Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 13 lutego 2020 r.[1]

Sprawa C-88/19

Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor”
przeciwko
TM,
UN,
Asociația DMPA

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Judecătoria Zărnești (sąd rejonowy w Zărnești, Rumunia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – System ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) – Naturalny zasięg – Chwytanie dziko występujących okazów tych gatunków – Wilk (Canis lupus) – Okazy, które opuściły swoje siedlisko przyrodnicze – Odstępstwa – Bezpieczeństwo publiczne – Kary

I. Wprowadzenie

1. Dyrektywa siedliskowa[2] wymaga wprowadzenia systemu ścisłej ochrony takich gatunków jak wilk (Canis lupus), które są wymienione w załączniku IV lit. a) dyrektywy. Ale czy ten system ochrony musi być stosowany również wówczas, gdy wilk bawi się z psami w miejscowości? To pytanie zadano Trybunałowi w niniejszym postępowaniu.

2. Nawet tak sformułowane pytanie może mieć większe znaczenie praktyczne, niż można by sądzić[3]. Decydujące znaczenie ma jednak przede wszystkim ustalenie, czy daleko idąca ochrona gatunkowa dyrektywy siedliskowej dotyczy przede wszystkim obszarów naturalnych i półnaturalnych, tzn. w szczególności działalności takiej jak rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo, czy też należy ją uwzględniać bez ograniczeń we wszystkich rodzajach działalności człowieka, przykładowo przy eksploatacji dróg.

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), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193; „dyrektywa siedliskowa”).

3 W odniesieniu do podobnego przypadku Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015) i Simon Worrall, „How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb”, *National Geographic* z dnia 22 marca 2015 r.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt

3. Artykuł 1 ust. 1 Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt [4] definiuje pojęcia „areału" (zasięgu) i „chwytania":

„Dla celów niniejszej konwencji […]

f) »areał« oznacza wszystkie obszary lądowe i wodne, na których gatunek wędrowny występuje, przebywa czasowo, które przekracza, lub nad którymi przelatuje w dowolnym czasie podczas swej naturalnej wędrówki; […]

i) »chwytanie« oznacza chwytanie, polowanie, odławianie, łapanie, nękanie, umyślne zabijanie lub usiłowanie takich działań;

[…]".

2. Konwencja berneńska

4. Również art. 6 konwencji berneńskiej [5] zawiera 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;

[…]".

5. W załączniku II do konwencji berneńskiej wilk (Canis lupus) został wskazany jako ściśle chroniony gatunek fauny.

B. Prawo Unii

1. Dyrektywa siedliskowa

6. Pierwszy człon motywu piętnastego dyrektywy siedliskowej dotyczy ochrony gatunków:

„dla niektórych gatunków fauny i flory wymagany jest ogólny system ochrony w celu uzupełnienia [dyrektywy ptasiej [6]]".

4 Decyzja Rady 82/461/EWG z dnia 24 czerwca 1982 r. w sprawie przyjęcia Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (Dz.U. 1982, L 210, s. 10).

5 Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie w dniu 19 września 1979 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 3); ratyfikowana w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. (Dz.U. 1982, L 38, s. 1).

6 W chwili zaistnienia okoliczności rozpatrywanych w postępowaniu głównym obowiązywała 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. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193; „dyrektywa ptasia").

7. W art. 1 lit. b), f) i i) dyrektywy siedliskowej zdefiniowane zostały następujące pojęcia:

„[…]

b) siedliska przyrodnicze oznaczają obszary lądowe lub wodne wyodrębnione w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne, zarówno całkowicie naturalne, jak i półnaturalne;

[…]

f) siedlisko gatunku oznacza środowisko określone przez szczególne czynniki abiotyczne i biotyczne, w którym gatunek ten żyje w dowolnym stadium swojego cyklu biologicznego;

[…]

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

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

– dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków wskazują, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwały składnik 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;

[…]”.

8. Cel dyrektywy siedliskowej został wskazany w jej art. 2 ust. 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”.

9. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej określa sposób, w jaki państwa członkowskie wybierają tereny, które proponują objąć ochroną obszarową:

„Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 1) oraz stosownych informacji naukowych każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym [te] tereny się znajdują. W przypadku gatunków zwierząt rozmieszczonych na dużych obszarach, te tereny odpowiadają miejscom w obrębie naturalnego zasięgu tych gatunków, w których występują fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji […]”.

10. Artykuł 12 dyrektywy siedliskowej określa podstawowe obowiązki w zakresie 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) celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;

c) celowego niszczenia lub wybierania jaj;

d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku [tych gatunków].

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.

[…]".

11. W art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej ustanowione zostały odstępstwa od regulacji zawartej w jej 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".

12. Załącznik IV lit. a) dyrektywy siedliskowej wymienia między innymi wilka:

„Canis lupus (z wyjątkiem populacji greckich na północ od 39. równoleżnika; populacj[i] estoński[ch]; populacj[i] hiszpański[ch] na północ od Duero; populacji bułgarskiej, łotewskiej, litewskiej, polskiej, słowackiej oraz populacji finlandzkich w ramach obszaru zarządzania populacją reniferów określoną w ust. 2 fińskiej ustawy nr 848/90 z dnia 14 września 1990 r. o zarządzaniu populacją reniferów)".

2. Dyrektywa ptasia

13. Artykuł 5 dyrektywy ptasiej ustanawia powszechny system ochrony dla ptaków:

„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 uszkadzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;

c) wybierania ich jaj dziko występujących oraz zatrzym[yw]ania tych jaj, nawet gdy są puste;

d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i [okresie] wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy;

e) przetrzymywania ptactwa należącego do gatunków, na które polowanie i których chwytanie jest zabronione".

C. Prawo krajowe

14. Artykuł 4 pkt 14 Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (dekretu z mocą ustawy nr 57/2007 w sprawie zasad dotyczących naturalnych obszarów chronionych, ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 57/2007") definiuje pojęcie „środowiska naturalnego" w następujący sposób:

„zespół elementów, struktur oraz naturalnych procesów fizycznych, geograficznych, biologicznych i biocenotycznych, lądowych i wodnych, będący siedliskiem życia i miejscem powstawania jego niezbędnych zasobów".

15. Artykuł 33 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 57/2007 dokonuje transpozycji art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej:

„W odniesieniu do gatunków dzikich roślin i zwierząt lądowych, wodnych i podziemnych wymienionych w załączniku nr 4A i 4B, z wyjątkiem gatunków ptaków, które żyją zarówno na obszarach chronionych, jak i poza nimi, zakazane jest:

a) wszelkiego rodzaju zbieranie, chwytanie, zabijanie, niszczenie lub uszkadzanie okazów znajdujących się w ich naturalnym środowisku, na dowolnym etapie ich cyklu życia;

b) celowe niepokojenie podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;

c) celowe pogarszanie stanu, zniszczenie lub wybieranie gniazd lub jaj w przyrodzie;

d) pogarszanie stanu lub niszczenie terenów rozrodu lub odpoczynku;

e) zbieranie kwiatów i owoców, zbieranie, cięcie, karczowanie lub celowe niszczenie roślin w ich siedlisku przyrodniczym, na dowolnym etapie ich cyklu biologicznego;

f) posiadanie, transport, sprzedaż lub wymiana w dowolnym celu, jak również oferowanie wymiany lub sprzedaży okazów pozyskanych ze środowiska naturalnego, na dowolnym etapie ich cyklu biologicznego".

16. Artykuł 38 dekretu z mocą ustawy nr 57/2007 reguluje odstępstwa od zakazów ustanowionych w art. 33 ust. 1 tego dekretu. Zgodnie z art. 38 ust. 2 odstępstwa są wprowadzane decyzją dyrektora centralnego organu administracji publicznej ds. ochrony środowiska i ochrony lasów, po zasięgnięciu opinii Academiei Română (akademii rumuńskiej).

17. Stosownie do art. 52 lit. d) dekretu z mocą ustawy nr 57/2007 naruszenie przepisów określonych w art. 33 ust. 1 tego dekretu stanowi przestępstwo i podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do jednego roku lub karze grzywny.

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

18. Rumuńska miejscowość Șimon w gminie Bran, powiat Braszów, znajduje się około kilometra na wschód od granicy terenu „Bucegi", który Komisja na wniosek Rumunii umieściła w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty pod kodem ROSCI0013 [7]. Inny taki obszar, „Munții Făgăraș", ROSCI0122, znajduje się około ośmiu kilometrów na zachód od tej samej miejscowości [8]. W przypadku obu terenów występowanie wilków jest wskazane w standardowych formularzach zgłoszenia [9].

19. W dniu 6 listopada 2016 r. około godz. 19 pracownicy stowarzyszenia „Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor" (dyrekcji ds. monitorowania i ochrony zwierząt, zwanej dalej „DMPA") wraz z lekarką weterynarii UN udali się pod nadzorem TM do miejscowości Șimon. Zamierzali schwytać i przenieść wilka, który przez kilka dni przychodził do gospodarstwa miejscowego mieszkańca, bawiąc się i żywiąc z psami rodziny owego mieszkańca.

20. Wilk został trafiony pociskiem zawierającym weterynaryjne produkty lecznicze z substancjami odurzającymi i psychotropowymi, a następnie udano się w ślad za nim i zabrano go. Wilk został podniesiony za ogon i kark, przeniesiony do pojazdu i w stanie uśpienia umieszczony w klatce do transportu psów.

21. Następnie pracownicy DMPA koordynowali jego transport do rezerwatu niedźwiedzi „Libearty", położonego w miejscowości Zărnești w prowincji Braszów (Rumunia). Rezerwat ten jest wyposażony w ogrodzony obszar przystosowany do potrzeb wilków przeniesionych z niespełniających przepisów ogrodów zoologicznych. Jednakże w trakcie podróży wilk zdołał uciec i ukrył się w okolicznych lasach.

22. W dniu 9 maja 2017 r. stowarzyszenie „Alianța pentru combaterea abuzurilor" („sojusz do zwalczania nadużyć", zwany dalej „APCA") złożyło zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, którego mieli dopuścić się:

– TM, zatrudniony w DMPA;

– UN, lekarka weterynarii;

– osoba prawna DMPA wraz z jej pracownikami.

7 Decyzja Komisji 2009/91/EG z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmująca na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG drugi zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski region biogeograficzny (Dz.U. 2009, L 43, s. 21).

8 Lokalizacja miejscowości wynika z przeglądarki sieci „Natura 2000" https://natura2000.eea.europa.eu/.

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122.

23. Z zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa wynika, że nie uzyskano pozwolenia na schwytanie i transport wilka.

24. Judecătoria Zărnești (sąd rejonowy w Zărnești, Rumunia) w ramach tego postępowania zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 16 dyrektywy 92/43/EWG należy interpretować w ten sposób, że wymaga on od państw członkowskich ustanowienia odstępstw od art. 12, 13, 14 i art. 15 lit. a) i b), obejmujących również w przypadki, gdy zwierzęta należące do zagrożonych gatunków opuszczają siedlisko przyrodnicze i znajdują się w jego bezpośrednim sąsiedztwie lub całkowicie poza nim?”.

25. APCA, Rumunia i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie.

IV. Ocena prawna

26. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pytanie prejudycjalne ma na celu ustalenie, czy celowe chwytanie dzikich wilków może nastąpić bez zachodzenia przewidzianego w art. 16 dyrektywy siedliskowej odstępstwa, gdy zwierzę zostanie napotkane na obrzeżach miejscowości lub gdy przedostanie się na terytorium jednostki administracji terytorialnej. Odstępstwo takie byłoby konieczne tylko wtedy, gdyby przepisy dotyczące ochrony miały zasadniczo zastosowanie w tych przypadkach.

27. Konkretne pytanie Judecătoria Zărnești (sądu rejonowego w Zărnești) wynika zaś z nieporozumienia spowodowanego sposobem transpozycji dyrektywy siedliskowej w Rumunii. Odzwierciedla ono jednak poważniejszy problem, który zasługuje na bardziej dogłębne rozważenie.

28. Nieporozumienie polega tu na tym, że ochrona gatunkowa powinna być stosowana tylko wtedy, gdy chronione gatunki znajdują w ich siedlisku przyrodniczym. Wynika to z brzmienia art. 33 ust. 1 lit. a) rumuńskiego dekretu z mocą ustawy nr 57/2007. Nie znajduje to jednak podstawy w tekście dyrektywy siedliskowej – również w jej rumuńskiej wersji – ani w jej celach.

29. Siedliska przyrodnicze zostały zdefiniowane w art. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z jej art. 3–6 mają one być jako takie chronione w ramach obszarów chronionych sieci „Natura 2000”. Jednocześnie jednak sieć ta obejmuje siedliska gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, określonych osobno w art. 1 lit. f). Ponieważ wilk jest wymieniony w tym załączniku, powinny istnieć obszary specjalnej ochrony dla tego gatunku.

30. W niniejszej sprawie nie chodzi jednak o ochronę wilka w ramach ochrony obszarów, lecz o ochronę gatunków na podstawie art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Stanowi on, że państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a), w tym także wilka, w ich naturalnym zasięgu. Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) system ten zakazuje jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania dziko występujących okazów tych gatunków.

31. Aby udzielić Judecătoria Zărnești (sądowi rejonowemu w Zărnești) użytecznej odpowiedzi, należy zatem zbadać, czy osady ludzkie stanowią część *naturalnego zasięgu* wilka w rozumieniu art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Ponadto, w świetle okoliczności rozpatrywanej sprawy, należy również rozważyć, czy oszołomienie wilka na terenie gospodarstwa domowego i jego transport w klatce należy uznać za schwytanie okazu *dziko występującego* w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a). Warto również pokrótce omówić możliwość zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 16 oraz wynikające z prawa Unii dotyczące ewentualnej kary za naruszenie systemu ścisłej ochrony przewidzianego w art. 12.

A. W przedmiocie naturalnego zasięgu w rozumieniu art. 12 dyrektywy siedliskowej

32. Użyty w art. 12 dyrektywy siedliskowej techniczny termin z dziedziny biologii „naturalny zasięg” (w wersji angielskiej „natural range”, w wersji francuskiej „aire de répartition naturelle”), nie został w tej dyrektywie zdefiniowany.

33. Z użycia pojęcia „naturalny” można by wywnioskować, że wilk w postępowaniu głównym przebywał poza swoim naturalnym zasięgiem. Ludzka osada to nie jest bowiem prima facie obszar naturalny. Co więcej, osady ludzkie nie są naturalnym środowiskiem życia dzikich wilków, przynajmniej zgodnie z powszechnym doświadczeniem.

34. Jednak to doświadczenie wymaga uzasadnienia naukowego, zanim będzie mogło przesądzać o stosowaniu przepisów dotyczących ochrony gatunków[10]. Ponieważ takie dane naukowe mają charakter faktyczny, sąd krajowy musiałby je określić w ramach współpracy w postępowaniu prejudycjalnym. Należy jednak zauważyć, że niektóre gatunki chronione prawem Unii, takie jak niektóre nietoperze, pachnica dębowa (Osmoderma eremita) czy pustułeczka (Falco naumanni)[11], bez wątpienia korzystają z siedlisk w obrębie osiedli ludzkich. Z naukowego punktu widzenia istnieją zaś dowody na to, że wilki również przebywają na terenie osiedli ludzkich, wprawdzie sporadycznie, ale za to regularnie[12].

35. Niezależnie od tej naukowej kwestii niezgodne z celem przepisów dotyczących ochrony gatunków, ale też z ich brzmieniem i kontekstem regulacyjnym, byłoby wyłączenie osiedli ludzkich z ich zakresu zastosowania.

36. Po pierwsze, jeśli chodzi o cel systemu ochrony na mocy art. 12 dyrektywy siedliskowej, należy zauważyć, że przepis ten zawiera wymóg ustanowienia systemu *ścisłej* ochrony. Taki system ochrony musi zatem być w stanie skutecznie zapobiegać niekorzystnym wpływom na gatunki zwierząt wymienione w art. 12 ust. 1[13]. Nie byłaby zgodna z tym (automatyczna[14]) rezygnacja z ochrony okazów gatunków chronionych, w przypadku gdy ich siedliska znajdują się w obrębie osiedli ludzkich lub jeśli przypadkowo znajdą się one w tych osiedlach.

37. Jeśli przyjrzeć się bliżej terminowi „naturalny zasięg”, jego znaczenie nie stoi na przeszkodzie włączeniu do niego osiedli ludzkich. Termin ten odnosi się bowiem do obszaru, na którym dany gatunek żyje lub rozprzestrzenia się w ramach jego naturalnego zachowania. Jeśli miałby on obejmować tylko siedliska „naturalne”, w których gatunki występują, przymiotnik „naturalny” zostałby umieszczony w innym miejscu – przykładowo, że zakazy mają zastosowanie tylko na obszarach naturalnych, na których ten gatunek jest rozmieszczony.

38. Podobne znaczenie wynika z definicji zawartej w art. 1 lit. f) konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, do której odwołuje się Komisja. Zgodnie z tym przepisem zasięg (areał) oznacza wszystkie obszary lądowe i wodne, na których gatunek wędrowny występuje, przebywa czasowo, które przekracza lub nad którymi przelatuje w dowolnym czasie podczas swej naturalnej wędrówki. Nie ogranicza się on do obszarów naturalnych. Przeciwnie, przekraczanie wszelkiego rodzaju obszarów jest raczej wyraźnie objęte definicją zasięgu danego gatunku.

10 Zobacz wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 45, 51, 66, 71), zob. podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 27, 28).

11 Wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Komisja/Hiszpania (Obszary ochrony ptactwa) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Zobacz Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* [Rada Europy, T-PVS (2000) 23, s. 15, 16], Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1 marca 2019 r., s. 2), jak również Reinhardt i in., *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502, 2018, s. 11, 12.

13 Podobnie wyroki: z dnia 9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja (Cricetus cricetus) (C-383/09, EU:C:2011:369, pkt 21); z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Cypr (Natrix n. cypriaca) (C-340/10, EU:C:2012:143, pkt 62); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 231).

14 Odnośnie do ewentualnych odstępstw zobacz poniżej pkt 56 i nast.

39. Wprawdzie w niniejszej sprawie definicja ta nie jest bezpośrednio czynnikiem decydującym, ponieważ sprawa ta nie dotyczy stosowania konwencji, ilustruje ona jednak naukowe rozumienie miarodajnego terminu biologicznego. W związku z tym należy ją uwzględnić przy jego interpretacji, co zostało także odzwierciedlone w dokumencie sporządzonym przez Komisję w ramach grupy roboczej z przedstawicielami państw członkowskich w celu koordynacji stosowania dyrektywy siedliskowej [15], a następnie w jej wytycznych dotyczących ochrony gatunków omówionych z państwami członkowskimi [16].

40. Większe znaczenie z prawnego punktu widzenia ma inna konwencja – berneńska, której art. 6 lit. a) w związku z załącznikiem II do niej został transponowany przez art. 12 dyrektywy siedliskowej [17]. W szczególności zgodnie z tym przepisem należy zakazać jakichkolwiek form celowego chwytania wilków. Przepis ten nie wprowadza żadnych ograniczeń przestrzennych. Przeciwnie, rozszerzenie zakazu na *jakiekolwiek* formy celowego chwytania świadczy o tym, że zakaz ten powinien być stosowany szeroko.

41. W tym samym kierunku idzie motyw piętnasty dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym ochrona gatunków na mocy tej dyrektywy ma na celu uzupełnienie regulacji zawartej w dyrektywie ptasiej. Odniesienie do dyrektywy ptasiej odnosi się do zakazów ustanowionych w art. 5 tej właśnie dyrektywy, które w dużej mierze odpowiadają art. 12 dyrektywy siedliskowej. Zakazy te również nie podlegają ograniczeniom przestrzennym. W tym kontekście Trybunał zakwestionował to, że jedno z państw członkowskich całkowicie wyłączyło z ochrony przewidzianej w art. 5 dyrektywy siedliskowej czaplę siwą (Ardea cinerea) i kormorany (Phalacrocorax carbo) na terenie stawów rybnych [18].

42. Przepisy dyrektywy siedliskowej dotyczące ochrony terenów świadczą również o tym, że ochrona gatunków nie może w żadnym wypadku ograniczać się do obszarów chronionych. Obszary chronione nie zostały bowiem wyznaczone w celu całkowitego pokrycia siedlisk wilków. Wilki należą do gatunków zwierząt zajmujących duże obszary [19]. W odniesieniu do takich gatunków art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej stanowi, że obszary chronione mają być ograniczone do miejsc w obrębie naturalnego zasięgu tych gatunków, w których występują fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. Przepis ten potwierdza zatem to, że naturalny zasięg tych gatunków obejmuje także obszary znajdujące się poza obszarami chronionymi. W tym kontekście należy przypomnieć, że miejscowość Șimon znajduje się pomiędzy dwoma dużymi obszarami chronionymi, na których występują również populacje wilków, tak więc można się spodziewać ich migracji pomiędzy tymi obszarami.

43. Ponadto w dyrektywie siedliskowej zastosowano inną technikę regulacyjną w celu określenia geograficznego zakresu ochrony: jak wskazuje dotycząca wilka wzmianka zawarta w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy, wyraźnie wymienione zostały obszary wyłączone z ochrony, takie jak niektóre państwa członkowskie, Grecja na północ od 39. równoleżnika, Hiszpania na północ od Duero oraz obszar zarządzania populacją reniferów w Finlandii.

15 Komisja Europejska, Note to the Habitats Committee z dnia 15 marca 2005 r., *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001–2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), załącznik F.

16 Komisja Europejska, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, s. 11, 12.

17 Raport dotyczący 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. Zobacz też rezolucja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 19 października 1987 r. w sprawie kontynuacji i implementacji polityki dotyczącej środowiska naturalnego i programu działania Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska (1987–1992) (Dz.U. 1987, C 328, s. 1, pkt 5.1.6). Wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, pkt 57) nie sprzeciwia się uwzględnieniu tej konwencji, ponieważ Trybunał stwierdził w nim jedynie, że implementacja tej konwencji nie wystarcza do transpozycji dyrektywy siedliskowej w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy idące dalej niż ta konwencja.

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

19 L. Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, [Rada Europy, T-PVS (2000) 23, s. 16].

44. W związku z tym strony słusznie sprzeciwiają się wyłączeniu obszarów zasiedlonych przez ludzi z ochrony przewidzianej w art. 12 dyrektywy siedliskowej.

45. Należy zatem uznać, że naturalny zasięg wilka, a tym samym terytorialny zakres zastosowania art. 12 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do tego gatunku, może obejmować osiedla ludzkie.

B. W przedmiocie art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy siedliskowej: „dziko występujący”

46. Należy również zbadać, czy schwytanie wilka na terenie osiedli ludzkich jest objęte zakazem ustanowionym w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie powinny zakazać w szczególności jakichkolwiek form celowego chwytania dziko występujących okazów chronionych gatunków, w tym także wilków.

47. Użycie terminu „Entnahme aus der Natur” (pozyskiwanie ze stanu dzikiego) w niemieckiej wersji językowej jest prawdopodobnie błędem w tłumaczeniu. Z jednej strony nie ma sensu mówić o chwytaniu okazów pozyskanych ze stanu dzikiego, ponieważ pozyskiwanie obejmuje chwytanie [20]. Z drugiej strony w większości [21] oryginalnych wersji językowych chodzi o chwytanie w otoczeniu naturalnym, co wyraźnie odzwierciedla wersja w języku francuskim („dans la nature”), lub w stanie dzikim (angielskie „in the wild”).

48. Niezależnie od tego problemu związanego z tłumaczeniem można by argumentować, że chwytanie wilka na terenie osiedli ludzkich nie powinno być uważane za chwytanie w stanie dzikim lub otoczeniu naturalnym.

49. Przeciwko temu przemawiają jednak względy związane z kontekstem regulacyjnym i celem polegającym na zapewnieniu ochrony gatunków, które zostały już uwzględnione przy interpretacji pojęcia „naturalnego zasięgu” [22].

50. Niderlandzka wersja językowa tego przepisu zawiera więcej informacji. Mowa w niej o chwytaniu okazów żyjących na wolności, „in het wild levende”. Przynajmniej w tej wersji językowej odniesienie do stanu dzikiego lub otoczenia naturalnego nie ma określać miejsca schwytania, lecz pochodzenie zwierzęcia.

51. Rozumienie tego pojęcia w ten sposób pozwala na osiągnięcie celu polegającego na ustanowieniu zakazu zabijania lub chwytania gatunków ściśle chronionych na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy siedliskowej. Nie chodzi o ochronę tych gatunków tylko w niektórych miejscach, ale o ochronę okazów, które żyją w stanie dzikim lub otoczeniu naturalnym i tym samym pełnią funkcje w naturalnych ekosystemach.

52. Za przyjęciem takiej wykładni przemawia przyjęcie analogii do art. 12 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, który zakazuje przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego. Zakaz ten nie obowiązuje w odniesieniu do okazów pozyskanych legalnie ze stanu dzikiego przed wprowadzeniem w życie tej dyrektywy.

53. W praktyce taki zakaz byłby praktycznie niewykonalny, gdyby konieczne było wcześniejsze sprawdzenie, gdzie zwierzę zostało „pozyskane”. Już sam moment pozyskania jest wystarczająco trudny do określenia. Ponadto sprzeczne z celem systemu ścisłej ochrony byłoby zezwolenie na dokonywanie takich czynności w odniesieniu do okazów gatunków objętych ścisłą ochroną, jeśli zostałyby one „pozyskane” w momencie, gdy tymczasowo opuściły stan dziki.

20 Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 32).

21 Jedynie wersje grecka i portugalska wydają się być podobne do wersji niemieckiej.

22 Punkt 36 i nast. niniejszej opinii.

54. Jednak nawet gdyby zakazy chwytania i zabijania wynikające z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy siedliskowej miały być ograniczone do stanu dzikiego i tym samym wykluczone z ich zastosowania byłyby obszary zasiedlone, nie byłoby to możliwe w przypadku zakazu niepokojenia ustanowionego na mocy art. 12 ust. 1 lit. b), ponieważ przepis ten wymaga, aby *każde* celowe niepokojenie gatunków ściśle chronionych było zakazane, bez żadnych ograniczeń przestrzennych, przy czym chwytanie, a tym bardziej – zabijanie okazu tych gatunków jest zawsze co najmniej uważane za niepokojenie.

55. Dlatego też, jak wskazuje również Komisja, odniesienie do stanu dzikiego w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy siedliskowej należy rozumieć w ten sposób, że ochrona gatunku nie ma zastosowania jedynie w określonych miejscach, ale obejmuje wszystkie okazy gatunków chronionych, które żyją w stanie dzikim lub otoczeniu naturalnym, a zatem pełnią funkcje w naturalnych ekosystemach. Nie mogą one być pozyskiwane, zabijane, przetrzymywane, transportowane, sprzedawane lub wymieniane. Takie ograniczenia nie mają jednakże zastosowania do okazów hodowanych w niewoli.

C. W przedmiocie odstępstw przewidzianych w art. 16 dyrektywy siedliskowej

56. Wniosek ten nie oznacza jednak, że w każdym przypadku należy akceptować to, że ściśle chronione gatunki pojawiają się i przebywają w miejscowościach. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej otwiera raczej pole do działania w celu zapobiegania zagrożeniom, w szczególności w przypadku gatunków zwierząt, które są z natury niebezpieczne lub związane z pewnym ryzykiem.

57. Artykuł 16 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy siedliskowej zezwala na podjęcie działań mających na celu zapobieżenie poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw i zwierząt gospodarskich [lit. b)] oraz 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 [lit. c)].

58. Decyzja w sprawie takich odstępstw musi być podjęta w oparciu o ścisłe dane naukowe [23] bądź najlepsze informacje naukowe [24].

59. W przypadku wilka nie można wykluczyć takiego ryzyka prima facie, a jeszcze bardziej oczywiste i wydaje się ono na przykład w przypadku niedźwiedzi (Ursus arctos), które również są ściśle chronione i najwyraźniej również od czasu do czasu przypadkowo mogą one zbłądzić na obszary zamieszkane przez ludzi w Rumunii [25].

60. APCA twierdzi co prawda, że wprowadzenie odstępstwa nie jest uzasadnione, ponieważ przedmiotowy wilk nie spowodował żadnych szkód, jednak nie ma konieczności czekania na wystąpienie szkody, jeżeli na podstawie najlepszych dostępnych danych naukowych można założyć wystarczające ryzyko wystąpienia wystarczająco poważnych szkód.

61. Takie ryzyko musiałoby zostać zidentyfikowane przez właściwe organy krajowe i zweryfikowane przez sądy krajowe w przypadku sporu. Niemniej jednak nie można przejść do porządku dziennego nad tym, że przez kilka dni wilk zbliża się do ludzi wielokrotnie na odległość mniejszą niż 30 metrów [26]. Nie można wykluczyć tego, że taka sytuacja miała miejsce w sprawie głównej, bowiem wilk będący przedmiotem sporu przez kilka dni przychodził do gospodarstwa miejscowego mieszkańca, bawiąc się i żywiąc z psami rodziny owego mieszkańca.

23 Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 45, 71); podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in. (C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 27, 28).

24 Wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 51, 66).

25 DMPA również zajmuje się takimi przypadkami: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

26 LCIE (zob. przypis 12, s. 2, 3) oraz Reinhardt i in. (przypis 12, s. 18 i nast., s. 23).

62. Dlatego też odstępstwa od zakazów wynikających z art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej mogłyby być co do zasady uzasadnione na mocy art. 16 ust. 1 lit. b) i c). Jednakże przepis ten, oprócz wskazania powodów stosowania odstępstw, wyraźnie zakłada, że brak jest zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie będzie szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu.

63. Jeśli chodzi o zadowalającą alternatywę, należałoby przede wszystkim rozważyć usunięcie zachęt dla wilków, takich jak karma lub wolno biegające psy [27], co nie wymagałoby wprowadzenia odstępstwa na mocy art. 16 dyrektywy siedliskowej, a zatem – byłoby bardziej pożądane [28]. Tylko wtedy, gdy mimo tego wilk nadal szukałby bliskości człowieka, należałoby rozważyć tak zwane „odstraszanie", czyli płoszenie, np. przez ostrzał gumowymi kulami. Skuteczność takich metod jest jednak wątpliwa [29].

64. Trybunał nie ma dowodów na to, że zachęty zostały usunięte. Wydaje się, że schwytanie z następczą ucieczką wilka miało w praktyce efekt odstraszania.

65. Wydaje się jednak wątpliwe, aby zaplanowany transport do wybiegu mógł zostać uznany za zadowalające rozwiązanie. Trudno również uznać, że uwzględniono wpływ, jaki ma przyjęcie tego podejścia na stan ochrony populacji wilków.

D. W przedmiocie proporcjonalności kary

66. W postępowaniu przed sądem krajowym istnieją jednak dowody wskazujące na to, że Judecătoria Zărnești (sąd rejonowy w Zărnești) nie musi badać przesłanek odstępstwa już z tego tylko powodu, że zgodnie z dostępnymi informacjami właściwe organy nie wyraziły zgody na przyjęcie zastosowanego podejścia. Jak wskazuje ACPA, fakt ten był znany również podmiotom uczestniczącym w postępowaniu przed sądem krajowym. W związku z tym nie można wykluczyć, że spełnione zostały warunki zastosowania kary przewidzianej w rumuńskiej transpozycji dyrektywy siedliskowej.

67. W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 49 ust. 3 karty, kara ta musi być proporcjonalna, tzn. w szczególności odpowiednia [30]. Musi ona zatem odpowiadać wadze przestępstwa, a okoliczności konkretnego przypadku muszą zostać w pełni uwzględnione [31].

68. W niniejszym przypadku istotne jest, że wyrządzona szkoda, jak się wydaje, była bardzo mała, jeśli wilk, o którym mowa, faktycznie odzyskał wolność.

69. Ponadto, zgodnie z dostępnymi informacjami, prawo rumuńskie nie pozwala na odpowiednią reakcję na zachowanie się danego wilka w krótkim czasie i zminimalizowanie zagrożeń na wczesnym etapie. Nie wydaje się też, aby w Rumunii istniały oparte na danych naukowych regulacje lub wytyczne dotyczące tego, jak taka reakcja powinna wyglądać.

70. Okoliczności te przemawiają przeciwko zastosowaniu surowej kary. Niemniej jednak to zadaniem sądu krajowego jest ich zbadanie i uwzględnienie wszystkich istotnych okoliczności.

27 Reinhardt i in. (przypis 12, w szczególności s. 13, 24, 27) oraz LCIE (przypis 12, s. 5).

28 Zobacz wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 48).

29 Reinhardt i in. (przypis 12, s. 29 i nast.) oraz LCIE (przypis 12, s. 1, 5).

30 Wyrok z dnia 4 października 2018 r., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, pkt 41).

31 Wyrok z dnia 4 października 2018 r., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, pkt 42, 45).

V. Wnioski

71. Proponuję zatem Trybunałowi udzielenie na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym następującej odpowiedzi:

1) Naturalny zasięg wilka (Canis lupus), a tym samym terytorialny zakres stosowania art. 12 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory może w odniesieniu do tego gatunku obejmować osiedla ludzkie.

2) Zawarte w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 92/43/EWG odniesienie do stanu dzikiego należy rozumieć w ten sposób, że ochrona gatunku ma zastosowanie nie tylko w określonych miejscach, ale obejmuje wszystkie okazy gatunków chronionych, które żyją w stanie dzikim lub otoczeniu naturalnym i, co za tym idzie, pełnią funkcje w naturalnych ekosystemach.