OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 16 lutego 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Pytania, z którymi zwrócił się Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Włochy), dotyczą art. 9 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [2] (zwanej dalej „dyrektywą"). Sąd krajowy rozważa, pod jakimi warunkami regiony mogą stosować przyznane państwom członkowskim prawo do odstępstwa, oparte na art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy.

II — Przepisy znajdujące zastosowanie w sprawie

A — *Dyrektywa 79/409*

2. Podstawą przyjęcia dyrektywy było zmniejszanie się na europejskim terytorium państw członkowskich liczebności niektórych gatunków ptactwa, do których ma zastosowanie traktat WE, co „stanowi poważne zagrożenie dla ochrony środowiska naturalnego, w szczególności dla jego równowagi biologicznej" (motyw drugi). Skuteczna ochrona ptactwa uważana jest za „zwykle transgraniczny problem dotyczący środowiska, który wymaga wspólnej odpowiedzialności" (motyw trzeci). Ochrona ta ma na celu „długoterminowe gospodarowanie i ochronę zasobów naturalnych będących integralną częścią dziedzictwa narodów Europy" oraz „dostosowanie naturalnej równowagi między gatunkami na tyle, na ile jest to racjonalnie możliwe" (motyw ósmy).

3. Dla zapewnienia skutecznej ochrony dyrektywa przewiduje trzy rodzaje przepisów. Po pierwsze, ustanawia ona ogólny zakaz zabijania, chwytania, płoszenia, przetrzymywania i sprzedaży ptactwa, jak również niszczenia, uszkadzania lub usuwania ich gniazd i ich jaj (art. 5 i art. 6 ust. 1). Po drugie, przewiduje ona w odniesieniu do gatunków wymienionych w załącznikach odstępstwa od powołanych wyżej ogólnych zakazów. Wynika z tego, że w odniesieniu do gatunków wymienionych w załączniku III dozwolona jest sprzedaż, a w odniesieniu do gatunków wymienionych w załączniku II —

1 — Język oryginału: niderlandzki.
2 — Dz.U. L 103, str. 1.

również polowanie, o ile zostaną określone i będą przestrzegane warunki i ograniczenia w tym zakresie (art. 6 ust. 2–4 i art. 7). Oznacza to, że ogólne przepisy zawierające zakazy mają zastosowanie do gatunków ptaków niewymienionych w załącznikach albo do sytuacji, gdy warunki i ograniczenia przewidziane w powołanych wyżej przepisach nie są respektowane. Po trzecie, zgodnie z art. 9 dyrektywy państwa członkowskie mogą odstąpić od wspomnianych ogólnych zakazów oraz od przepisów dotyczących w szczególności sprzedaży i polowania.

4. Na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie mogą odstąpić od przepisów art. 5–8, jeśli nie ma innego zadowalającego rozwiązania, z następujących przyczyn:

„a) — w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego,

— w interesie bezpieczeństwa lotniczego,

— w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wody,

— w celu ochrony flory i fauny;

b) do celów badań i nauczania, repopulacji lub ponownego wprowadzania oraz dla wylęgu niezbędnego do powyższych celów;

c) w celu zezwolenia, przy zachowaniu ściśle nadzorowanych warunków oraz na zasadach selektywnych, na chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach".

5. Artykuł 9 ust. 2 stanowi, że odstępstwa muszą określać:

„— gatunki, do których odstępstwa mają zastosowanie,

— dozwolone środki, sposoby lub metody chwytania lub zabijania,

— warunki ryzyka oraz okoliczności czasu i miejsca, w przypadku których takie odstępstwa mogą być przyznane,

— organ uprawniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz do decydowania, jakie środki, sposoby lub metody mogą być wykorzystywane, w ramach jakich limitów i przez kogo,

— kontrole, jakie będą przeprowadzone".

6. Zgodnie z art. 9 ust. 3 corocznie państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdanie na temat wykonania tego artykułu. Komisja „zapewnia, aby skutki tych odstępstw nie były niezgodne z niniejszą dyrektywą. Komisja podejmuje właściwe kroki w tym celu" (art. 9 ust. 4).

B — *Prawo krajowe*

7. Artykuł 19 bis włoskiej ustawy nr 157/92 z dnia 11 lutego 1992 r., który został wprowadzony ustawą nr 221 z dnia 3 października 2002 r. (zwanej dalej „ustawą nr 157/92"), transponuje dyrektywę do włoskiego porządku prawnego. Poniżej przedstawię w skrócie niektóre postanowienia tej ustawy.

8. Artykuł 19 bis ust. 1 ustawy nr 157/92 nadaje regionom uprawnienie do regulowania stosowania odstępstw przewidzianych w dyrektywie. W przypadku stosowania tych postanowień regiony obowiązane są brać pod uwagę kryteria i warunki ustanowione w art. 9 dyrektywy, jak również zasady i cele art. 1 i 2 tej dyrektywy, oraz przestrzegać innych przepisów ustawy nr 157/92.

9. Artykuł 19 bis ust. 2 przewiduje, że jeżeli nie ma innego zadowalającego rozwiązania, odstępstwa mogą być zatwierdzone wyłącznie wówczas, gdy służyć mają one jednemu z celów, o których mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy, oraz gdy wskazują one warunki formalne (wymienione w art. 19 bis ust. 2).

10. Artykuł 19 bis ust. 3 ustawy nr 157/92 stanowi, że odstępstwa, o których mowa w ust. 1, mają zastosowanie w pewnych okresach, po obowiązkowym zasięgnięciu przez regiony opinii — niewiążącej — Istituto nazionale per la fauna selvatica (narodowego instytutu dzikiej fauny, zwanego dalej „INFS") lub innej uznanej instytucji regionalnej. Odstępstwa nie mogą w żadnym wypadku obejmować gatunków, których stan liczebny jest poważnie zredukowany.

11. Artykuł 19 bis ust. 4 stanowi, że na wniosek ministra spraw regionalnych, za porozumieniem z ministrem środowiska

i zagospodarowania przestrzennego oraz po konsultacji z radą ministrów, prezes rady ministrów może po uprzednim upomnieniu danego regionu uchylić odstępstwa wprowadzone przez ten region z naruszeniem przepisów ustawy nr 157/92 lub dyrektywy.

III — Stan faktyczny i postępowanie

12. W dniu 15 września 2003 r. region Lombardii decyzją nr 14250 zezwolił na polowanie na dzikie ptactwo należące do gatunków zięba i jer w sezonie łowieckim 2003/2004. Stowarzyszenie World Wild Life Fund Italia i inne organizacje (zwane dalej „skarżącymi") wniosły o stwierdzenie nieważności tej decyzji z tego względu, że zezwala ona na używanie zięb [3] i jerów [4] będących gatunkami chronionymi jako żywych wabików.

13. Skarżące dodały następnie, że art. 19 bis ustawy nr 157/92 jest sprzeczny z dyrektywą, ponieważ nakłada on na regiony obowiązek zarządzania wykonaniem odstępstw przewidzianych w dyrektywie, nie określając, w jaki sposób ma być określony i przestrzegany maksymalny kontyngent okazów przeznaczonych do upolowania na terytorium kraju.

14. Wreszcie skarżące podniosły, że nie zostały przewidziane żadne skuteczne kontrole. Regiony nie przewidziały żadnego ścisłego systemu kontroli umożliwiającego stwierdzenie, czy przepisy w tym przedmiocie były rzeczywiście przestrzegane, jeżeli chodzi o ptactwo przeznaczone do upolowania.

15. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ma wątpliwości, czy art. 19 bis ustawy nr 157/92 zapewnia skuteczne stosowanie art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy. Po pierwsze, ustalenie maksymalnego kontyngentu okazów przeznaczonych do polowania uzależnione jest od niewiążącej, choć obowiązkowej opinii INFS lub innych instytutów uznanych na poziomie regionu, przy czym nie został przewidziany system ustalający ten kontyngent w sposób wiążący na terytorium całego kraju. Po drugie, uregulowania krajowe nie przewidują mechanizmu umożliwiającego podział pomiędzy regiony kontyngentu ptactwa przeznaczonego do upolowania. Wreszcie sąd krajowy rozważa, czy system kontroli zgodności przepisów regionalnych z uregulowaniami krajowymi i wspólnotowymi z powodu długiego czasu trwania procedury odpowiada wymogowi szybkości związanemu z koniecznością uniemożliwienia polowań niezgodnych z prawem w krótkim okresie (około 40 dni), w którym odstępstwo znajduje zastosowanie.

3 — Nazwa naukowa: Fringilla coelebs.

4 — Nazwa naukowa: Fringilla montifringilla.

16. Z tych powodów sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy dyrektywę 79/409/EWG należy rozumieć w ten sposób, że bez względu na ustanowiony przez krajowe porządki prawne wewnętrzny podział kompetencji między państwo a regiony, państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia przepisów dokonujących transpozycji w zakresie wszystkich sytuacji, które dyrektywa ta uznaje za zasługujące na ochronę, w tym w szczególności, jeżeli chodzi o zagwarantowanie, że limit polowań w drodze odstępstwa nie przekroczy małych ilości, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy?

2) Czy — jeżeli chodzi w szczególności o liczbowy limit polowań w drodze odstępstwa — dyrektywę 79/409/EWG należy rozumieć w ten sposób, że krajowe przepisy dokonujące transpozycji powinny odwoływać się do określonego lub możliwego do określenia parametru, nawet gdy jego ustalenie powierzone jest wykwalifikowanym podmiotom specjalistycznym, tak aby prowadzenie polowań w drodze odstępstwa odbywało się na podstawie wskaźników, które w sposób obiektywny ustalają jego nieprzekraczalny poziom liczbowy w obrębie kraju czy regionu, mając przy tym na względzie potencjalne występowanie różnych warunków środowiskowych?

3) Czy przepis krajowy zawarty w art. 19 bis ustawy nr 157/92 — uzależniając określenie tego parametru od obowiązkowej, lecz niewiążącej opinii INFS, nie przewidując jednak procedury uzgodnienia między regionami w sposób wiążący dla każdego gatunku podziału liczbowego limitu okazów objętych polowaniem w drodze odstępstwa określonego na poziomie krajowym jako odpowiadającego małej ilości — stanowi właściwą transpozycję art. 9 dyrektywy 79/409/EWG?

4) Czy procedura kontrolna przewidziana w art. 19 bis ustawy nr 157/92 w zakresie zgodności z przepisami wspólnotowymi dozwolonych przez regiony włoskie limitów polowań w drodze odstępstwa jest w stanie zagwarantować skuteczne stosowanie dyrektywy 79/409/EWG, biorąc pod uwagę, że poprzedzona jest ona etapem upominawczym, a zatem zależna jest od technicznych terminów koniecznych do przyjęcia i ogłoszenia decyzji, w trakcie których mija już krótki okres, w którym polowania są dopuszczalne?".

IV — W przedmiocie dopuszczalności

17. Region Lombardii i Associazone migratoristi italiani (zwana dalej „ANUU") mają

wątpliwości co do dopuszczalności niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, uzasadniając, że sąd krajowy zwraca się do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie celowości i zgodności z prawem wewnętrznego podziału kompetencji prawodawczych w państwie włoskim, którego struktura regionalna jest określona w konstytucji.

18. ANUU podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny także z tego powodu, że pytania przedstawione przez sąd krajowy w większym stopniu dotyczą zgodności kwestionowanych przepisów włoskich z art. 9 dyrektywy niż wykładni zakresu tego przepisu.

19. Z brzmienia pytań prejudycjalnych, jak również z postanowienia sądu krajowego wynika, że sąd krajowy zmierza do uzyskania wykładni art. 9 dyrektywy. Postanowienie odsyłające wskazuje wyraźnie, że sąd ten uważa, iż wykładnia dyrektywy jest niezbędna dla dokonania oceny zgodności ustawy nr 157/92 z dyrektywą. Owszem, w ramach niniejszego postępowania Trybunał nie może wypowiadać się w przedmiocie zgodności uregulowań krajowych z prawem wspólnotowym, ale może on „dostarczyć wskazówek co do wykładni prawa wspólnotowego, które umożliwią sądowi krajowemu rozstrzygnięcie przedstawionej mu kwestii prawnej"[5].

5 — Zobacz np. wyrok z dnia 23 listopada 1989 r. w sprawie 150/88 Parfumerie-Fabrik 4711, Rec. str. 3891, pkt 12.

20. Z tego względu uważam niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za dopuszczalny.

V — Co do istoty sprawy

A — *Uwagi ogólne*

21. Pytania skierowane przez sąd krajowy dotyczą w zasadzie wdrożenia dyrektywy, a w szczególności jej art. 9. Tak więc niniejsza sprawa należy do szeregu spraw, w których Trybunał wypowiadał się na temat dyrektywy[6].

22. Chodzi w szczególności o stosowanie art. 9 ust. 1 lit. c) i art. 9 ust. 2 tej dyrektywy. W tym względzie istotne jest, w jaki sposób Włochy zorganizowały wykonanie tego przepisu. Wykonanie i stosowanie art. 9 powierzone zostały regionom. Z uwagi na tę

6 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 lipca 1987 r. w sprawie 247/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 3029 i w sprawie 262/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 3073; z dnia 15 marca 1990 r. w sprawie C-339/87 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-851; z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie C-118/94 Associazione Italiana per il WWF i in., Rec. str. I-1223 oraz z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie C-79/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-11619.

zdecentralizowaną strukturę państwa, należy postawić sobie następujące pytania:

1) Na jakim poziomie należy stwierdzać, że mamy do czynienia z odpowiedzialnym polowaniem na niektóre gatunki ptactwa w małych ilościach? Jakie kryteria należy stosować w celu ustalenia „małych ilości" ptactwa?

2) W jaki sposób należy rozdzielić ustalone „małe ilości"?

3) W jaki sposób można zapewnić, aby w trakcie wykonania na poziomie regionalnym nie przekroczyć maksymalnej liczby ptactwa danego gatunku przeznaczonego do upolowania, ustalonej dla całości terytorium państwa członkowskiego?

4) Czy w wystarczający sposób uregulowana jest kontrola właściwych organów nad podmiotami regulującymi łowiectwo i nad przestrzeganiem zezwoleń dotyczących polowań?

23. Jeżeli chodzi o kwestie ogólne, należy również mieć na uwadze powołane wyżej orzecznictwo (zob. pkt 21) wypracowane przez Trybunał w odniesieniu do art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy.

B — *Artykuł 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy*

24. Co do zasady gatunki ptactwa niewymienione w załączniku II do dyrektywy objęte są zakazem polowań na podstawie art. 5 dyrektywy. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy państwa członkowskie mogą stosować odstępstwa od art. 5, jeżeli nie ma innego zadowalającego rozwiązania, „w celu zezwolenia, przy zachowaniu ściśle nadzorowanych warunków oraz na zasadach selektywnych, na chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach".

25. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału możliwe jest odstępstwo od zakazu polowań na gatunki ptactwa niewymienione w załączniku II do dyrektywy, do którego odsyła jej art. 7 ust. 1, w szczególności ze względów, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy [7]. Z uwagi na to polowanie na dzikie ptactwo w celach rekreacyjnych może stanowić legalne wykorzystywanie, na które zezwala art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy [8].

7 — Wyżej wymieniony w przypisie 6 wyrok w sprawie Associazione Italiana per il WWF i in., pkt 21.

8 — Wyrok z dnia 16 października 2003 r. w sprawie C-182/02 Ligue pour la protection des oiseaux i in., Rec. str. I-12105, pkt 11 oraz ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 38.

26. Przewidziana w art. 9 ust. 1 lit c) i art. 9 ust. 2 dyrektywy możliwość odstępstwa od zakazu polowań uzależniona jest od czterech warunków. Po pierwsze, państwo członkowskie powinno ograniczyć odstępstwo do przypadków, gdy nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie [9]. Po drugie, polowania powinny odbywać się na zasadach selektywnych i w ściśle nadzorowanych warunkach. Po trzecie, na polowania można zezwolić jedynie wówczas, gdy dotyczą one niektórych ptaków w małych ilościach. Po czwarte, odstępstwo od zakazu polowań powinno spełniać określone szczegółowo w art. 9 ust. 2 dyrektywy warunki formalne, mające na celu ograniczenie odstępstw do niezbędnego minimum i umożliwienie ich kontrolowania przez Komisję.

27. Drugi warunek jest spełniony wówczas, gdy uregulowania krajowe zapewniają, że polowania prowadzone są w sposób ściśle nadzorowany i na zasadach selektywnych [10]. Oznacza to, że organy odpowiedzialne za stosowanie przepisów wprowadzających odstępstwa powinny zapewnić ścisły nadzór, tak aby osoby naruszające te przepisy były poważnie zagrożone ujęciem i ukaraniem.

28. Zgodnie z trzecim warunkiem przepisy krajowe powinny zapewnić, aby gatunki ptactwa niewymienione w załączniku II mogły być przedmiotem polowań jedynie w małych ilościach oraz aby liczebność tych gatunków była zachowana na zadowalającym poziomie.

29. Jeżeli warunki te nie są spełnione, to wykorzystywanie populacji ptaków w celach rekreacyjnych nie może w żadnym wypadku być uznane za legalne wykorzystywanie, a zatem wykorzystywanie to jest niedopuszczalne w rozumieniu motywu jedenastego dyrektywy. Z art. 2 w związku z motywem jedenastym dyrektywy wynika, że kryterium „małych ilości" nie ma bezwzględnego charakteru, lecz odnosi się do utrzymania całości populacji i do zdolności reprodukcyjnej danego gatunku [11].

30. W drugim sprawozdaniu dotyczącym wdrożenia dyrektywy 79/409 [12], opublikowanym w 1993 r., Komisja opracowała metodę mającą na celu określenie ilości, które mogą być uznane za małe ilości w celu stosowania art. 9 ust. 1 lit. c). W celu utrzymania stabilności danej populacji należy mieć na względzie zdolność reprodukcyjną i całkowitą roczną śmiertelność z przyczyn naturalnych, jak również — jeżeli chodzi o gatunki, na które można polować — polowanie

9 — Nie można uznać, że pierwszy warunek jest spełniony wówczas, gdy okres, w którym dozwolone są polowania, zbiega się bez potrzeby z okresami, w których dyrektywa zmierza do zapewnienia szczególnej ochrony (zob. ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 39).

10 — Wyrok z dnia 27 kwietnia 1988 r. w sprawie 252/85 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 2243, pkt 28.

11 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 28.

12 — COM(93) 572 wersja ostateczna z dnia 24 listopada 1993 r.

z zastosowaniem zwykłych metod. Jeżeli w przypadku równowagi między reprodukcją a roczną śmiertelnością liczebność populacji jest ogólnie stabilna, zezwolenie na zasadzie odstępstwa na szczególną metodę chwytania „małych ilości" nie może naruszyć tej równowagi.

31. Na podstawie badań ornitologicznych Komisja doszła do wniosku, że za małą ilość w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy można uznać polowanie w wielkości poniżej 1% całkowitej rocznej śmiertelności danej populacji, jeżeli chodzi o gatunki objęte zakazem polowań. W przypadku przestrzegania tej górnej granicy stabilność danego gatunku nie jest zagrożona [13].

32. Wreszcie środki wprowadzające zezwolenia na polowania na podstawie art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy powinny, zgodnie z ust. 2 tego przepisu, określać:

— gatunki, do których odstępstwa mają zastosowanie;

— dozwolone środki, sposoby lub metody chwytania lub zabijania;

— warunki ryzyka oraz okoliczności czasu i miejsca, w przypadku których takie odstępstwa mogą być przyznane;

— organ uprawniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz do decydowania, jakie środki, sposoby lub metody mogą być wykorzystywane, w ramach jakich limitów i przez kogo, oraz

— kontrole, jakie będą przeprowadzone [14].

33. Mając na uwadze powyższe okoliczności, przeanalizuję teraz pytania prejudycjalne.

34. Na marginesie zwracam uwagę, że „małe ilości" będące przedmiotem zezwolenia w niniejszej sprawie wydają się sięgać limitów wynikających z art. 9 dyrektywy.

13 — Co prawda to kryterium dotyczące małej ilości nie jest prawnie wiążące dla państw członkowskich, jednak z uwagi na jego wartość naukową może ono służyć jako kryterium oceny, czy państwo członkowskie spełnia warunki dotyczące polowania na małe ilości danych gatunków zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy. Zobacz wyrok z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie C-3/96 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3031, pkt 69 i 70.

14 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Ligue pour la protection des oiseaux i in., pkt 18.

35. Zgodnie bowiem z ustawą regionalną dotyczącą polowań na zięby i jery przyjętą przez region Lombardii zezwolenie objąć miało 360 000 zięb i 32 000 jerów w sezonie. Jeżeli zestawić te ilości z kryterium uznanym przez Komisję za miarodajne w celu stosowania odstępstwa, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy — tj. maksymalnie 1% rocznej śmiertelności danej populacji — to roczna śmiertelność zięb i jerów migrujących przez terytorium regionu Lombardii wynosiłaby odpowiednio 36 milionów i 3,2 miliona osobników. Jeżeli przyjmiemy, że roczna śmiertelność wynosi 30% populacji — co jest realistycznym założeniem w odniesieniu do gatunków niewielkich ptaków migrujących — wówczas w samym tylko regionie Lombardii populacja wynosiłaby 120 milionów zięb i 10,7 miliona jerów.

C — *W przedmiocie pytania pierwszego*

36. Pierwsze pytanie sądu krajowego ma na celu ustalenie, czy przepisy transponujące dyrektywę powinny regulować całość sytuacji, które dyrektywa ta uznaje za zasługujące na ochronę. Sąd krajowy stawia to pytanie w szczególności w odniesieniu do jednego z warunków przewidzianych w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy, to jest warunku, że chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków powinno być ograniczone do małych ilości.

37. Mimo że art. 249 WE stanowi, iż dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków, to nie oznacza to, że jej wykonanie uzależnione jest całkowicie od politycznej woli państw członkowskich.

38. Po pierwsze, poprawna transpozycja wymaga, aby istotne elementy treści dyrektywy zostały przeniesione do prawa wewnętrznego w sposób wystarczająco precyzyjny i jasny, w terminie przewidzianym w dyrektywie [15]. Jeżeli chodzi o transpozycję niniejszej dyrektywy, Trybunał orzekł, że kryteria, na podstawie których państwa członkowskie mogą dokonywać odstępstw od ustanowionych dyrektywą zakazów, powinny być przeniesione do konkretnych przepisów krajowych, ponieważ dokładność transpozycji jest szczególnie istotna tam, gdzie zarządzanie wspólnym dziedzictwem zostało powierzone poszczególnym państwom członkowskim w odniesieniu do ich terytoriów [16].

39. Po drugie, państwa członkowskie obowiązane są opracować ramy prawne i administracyjne umożliwiające należyte stosowanie i przestrzeganie przepisów krajowych inkorporujących przepisy ustanowione w dyrektywie. Wymaga to, aby organy,

15 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie C-197/96 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-1489, pkt 15.

16 — Wyżej wymienione w przypisie 6 wyroki w sprawach: Komisja przeciwko Włochom, pkt 9, Komisja przeciwko Belgii, pkt 9 i Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 28.

którym powierzono stosowanie tych przepisów, otrzymały odpowiednie uprawnienia, aby przewidziane zostały udogodnienia mające na celu kontrolę przestrzegania tych przepisów, aby została zapewniona ochrona prawna, aby przewidziane zostały środki zaskarżenia, aby ustanowione zostały sankcje na wypadek naruszenia tych przepisów oraz aby zostały stworzone struktury w celu ścigania przypadków naruszeń.

40. Wreszcie realizacja celów dyrektywy powinna być zapewniona poprzez pełne stosowanie transponujących ją przepisów krajowych przez właściwe organy krajowe, a także poprzez wiarygodny system egzekwowania tych przepisów w przypadku ich naruszenia [17]. W wyroku w sprawie Marks & Spencer Trybunał orzekł, że „wydanie przepisów krajowych prawidłowo transponujących dyrektywę nie powoduje wyczerpania skutków dyrektywy i państwo członkowskie nadal pozostaje zobowiązane do zapewnienia pełnego stosowania dyrektywy nawet po wydaniu takich przepisów". Trybunał orzekł, że jednostki, występując przeciwko państwu, mają prawo powoływać się przed sądem krajowym na przepisy dyrektywy, które w swej treści są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne „we wszystkich przypadkach, w których w rzeczywistości nie zapewniono skutecznego i pełnego stosowania dyrektywy, to znaczy nie tylko w przypadku braku transpozycji lub nieprawidłowej transpozycji tej dyrektywy, ale także wówczas, gdy przepisy krajowe dokonujące prawidłowej transpozycji dyrektywy nie są stosowane tak, aby osiągnąć zamierzony przez nią rezultat" [18].

41. W niniejszej sprawie nie został spełniony drugi warunek prawidłowej transpozycji.

42. Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy państwa członkowskie mogą w drodze odstępstwa zezwolić pod określonymi warunkami na polowanie na gatunki chronione, co do których istnieje zakaz polowania. Jednym z warunków, jakich należy przestrzegać, jest ten, że regulacje krajowe mają zapewnić, aby gatunki ptaków niewymienione w załączniku II były przedmiotem polowań jedynie w małych ilościach i aby populacja tych gatunków była utrzymana na zadowalającym poziomie.

43. Artykuł 19 bis ust. 1 ustawy nr 157/92 nadaje regionom uprawnienie w zakresie stosowania poszczególnych odstępstw. Oczywiste jest, że regiony te jako władze

17 — Zobacz pkt 23–27 mojej opinii z dnia 23 września 2004 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii (wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Zb.Orz. str. I-3331).

18 — Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. str. I-6325, pkt 27.

publiczne są odpowiedzialne za przestrzeganie kryteriów i warunków określonych w art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy.

44. Uważam, że powierzenie takiego obowiązku jedynie właściwym władzom regionalnym nie jest wystarczające dla zapewnienia prawidłowego stosowania dyrektywy, ponieważ w ten sposób ustawodawca włoski nie zagwarantował, że liczba ptactwa schwytanego na podstawie odrębnych zezwoleń wydanych przez władze regionalne będzie w sumie mniejsza niż „małe ilości", o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy.

45. Z uwagi na fakt, że włoskie przepisy transponujące dyrektywę nie przewidują mechanizmu pozwalającego na określenie sumy ptactwa schwytanego na terytorium włoskim na podstawie zezwoleń oraz że nie przewidziano żadnych środków w celu zapewnienia, aby właściwe regiony łącznie nie przekraczały maksymalnego poziomu, nie zapewniono prawidłowej transpozycji dyrektywy. Stwierdzenie to w niczym jednak nie umniejsza politycznej swobody państw członkowskich w zakresie ich wewnętrznej organizacji co do wykonania dyrektywy i zapewnienia przestrzegania odpowiednich przepisów.

46. Z tego względu proponuję odpowiedzieć na pierwsze pytanie w ten sposób, że art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie to tego, aby transponując ten przepis, zapewniły, że w przypadku stosowania przewidzianego w nim odstępstwa ilość schwytanego na podstawie zezwoleń ptactwa nie przekroczy maksymalnych pułapów opisanych terminem „małe ilości". Nawet jeśli wykonanie dyrektywy powierzone jest zdecentralizowanym organom regionalnym, państwa członkowskie pozostają zobowiązane do zapewnienia rezultatu określonego w art. 9 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy.

D — *W przedmiocie pytania drugiego*

47. Poprzez drugie pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy transponujące dyrektywę przepisy krajowe powinny odwoływać się do określonego lub możliwego do określenia parametru, na którego podstawie można ustalić małą ilość ptaków przeznaczonych do polowania.

48. Z motywu jedenastego dyrektywy wynika, że kryterium „małych ilości" nie jest kryterium bezwzględnym, lecz powinno być odnoszone do poziomu populacji danego gatunku, wskaźnika jego reprodukcji i jego rocznej śmiertelności.

49. Artykuł 2 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne

środki w celu zachowania populacji wszystkich gatunków ptactwa na poziomie, który odpowiada wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu.

50. Z tego względu uregulowania krajowe powinny zapewnić, aby państwa członkowskie, ustalając „małe ilości", miały na uwadze poziom populacji danego gatunku i jego wskaźnik reprodukcji w całej Wspólnocie, jak również jego roczną śmiertelność, tak aby utrzymać populację tych gatunków na zadowalającym poziomie.

51. W związku z tym na drugie pytanie należy odpowiedzieć w taki sposób, że dyrektywa wymaga, aby transponujące ją przepisy krajowe gwarantowały, że przy ustalaniu „małych ilości" będzie brana pod uwagę wielkość populacji danego gatunku, jego wskaźnik reprodukcji w całej Wspólnocie oraz roczna śmiertelność, tak aby zapewnić, że populacja danego gatunku będzie utrzymana na zadowalającym poziomie.

E — *W przedmiocie pytania trzeciego*

52. Pytania trzecie i czwarte dotyczą zgodności środka krajowego z prawem wspólnotowym. Chociaż w kontekście niniejszego postępowania Trybunał nie może orzekać o zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym, to jednak może on dostarczyć sądowi odsyłającemu „wskazówek co do wykładni prawa wspólnotowego, które umożliwią sądowi krajowemu rozstrzygnięcie przedstawionego mu problemu prawnego" [19].

53. Z tego względu uznać należy, że pytanie sądu krajowego ma w istocie na celu ustalenie, czy wykładni art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy należy dokonywać w taki sposób, że wynika z niego obowiązek ustanowienia procedury współpracy między regionami umożliwiającej wiążące ustalenie sposobu podziału kontyngentów przeznaczonych do polowania.

54. W postanowieniu odsyłającym sąd krajowy zauważa, że zgodnie z art. 19 bis ust. 3 ustawy nr 157/92 regiony, przed wykonaniem przepisów dotyczących polowań wydanych przez nie na podstawie art. 9 dyrektywy, mają obowiązek konsultowania się z INFS lub innym uznanym instytutem naukowym.

19 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Parfümerie-Fabrik 4711, pkt 12.

55. Jednakże obowiązek ten nie gwarantuje przestrzegania warunków określonych w dyrektywie, ponieważ opinia instytutu nie jest wiążąca.

56. W pkt 46 powyżej stwierdziłem, że art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie, wykonując ten przepis, powinny zapewnić, aby przy stosowaniu przewidzianego w nim odstępstwa ilość schwytanego na podstawie zezwoleń ptactwa nie przekroczyła maksymalnego progu opisanego terminem „małe ilości". Nawet jeżeli wykonanie to powierzone zostało zdecentralizowanym organom terytorialnym, państwa członkowskie pozostają zobowiązane na mocy art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy do zapewnienia zamierzonego rezultatu.

57. To, czy ustawodawca w celu osiągnięcia tego rezultatu wybierze procedurę współpracy czy mechanizm podziału, czy też inną procedurę, jest częścią swobody politycznej, jaką dysponują państwa członkowskie w zakresie ich wewnętrznej organizacji w odniesieniu do wykonania dyrektywy. Niezależnie od wybranego przez ustawodawcę rozwiązania powinno ono zapewnić, aby łączna ilość schwytanego w regionach ptactwa nie przekroczyła dozwolonej ilości oraz aby w odniesieniu do całego terytorium kraju chwytanie, przetrzymywanie lub jakiekolwiek legalne wykorzystywanie tych gatunków ptactwa ograniczało się do małych ilości.

58. Na trzecie pytanie odpowiedzieć należy, że art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy stanowi, iż wykonując ten przepis państwa członkowskie obowiązane są zapewnić, aby łączna ilość schwytanego w regionach ptactwa danego gatunku nie przekroczyła dozwolonej ilości.

F — *W przedmiocie pytania czwartego*

59. Poprzez pytanie czwarte sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy sprzeciwia się krajowej procedurze kontrolnej przewidzianej w art. 19 bis ustawy nr 157/92, poprzedzonej etapem upominawczym zależnym od terminów technicznych, podczas których mija krótki okres, w którym polowanie jest dopuszczalne.

60. Artykuł 19 bis ust. 4 ustawy nr 157/92 stanowi, że na wniosek ministra spraw regionalnych, za porozumieniem z ministrem środowiska i zagospodarowania przestrzennego oraz po konsultacji z radą ministrów, prezes rady ministrów może po uprzednim upomnieniu danego regionu uchylić odstępstwa wprowadzone przez ten region z naruszeniem przepisów ustawy nr 157/92 i dyrektywy.

61. Z akt sprawy wynika, że ta forma kontroli wzbudziła dwa zastrzeżenia:

a) kontrola ta nie bierze pod uwagę możliwości, że nawet jeśli decyzje przyjęte przez jeden lub kilka regionów są zgodne z dyrektywą, to jeżeli zestawi się je z decyzjami przyjętymi przez inne regiony, mogą one znacznie przekroczyć normę zawartą w art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy;

b) postępowanie przewidziane w art. 19 bis ust. 4 ustawy nr 157/92 nie pozwala na zapewnienie wystarczającej kontroli przestrzegania dyrektywy, ponieważ przewidziane w nim terminy skutkują tym, że decyzje regionalne sprzeczne z dyrektywą oraz z przyjętymi w jej wykonaniu uregulowaniami krajowymi nie mogą zostać uchylone we właściwym czasie.

62. Nie analizując specjalnie tych zastrzeżeń, z przedmiotu i zakresu art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy można wywnioskować, jakie warunki powinny spełniać uregulowania krajowe transponujące ten przepis. W pkt 46 powyżej wskazałem już, że dyrektywa zakłada, iż przepisy krajowe powinny zagwarantować nieprzekraczanie maksymalnych ilości schwytanego ptactwa wynikających z art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy. Uprawnienie do podjęcia interwencji we właściwym czasie i w odpowiedni sposób w sytuacjach, w których decyzje właściwych władz regionalnych prowadzą lub grożą doprowadzeniem do skutków sprzecznych z postanowieniami dyrektywy, należy więc logicznie do tej gwarancji.

63. Mogę zatem udzielić następującej odpowiedzi na pytanie czwarte: z nałożonego na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia nieprzekraczania maksymalnej liczby przeznaczonego do schwytania ptactwa ustalonej zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy wynika, że również w przypadku zdecentralizowanego wykonywania tej dyrektywy przepisy krajowe powinny zapewnić odpowiednie i dokonywane we właściwym czasie kontrole decyzji wydawanych przez właściwe władze regionalne.

VI — Wnioski

64. Mając na uwadze powyższe rozważania, sądzę, że na pytania Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia należy odpowiedzieć w następujący sposób:

1) Artykuł 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania przy stanowieniu przepisów transponujących tę dyrektywę, że w przypadkach stosowania przewidzianych w nich odstępstw ilość schwytanego ptactwa nie przekroczy ilości maksymalnych określonych pojęciem „małych ilości". Nawet wówczas gdy wykonanie dyrektywy zostało powierzone zdecentralizowanym władzom regionalnym, państwa członkowskie pozostają zobowiązane do zagwarantowania rezultatu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy.

2) Dyrektywa 79/409 wymaga, aby transponujące ją przepisy krajowe gwarantowały, że przy ustalaniu „małych ilości" brana będzie pod uwagę wielkość populacji danego gatunku, jego wskaźnik reprodukcji w całej Wspólnocie oraz roczna śmiertelność, tak aby można było zapewnić, iż dana populacja utrzymana będzie na zadowalającym poziomie.

3) Artykuł 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy nr 79/409 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że wykonując ten przepis, właściwe regiony nie przekroczą łącznej liczby przeznaczonego do schwytania ptactwa danego gatunku.

4) Z nałożonego na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia nieprzekraczania maksymalnej liczby przeznaczonego do schwytania ptactwa ustalonej zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy nr 79/409 wynika, że również w przypadku zdecentralizowanego wykonywania tej dyrektywy przepisy krajowe powinny zapewnić odpowiednie i dokonywane we właściwym czasie kontrole decyzji wydawanych przez właściwe władze regionalne.