie ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, pkt 46).

⁵⁴ Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, pkt 39).

97. Nie zmieniają tego przepisy dyrektywy siedliskowej, które w Estonii przewidują jedynie osłabioną ochronę wilków na mocy art. 14. W szczególności nie mają one pierwszeństwa przed wymogami konwencji jako *lex specialis* lub *lex posterior*. Po pierwsze, nie ma sprzeczności między art. 6 konwencji a art. 14 dyrektywy siedliskowej. Estonia może z łatwością wypełnić jedno z tych zobowiązań bez naruszania drugiego. Z uwagi na ich cel ochronny, jakim jest zapewnienie właściwego stanu ochrony tego gatunku, zobowiązania te wręcz się uzupełniają. Po drugie, nie można zakładać, że Unia lub Estonia zamierzały naruszyć poprzez dyrektywę siedliskową swoje zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego zgodnie z konwencją.

98. Niniejsze uwagi dotyczące wykładni art. 14 dyrektywy siedliskowej ograniczają się zatem wyłącznie do tego przepisu. Nie uzasadniają one jednak odejścia od bardziej rygorystycznych przepisów ochronnych konwencji berneńskiej. Te przepisy ochronne zostałyby jednak osłabione, gdyby przyjęto wniosek Unii dotyczący zmiany chronionego statusu wilka⁵⁵ na mocy konwencji.

V. Wnioski

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

- 1) Na pytania pierwsze i drugie należy zatem odpowiedzieć, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane, stosując art. 14 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, do zapewnienia na swoim terytorium właściwego stanu ochrony gatunków wymienionych w załączniku V, których naturalny zasięg obejmuje to terytorium. Dokonując oceny stanu ochrony tych gatunków, państwo członkowskie musi jednak wziąć pod uwagę wymianę między swoją populacją a populacjami w innych państwach. Waga tej wymiany dla prognostycznej oceny stanu ochrony zależy m.in. od tego, w jakim stopniu te inne populacje są chronione oraz w jakim stopniu państwo członkowskie i państwo, w którym znajduje się inna populacja, współpracują w zakresie ochrony gatunku.
- 2) Na pytanie trzecie należy odpowiedzieć w ten sposób, że państwa członkowskie muszą uwzględnić ocenę populacji gatunku na swoim terytorium jako „zagrożonej” (VU) w rozumieniu kryteriów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody jako część najlepszych dostępnych danych i metod naukowych przy ocenie stanu ochrony w kontekście art. 14 dyrektywy 92/43. Mogą one jednak obalić ustalenia za pomocą lepszych dowodów naukowych i nie są zobowiązane do przyjmowania czysto hipotetycznych założeń.
- 3) Na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne są oddziaływaniami, które dla celów oceny stanu ochrony gatunków, o których mowa w art. 1 lit. i) zdanie pierwsze dyrektywy 92/43 mogą mieć wpływ na długofalowe rozmieszczenie i obfitość jego populacji gatunków chronionych. Jednakże art. 1 lit. i) zdanie drugie stoi na przeszkodzie uznaniu stanu ochrony gatunku za właściwy na podstawie tych wymogów i cech, o ile nie można ustalić warunków określonych w tym przepisie.

⁵⁵ Zobacz komunikat prasowy cytowany w przypisie 4.