OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 20 stycznia 2011 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. Od 1994 r. obowiązują przepisy o ochronie gatunków dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[2] (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową"). Mimo to stan ochrony wielu gatunków nie jest właściwy[3].

2. Jeśli chodzi o populację chomika europejskiego (*Cricetus cricetus*) w okolicach Strasburga we Francji, należy nawet stwierdzić znaczne pogorszenie się stanu ochrony[4]. W związku z takim rozwojem sytuacji do sekretariatu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk[5] wpłynęła skarga organizacji pozarządowej, która to skarga jest obecnie badana[6].

3. Także dla Komisji Europejskiej zmniejszenie się tej populacji stało się powodem do zakwestionowania implementacji dyrektywy siedliskowej przez Francję w odniesieniu do chomika europejskiego. Komisja stoi na stanowisku, że środki podjęte przez Francję nie są wystarczające do zapewnienia zachowania stanu tych populacji w przyszłości. Trudność występująca w niniejszym przypadku polega na tym, że miarodajny przepis art. 12 dyrektywy siedliskowej nie zawiera generalnego zobowiązania do zapewnienia właściwego stanu ochrony chronionych gatunków, lecz wymaga jedynie wprowadzenia określonych zakazów.

4. To, jakie wymagania należy stawiać na tej podstawie ochronie chomika europejskiego, powinno zostać co prawda ocenione na

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 206, s. 7; miarodajne jest brzmienie dyrektywy siedliskowej po jej zmianie przez dyrektywę Rady 2006/105/WE z dnia 20 listopada 2006 r., dostosowującą dyrektywy 73/239/EWG, 74/557/EWG i 2002/83/WE w dziedzinie środowiska naturalnego, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii.

3 — Zobacz sprawozdanie zbiorcze Komisji wymagane na mocy art. 17 dyrektywy siedliskowej, KOM(2009) 358 wersja ostateczna, oraz odpowiednią stronę WWW: http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17.

4 — Stan ochrony tego gatunku jest jednakże niekorzystny także w Niemczech, zob. dokument nr 14/6976 parlamentu niemieckiego kraju związkowego Badenia-Wirtembergia, s. 3 i nast.

5 — Otwarta do podpisu w dniu 19 września 1979 r. w Bernie, ETS nr 104 (Dz.U. 1982 L 38, s. 3).

6 — Zobacz ostatnio dokument roboczy na trzydzieste posiedzenie Stałego Komitetu w dniach 6–9 grudnia 2010 r., Summary of case files and complaints, T-PVS(2010)02revE, z dnia 15 października 2010 r., s. 6.

podstawie specyficznych potrzeb tego gatunku, jednakże zasadniczo podobne pytania pojawiają się wobec wielu innych gatunków, dla których – jak np. dla niektórych gatunków nietoperzy lub też dla żbika (*Felis silvestris*) – dyrektywa siedliskowa przewiduje system ścisłej ochrony.

i administracyjne, by zapewnić ochronę siedlisk dzikiej flory i fauny, w szczególności gatunków wymienionych w załącznikach I i II, oraz ochronę zagrożonych siedlisk przyrodniczych.

II — Ramy prawne

2. Umawiające się strony w swojej polityce dotyczącej planowania i rozwoju będą mieć na względzie potrzebę ochrony obszarów chronionych, określonych w ustępie poprzedzającym, tak aby uniknąć lub zmniejszyć tak dalece, jak to możliwe, wszelkie pogarszanie się stanu takich terenów.

A — *Konwencja berneńska*

5. Unia jest stroną Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, która została otwarta do podpisu w dniu 19 listopada 1979 r. Bernie (zwanej dalej „konwencją berneńską”) [7].

3. Umawiające się strony podejmują się zwracać szczególną uwagę na ochronę obszarów ważnych dla gatunków wędrownych, wymienionych w załącznikach II i III, które są odpowiednio usytuowane na szlakach wędrówek i spełniają rolę terenów zimowania, odpoczynku, żerowania, rozmnażania lub pierzenia.

6. Artykuł 4 konwencji berneńskiej zobowiązuje do ochrony siedlisk:

„1. Każda z umawiających się stron podejmie właściwe i niezbędne środki ustawodawcze

4. Umawiające się strony podejmują się, stosownie do potrzeb, koordynować działania w zakresie ochrony siedlisk przyrodniczych, o których mowa w niniejszym artykule, jeśli są one położone na obszarach przygranicznych”.

7 — Decyzja Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. dotycząca zawarcia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (Dz.U. 1982, L 38, s. 1). Sama konwencja jest opublikowana na s. 3.

7. Ponadto art. 6 konwencji berneńskiej 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;

b) umyślne uszkadzanie lub niszczenie miejsc rozrodu lub odpoczynku;

c) umyślne niepokojenie dzikich zwierząt, zwłaszcza w okresie rozrodu, wychowu młodych lub snu zimowego, jeżeli takie postępowanie będzie miało znaczące skutki w odniesieniu do celów niniejszej konwencji;

d) umyślne niszczenie lub wybieranie jaj oraz posiadanie jaj, a nawet wydmuszek;

e) posiadanie i handel wewnętrzny tymi zwierzętami, żywymi lub martwymi, włączając w to zwierzęta wypchane oraz łatwo rozpoznawalne części zwierząt lub produkty z nich pochodzące, w przypadku gdy środek ten przyczyni się do zwiększenia skuteczności postanowień niniejszego artykułu".

8. Załącznik II do konwencji wymienia w szczególności chomika europejskiego.

9. W dniu 27 listopada 2008 r. Stały Komitet konwencji przyjął zalecenie nr 136, zgodnie z którym strony konwencji posiadające małe lub malejące populacje chomika powinny przygotować i wdrożyć krajowe plany działania na podstawie europejskiego planu działania [8].

B — *Dyrektywa siedliskowa*

10. Dyrektywa siedliskowa służy łącznie z dyrektywą ptasią [9] implementacji konwencji

8 — Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster (Cricetus cricetus, L. 1758) z dnia 15 września 2008 r., dokument T-PVS/Inf (2008) 9.

9 — Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, s. 1), skonsolidowana dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. (Dz.U. 2010, L 20, s. 70).

berneńskiej [10]. Z definicji zawartych w art. 1 dyrektywy siedliskowej w niniejszym postępowaniu szczególne znaczenie ma definicja stanu ochrony gatunków:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

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

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

— dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanego gatunku wskazują, że gatunek ten sam utrzymuje 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;

[…]”.

11. Artykuł 2 dyrektywy siedliskowej zawiera jej zasadnicze cele:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

10 — 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, końcowy. Zobacz też rezolucję 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. C 328, s. 1, pkt 5.1.6). Wyrok z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-75/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. s. I-1585, pkt 57, nie sprzeciwia się uwzględnieniu tej konwencji, ponieważ Trybunał stwierdził jedynie, że implementacja tej konwencji nie wystarcza do transpozycji dyrektywy siedliskowej w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy idące dalej niż konwencja.

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

12. Miarodajnym przepisem dyrektywy siedliskowej dotyczącym ochrony chomika europejskiego jest art. 12 ust. 1. Stanowi on, co następuje:

„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".

13. Załącznik IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej wymienia w szczególności chomika europejskiego.

C — *Prawo francuskie*

14. Francja dokonała transpozycji art. 12 dyrektywy siedliskowej w szczególności za pomocą rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia listy ssaków lądowych chronionych na terytorium całego państwa oraz warunków ich ochrony [11] (zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 23 kwietnia 2007 r."). Artykuł 2 ust. 2 tego rozporządzenia reguluje ochronę terenów rozrodu i odpoczynku:

„Zabrania się niszczenia, naruszania lub pogarszania stanu obszarów w częściach terytorium metropolitarnego służących rozrodowi i odpoczynkowi zwierząt, w których dany gatunek występuje i które powinny zostać uznane za naturalny teren poruszania się podstawowej grupy osobników z istniejącej populacji. Zakazy znajdują zastosowanie do fizycznych i biologicznych elementów, które są konieczne do rozmnażania się i odpoczynku gatunku, którego to dotyczy, o ile rzeczywiście są wykorzystywane w następujących po sobie cyklach do rozmnażania się lub odpoczynku tego gatunku i o ile niszczenie, naruszanie lub pogarszanie się stanu

11 — Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection (JORF nº 108 z dnia 10 maja 2007 r., s. 8367, tekst nr 152).

zagraża skutecznemu zakończeniu tych cyklów biologicznych".

III — Stan faktyczny, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i wnioski

15. Z powodu skargi na stan ochrony chomika europejskiego w Alzacji Komisja skontaktowała się w 2007 r. z rządem francuskim. Stwierdzono, że liczba udokumentowanych nor chomika europejskiego w głównym obszarze jego występowania zmniejszyła się z 1167 w 2001 r. do 161–174 nor w 2007 r. Dlatego też Komisja obawia się, że populacja ta wkrótce zaniknie, i zgodnie z art. 258 TFUE wezwała Francję do przedstawienia jej uwag.

16. Francja w związku z tym poinformowała Komisję, jakie działania podjęła dla ochrony chomika europejskiego.

17. Mimo to Komisja wydała w dniu 6 czerwca 2008 r. zgodnie z art. 258 TFUE uzasadnioną opinię z uwagi na uchybienie art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, w której wyznaczyła ostateczny termin dwóch miesięcy na zakończenie zarzucanego uchybienia.

18. Rząd francuski odpowiedział w dniu 7 sierpnia 2008 r. i przekazał Komisji dodatkowe informacje. Jako że informacje te nie zadowoliły Komisji, w dniu 25 września 2009 r. wniosła ona niniejszą skargę.

19. Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, że Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, przez to, że nie przyjęła programu środków pozwalających na ścisłą ochronę gatunku *Cricetus cricetus* (chomik europejski);

— obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania.

20. Republika Francuska wnosi o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21. Strony prowadziły spór w formie pisemnej oraz ustnej na rozprawie w dniu 21 października 2010 r.

IV — Ocena prawna

22. Strony są zgodne co do tego, że stan ochrony chomika europejskiego w Alzacji nie jest właściwy. Przynajmniej od 2000 r. liczba udokumentowanych nor chomika europejskiego zdecydowanie zmalała, a powierzchnie, na których występuje chomik europejski, uległy znacznemu zmniejszeniu. Spadek liczby chomików europejskich jest w opinii stron spowodowany zasadniczo dwoma czynnikami: praktykami rolniczymi oraz rozwojem urbanistycznym. Środki stosowane przez Francję dotyczą obu czynników, jednakże Komisja jest zdania, że środki te nie odpowiadają wymogom wynikającym z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej.

23. Zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) dyrektywy w ich naturalnym obszarze występowania, to znaczy w szczególności chomika europejskiego. System ten powinien zakazywać między innymi zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. d) jakiegokolwiek pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

24. Można byłoby sobie wyobrazić, że do dokonania transpozycji art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej wystarczy wydanie przepisów zawierających zakazy. Jednakże nie o to chodzi w niniejszym postępowaniu. Przeciwnie, Komisja wymaga od Francji stworzenia programu środków na rzecz wspierania chomika europejskiego. Komisja może powoływać się przy tym – przynajmniej co do pozycji wyjściowej – na orzecznictwo.

25. Trybunał stwierdził mianowicie, że transpozycja art. 12 ust. 1 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie nie tylko do przyjęcia pełnych ram prawnych, ale także do wprowadzenia konkretnych i specyficznych środków ochrony. Tym samym system ścisłej ochrony zakłada podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym [12].

26. Do tej pory nie jest wyjaśniona kwestia, jakie specyficzne wymogi należy sformułować wobec działań urbanistycznych lub rolnictwa. Wymogi te powinny jednak mieścić się w ramach określonych w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, dlatego też

12 — Wyrok z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-183/05 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-137, pkt 29 i nast. Zobacz też wyrok z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-518/04 Komisja przeciwko Grecji, dotyczący żmii Vipera schweizeri na wyspie Milos, pkt 16.

powinny być to działania konieczne do implementacji zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku. Jest to jednak problematyczne w szczególności w odniesieniu do działań dotyczących rolnictwa, ponieważ nie chodzi tutaj o typowe zakazy określonych zachowań, lecz o wspieranie określonych form zagospodarowania gruntów rolnych.

27. Dlatego też w pierwszej kolejności ocenię, jakich działań wymaga art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej dla ochrony chomika europejskiego (zob. wywody w tytule A), a następnie zbadam, czy działania Francji odpowiadają wymogom tego przepisu (zob. wywody w tytule B).

28. Uwzględnię przy tym wytyczne dotyczące przewidzianej przez dyrektywę siedliskową ochrony gatunków przygotowane przez Dyrekcję Generalną Komisji ds. Środowiska po konsultacjach z państwami członkowskimi [13]. Dokument ten, na który w jednym punkcie powołuje się Francja, nie jest co prawda wiążący, zawiera jednak przydatne uwagi w przedmiocie wykładni istotnych przepisów [14].

A — *W przedmiocie wykładni art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej*

29. Działania wymagane w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej muszą zostać wyprowadzone z różnych elementów tego przepisu, mianowicie z przedmiotu ochrony, terenów rozrodu lub odpoczynku (zob. wywody w pkt 1), z okoliczności, że system ścisłej ochrony wymaga zakazów (zob. wywody w pkt 2), i z tego, że powinno się zapobiegać pogarszaniu lub niszczeniu chronionych terenów (zob. wywody w pkt 3).

1. W przedmiocie terenów rozrodu lub odpoczynku

30. Dla zakresu ochrony, w szczególności pod względem przestrzennym, miarodajne jest w pierwszej kolejności znaczenie pary pojęć „terenów rozrodu lub odpoczynku".

13 — Zobacz Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie [wytyczne w sprawie ścisłej ochrony gatunków zwierząt ważnych dla Wspólnoty w ramach dyrektywy siedliskowej], luty 2007 r., dostępne w wersji angielskiej, francuskiej i niemieckiej pod adresem internetowym: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home.

14 — Zobacz już odniesienie zawarte w wyroku Trybunału z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-342/05 Komisja przeciwko Finlandii, dotyczącym polowania na wilki, Zb.Orz. s. I-4713, pkt 30.

31. W odniesieniu do chomików europejskich rozmnażanie obejmuje spółkowanie i pomiot [15], jednakże należy także uwzględnić wychów młodych [16], jako że młode przyczyniają się do zachowania gatunku, jeżeli przeżyją aż do momentu, w którym same mogą się rozmnażać. Tereny odpoczynku definiowane są jako obszary konieczne do przeżycia zwierzęcia lub grupy zwierząt podczas nieaktywnych faz życia. Tereny odpoczynku obejmują struktury stworzone przez zwierzęta jako miejsca odpoczynku [17].

32. Gdyby chciano jedynie chronić szczególne miejsca, w których chomiki europejskie rozmnażają się lub odpoczywają, można byłoby ograniczyć ich ochronę do nor. Jednakże ochrony terenów rozrodu i odpoczynku nie należy ujmować tak wąsko, jeżeli przy wykładni tych pojęć uwzględni się cele dyrektywy siedliskowej [18].

33. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej środki służące transpozycji tej dyrektywy mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Zgodnie z art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej stan ochrony gatunku uważa się za właściwy, jeżeli dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanego gatunku wskazują, że gatunek ten sam utrzymuje się w skali długoterminowej jako trwały składnik swoich siedlisk przyrodniczych, a jego naturalny zasięg nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości.

34. Ochrona terenów rozrodu lub odpoczynku powinna zapewnić, iż będą one mogły przyczynić się do zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony danego gatunku. Komisja określa to jako zapewnienie trwałej ekologicznej funkcjonalności [19]. Tereny te powinny zapewniać wszystko, co jest konieczne do skutecznego rozrodu i niezakłóconego odpoczynku danego gatunku [20]. Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2007 r., przepis stanowiący francuską transpozycję art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, określa zakres ochrony w podobny sposób.

15 — Zobacz ww. w przypisie 13 wytyczne, s. 47, pkt 57.
16 — Ibidem, s. 47, pkt 58.
17 — Ibidem, s. 47, pkt 59.
18 — Zobacz opinie rzecznika generalnego P. Légera: z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-103/00 Komisja przeciwko Grecji (wyrok z dnia 30 stycznia 2002 r.), Rec. s. I-1147, pkt 43; z dnia 21 września 2006 r. w ww. w pkt 12 sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 25.
19 — Wyżej wymienione w przypisie 13 wytyczne, s. 50, pkt 62.
20 — Ibidem, s. 45, pkt 53.

35. To podejście powoduje, że należy uwzględnić całą paletę różnorodnych ekologicznych potrzeb i strategii chronionego gatunku, a działania ochronne muszą odzwierciedlać różnorodne panujące warunki [21].

36. W wytycznych Komisji słusznie proponuje się zatem w odniesieniu do gatunków, które poruszają się na niewielkim obszarze, szersze rozumienie terenów rozrodu lub odpoczynku. Gatunki takie jak na przykład chomik europejski, inaczej niż gatunki poruszające się na większych obszarach, mogą wykorzystywać odizolowane miejsca rozrodu lub odpoczynku nieposiadające w bezpośrednim otoczeniu żerowisk co najwyżej do przejściowego odpoczynku. Gdyby przebywały tam dłużej, zabrakłoby im pożywienia. Dlatego też ochroną terenów rozrodu i odpoczynku powinny zostać objęte także leżące w bezpośrednim otoczeniu nor siedliska potrzebne do przeżycia i rozrodu chomika europejskiego.

37. Niezbędna treść działań ochronnych zależy ponadto od stanu ochrony chronionego gatunku. Jeżeli stan ochrony gatunku jest dobry, wystarczy być może przewidzieć abstrakcyjne zakazy z art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i monitorować sytuację gatunku. W przypadku niewłaściwego stanu ochrony powstają dalej idące obowiązki państwa członkowskiego, ponieważ system ochrony ma przyczynić się do odtworzenia właściwego stanu ochrony. Ochrona terenów rozrodu i odpoczynku gatunku znajdującego się w bardzo złym stanie ochrony – tak jak to ma miejsce w przypadku chomika europejskiego w Alzacji – wymaga zatem wyznaczenia dużej przestrzeni, aby zapobiec zniknięciu gatunku i utracie funkcji danych terenów. W miarę możliwości działania ochronne powinny być indywidualnie skierowane na te okoliczności, które są przyczyną niewłaściwego stanu ochrony.

38. Tak rozumiana ochrona terenów rozrodu i odpoczynku chomika europejskiego, obejmująca także siedlisko danego gatunku wokół tych terenów, odpowiada międzynarodowym zobowiązaniom Unii, których implementacji winna dokonać dyrektywy siedliskowa. Zgodnie z art. 4 i załącznikiem II do konwencji berneńskiej należy bowiem podjąć właściwe i niezbędne środki ustawodawcze i administracyjne, by zapewnić ochronę siedlisk dzikiej flory i fauny, w szczególności zaś wymienionego w załączniku II do konwencji chomika europejskiego.

21 — Ibidem, s. 46, pkt 55.

39. Przepisy wtórnego prawa Unii winny być interpretowane w miarę możliwości zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii [22]. Dotyczy to w szczególności przepisów dyrektywy siedliskowej dotyczących chomika europejskiego. Powinny one urzeczywistniać w największym możliwym zakresie zobowiązania do ochrony jego siedlisk zgodnie z art. 4 konwencji berneńskiej, chociaż Unia implementowała wprost ten aspekt konwencji berneńskiej odnośnie do chomika europejskiego jedynie w stosunku do terenów rozrodu i odpoczynku [23].

40. Tak więc wymagana przez art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej ochrona terenów rozrodu i odpoczynku chomika europejskiego w Alzacji przez spójne i wzajemnie powiązane działania prewencyjne obejmuje nory oraz znajdujące się wokół nich siedliska.

22 — Wyroki: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52; z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 Bettati, Rec. s. I-4355, pkt 20; z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 Bellio F.lli, Rec. s. I-3465, pkt 33; z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie C-306/05 SGAE, Zb.Orz. s. I-11519, pkt 35; z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-161/08 Internationaal Verhuisen Transportbedrijf Jan de Lely, Zb.Orz. s. I-4075, pkt 38.

23 — W przypadku innych gatunków natomiast zastosowanie znajduje ochrona obszarów na podstawie art. 4–6 dyrektywy siedliskowej, która obejmuje swoją ochroną wprost także ich inne siedliska.

2. W przedmiocie pojęcia zakazu

41. Zakres koniecznych działań ochronnych jest jednak ograniczony przez to, że system ścisłej ochrony zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej powinien obejmować zakazy. Konieczne działania nie muszą zatem dotyczyć zmian będących wynikiem naturalnych procesów.

42. Ludzkie zachowania są natomiast odpowiednim przedmiotem zakazów. Trybunał wyjaśnił już także, że działania zgodne z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej nie ograniczają się do zakazów w wąskim rozumieniu tego słowa, lecz obejmują także działania podejmowane w celu wyegzekwowania zakazów [24] lub monitorowania gatunku [25].

43. Zdaniem rządu francuskiego Komisja żąda jednak podejmowania działań wykraczających poza zakazy wymagane przez art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej oraz działań koniecznych do ich wyegzekwowania lub monitorowania. Rząd francuski powołuje się przy tym na wspomniane wcześniej wytyczne, według których przepis ten nie obejmuje

24 — Wyżej wymienione w przypisie 18 wyrok z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 32 i nast.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 12 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 32.

żadnych aktywnych działań w celu zagospodarowania siedlisk, na przykład odtworzenia lub poprawy siedlisk określonego gatunku [26].

44. Istotną podstawą tego stanowiska jest pogląd, iż takie działania są przede wszystkim kojarzone z ochroną obszarów uregulowaną w art. 4–6 dyrektywy siedliskowej [27]. Nie wyklucza to jednak z góry uwzględnienia aktywnych działań także w ramach ochrony gatunków na podstawie art. 12 ust. 1. Dotyczy to w szczególności takich gatunków jak chomik europejski, dla których nie wyznaczono takich obszarów ochrony.

45. Istotniejszy jest argument, że zakazy mają charakter defensywny, i dlatego też ich głównym celem jest zapobieganie pogorszeniu się istniejącego stanu. Zakazy mogą jednak przyczynić się do odtworzenia lub poprawy stanu siedlisk przez umożliwienie sprzyjających naturalnych procesów.

46. Ponadto zakazy mające na celu ochronę gatunków mogą mieć oczywiście wpływ na gospodarowanie obszarami, na których znajdują się siedliska. W odniesieniu do ochrony chomika europejskiego można sobie na przykład wyobrazić zakaz głębokiej orki w rolnictwie, ponieważ może ona powodować niszczenie jego nor [28].

47. W końcu też należy zauważyć, że zakazy mogą zostać ukształtowane tak kompleksowo, żeby praktycznie działały jak nakazy, a mianowicie wtedy, gdy dopuszczają jedynie określone pożądane zachowanie. Wyłączenie tej formy sterowania zachowaniami z pojęcia zakazu – a zarazem także z pojęcia systemu ścisłej ochrony – byłoby sprzeczne z celem zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony, w przypadku gdy konkretne warunki życiowe danego gatunku wymagają takich działań.

3. W przedmiocie koniecznych działań przeciwko pogarszaniu lub niszczeniu

48. Decydujące znaczenie ma zatem kwestia, jakim ludzkim zachowaniom ma zapobiec zakaz pogarszania lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku chomika europejskiego.

49. Miarą, na podstawie której oceniane jest to zagadnienie, powinna być także trwała ekologiczna funkcjonalność terenów rozrodu

26 — Zobacz ww. w przypisie 13 wytyczne, s. 22, pkt 61, s. 28, pkt 10, s. 31, pkt 19 oraz s. 44, pkt 49.

27 — Zobacz na przykład ww. w przypisie 13 wytyczne, s. 13.

28 — Zobacz Kupfernagel, Populationsdynamik und Habitatnutzung des Feldhamsters (Cricetus cricetus) in Südost-Niedersachsen, Dissertation 2007, s. 82.

lub odpoczynku [29]. Jako pogarszanie lub niszczenie należy oceniać takie zachowania, które naruszają lub eliminują tę funkcjonalność.

50. Na obszarach, gdzie nie ma nor chomika europejskiego, takie działania nie są natomiast konieczne. Takie działania są z pewnością uzasadnione dla ponownego zasiedlenia tych siedlisk przez chomika europejskiego, a zatem przypuszczalnie także w sumie konieczne dla odtworzenia właściwego stanu ochrony chomika europejskiego w Alzacji. Jednakże działania wymagane na podstawie art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej odnoszą się jedynie do terenów rozrodu i odpoczynku istniejącej populacji. Okoliczność, iż określona forma gospodarowania obszarami leżącymi poza otoczeniem nor jest konieczna do osiągnięcia właściwego stanu ochrony konkretnych populacji, nie została wykazana przez Komisję i wydaje się też mało prawdopodobna.

51. Wbrew swym wywodom zawartym w replice Komisja nie może opierać obowiązku odtworzenia istniejących wcześniej obszarów występowania chomika europejskiego – przynajmniej w niniejszym postępowaniu – na okoliczności, że Francja w przeszłości być może nie chroniła w sposób wystarczający chomika europejskiego. Co prawda już w 1994 r. powinna zostać wprowadzona ścisła regulacja ochronna dla chomika europejskiego i nie można wykluczyć, iż zaniedbania z przeszłości mogą uzasadniać obowiązek ich naprawienia przez państwa członkowskie [30]; jednakże Komisja nie żądała tego ani w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, ani też w skardze, lecz dopiero w replice zasugerowała konieczność naprawienia. Stanowi to jednak niedopuszczalne rozszerzenie przedmiotu postępowania [31].

52. W końcu należy wskazać, że Francja słusznie wywodzi, iż art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej nie zawiera zobowiązania do osiągnięcia określonego stanu. Stan ochrony gatunków zależy od zbyt wielu naturalnych czynników, aby państwo członkowskie mogło gwarantować określone wielkości populacji.

53. Nie wystarczy jednak, żeby właściwe jednostki „poważnie postawiły sobie za cel" zapobieżenie pogarszaniu lub niszczeniu terenów rozrodu lub odpoczynku, tak jak to proponuje Francja, opierając się na wyroku dotyczącym art. 4 ust. 4 zdanie drugie

29 — Zobacz powyżej pkt 33 i nast.

30 — Zobacz wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-10947, pkt 82 i nast., dotyczący zaniedbań w odniesieniu do potencjalnego obszaru ochrony ptaków. Wskazuje na to też orzecznictwo dotyczące odprowadzania środków własnych na rzecz Unii – zob. wyroki: z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie C-239/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11913, pkt 56 i nast.; w sprawie C-284/05 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-11705, pkt 55 i nast.

31 — Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-186/06 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-12093, pkt 15 i nast. oraz przytoczone tam orzecznictwo.

dyrektywy ptasiej [32]. Przepis ten uznaje „dążenia" za wystarczające dla terenów położonych poza obszarami specjalnej ochrony ptaków, podczas gdy art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wymaga systemu ścisłej ochrony. Taki system musi co do zasady nadawać się do skutecznego zapobieżenia jakiemukolwiek pogarszaniu lub niszczeniu terenów rozrodu lub odpoczynku, które może być szkodliwe dla zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony.

54. Zmiana liczebności populacji tym samym nie nadaje się co prawda do bezpośredniego wykazania naruszenia art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, może jednak zostać uwzględniona jako wskazówka dla oceny skuteczności podjętych działań.

55. Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej wymaga spójnych i wzajemnie powiązanych działań prewencyjnych skutecznie powstrzymujących ludzkie zachowania, które naruszają lub też całkowicie eliminują ekologiczną funkcjonalność nor chomika europejskiego i otaczających je siedlisk jako terenów jego rozrodu lub odpoczynku.

B — *W przedmiocie działań Francji*

56. Na podstawie tego kryterium należy ocenić działania Francji. Najpierw zajmę się rolnictwem, a potem urbanistyką.

1. W przedmiocie rolnictwa

57. Francja podjęła działania w tak zwanych priorytetowych strefach działania (zones d'action prioritaire, zwanych dalej „ZAP") oraz na większym terenie, tak zwanym obszarze ponownego zasiedlenia.

58. Na obszarach ZAP ma zostać zagwarantowane – za pomocą środków kontraktowych – że na 20% powierzchni uprawiane będą rośliny zbożowe, zaś na 2% powierzchni lucerna. Jako tereny ZAP wyznaczono trzy obszary o powierzchni wynoszącej przynajmniej 600 ha i powierzchni łącznej wynoszącej 3285 ha. Na każdym z tych obszarów ma

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 30 wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 179.

zostać osiągnięty stan populacji wynoszący 1500 osobników.

59. Ponadto wspiera się uprawę lucerny i zbóż ozimych na większym – wynoszącym 77 000 ha – obszarze ponownego zasiedlenia, obejmującym w 49% teren, na którym w przeszłości występował chomik europejski i który nadaje się do zasiedlenia przez chomika europejskiego w przyszłości. Także na tym obszarze dąży się do tego, aby w przyszłości uprawiono tam na terenach zasiedlonych przez chomika europejskiego w 20% zboże, a w 2% lucernę.

60. Komisja podnosi zarzuty co do zakresu i jakości tych działań.

61. Działania te mogą jednak zostać ocenione w świetle art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy są one konieczne do wyeliminowania ludzkich zachowań, które naruszają lub też całkowicie eliminują ekologiczną funkcjonalność nor chomika europejskiego i otaczających je siedlisk jako terenów jego rozrodu lub odpoczynku.

62. Gwałtowny spadek alzackich populacji chomika w przeszłości wskazuje, że gatunek ten nie może przetrwać bez zastosowania dodatkowych środków ochronnych. Strony zgadzają się co do tego, że istotnymi czynnikami są praktyki rolnicze, w szczególności uprawa kukurydzy. Bezsporne jest też, że chomik europejski nie może przetrwać bez korzystnego dla niego rolniczego użytkowania jego siedlisk.

63. Dlatego też należy przyjąć, że zapewnienie trwałej ekologicznej funkcjonalności nor chomika europejskiego jest możliwe, wyłącznie jeżeli okoliczne tereny rolnicze będą użytkowane w sposób korzystny dla tego gatunku. W języku zakazów oznacza to w konsekwencji, że na tych obszarach muszą zostać zakazane wszystkie sposoby użytkowania szkodliwe dla chomika europejskiego.

64. Francja nie wydała odpowiednich zakazów, lecz próbowała uzyskać odpowiedni sposób użytkowania za pomocą działań wspierających. Jest to jednak jedynie inny środek do uzyskania sterowania zachowaniami wymaganymi przez art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej. Francja uchybiła temu przepisowi jedynie w przypadku, jeżeli środek ten nie był wystarczająco skuteczny.

65. Komisja kwestionuje przede wszystkim wielkość terenów, które mają być w sposób odpowiedni zagospodarowane, w porównaniu do obszaru występowania chomika europejskiego w przeszłości. Ten zarzut jest przynajmniej częściowo uzasadniony.

66. W miarodajnym momencie – w 2008 r. – tylko 60% obszaru występowania chomika europejskiego objęte było działaniami rolnośrodowiskowymi na terenach ZAP oraz obszarach ponownego zasiedlenia [33]. Pozostałe 40% obszaru występowania nie było zatem objęte działaniami, które zdaniem Francji są konieczne, aby zapewnić trwałe korzystanie z terenów rozrodu i odpoczynku.

67. Co prawda brakujące obszary miały także w następnych latach, do 2011 r., zostać objęte tymi działaniami, jednak nie ma to znaczenia dla niniejszej skargi. Wystąpienie uchybienia należy bowiem oceniać na podstawie sytuacji państwa członkowskiego, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii [34].

68. Komisja słusznie też krytykuje, że działania rolnicze ograniczone są do ZAP oraz obszaru ponownego zasiedlenia. Obszar ponownego zasiedlenia odpowiada co prawda obszarowi, na którym chomik europejski występował w 2000 r., lecz nie wyklucza to, że chomiki europejskie grzebią nory także w innych miejscach wymagających ochrony przed zakłóceniami ze strony rolnictwa. Miejsca te mogą również znajdować się na pozostałym historycznym obszarze występowania chomika europejskiego, gdzie według informacji Francji przynajmniej w 2008 r. znaleziono jedną norę chomika [35].

69. Wbrew stanowisku Komisji nie znaczy to jednak, że Francja musiałaby przeprowadzić działania rolnicze na terenie całego historycznego obszaru występowania chomika europejskiego. Przyjmując, że rozwój populacji jest odpowiednio obserwowany, wystarczyłoby podejmowanie takich działań w miejscach, gdzie znajdują się znane nory chomika europejskiego. W miejscach, gdzie takich nor nie ma, art. 12 ust. l lit. d) dyrektywy siedliskowej nie wymaga podejmowania żadnych działań.

70. Tak więc Francja uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej przez to, że działania rolnośrodowiskowe na rzecz chomika europejskiego dotyczą jedynie 60% obszaru występowania tego gatunku i nie stosuje się ich na obszarach występowania leżących poza ZAP i obszarem ponownego zasiedlenia.

33 — Zobacz informacja rządu francuskiego z dnia 7 kwietnia 2009 r., załącznik 7 do skargi, s. 98.

34 — Wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-504/06 Komisja przeciwko Włochom, pkt 24; z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-241/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-1697, pkt 59; z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie C-458/08 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-11599, pkt 81.

35 — Według informacji z dnia 7 sierpnia 2008 r. w tym roku na terenie całego historycznego obszaru występowania znaleziono 643 nory chomika europejskiego, z tego jedynie 642 nory na obszarze ponownego zasiedlenia; zob. załącznik 6 do skargi, s. 91 i nast.

71. Należy też zapytać, czy francuskie działania są w wystarczającym stopniu skuteczne.

72. Z uwagi na zły stan ochrony chomika europejskiego francuskie organy przyjmują, iż istniejąca populacja jest zbyt mała, aby przetrwać w dłuższym okresie czasu. Trwale zdolne do przeżycia są populacje składające się przynajmniej z 1500 osobników na zwartych obszarach występowania. Trzy obszary ZAP mają zostać zagospodarowane w taki sposób, by w przyszłości były one zasiedlone przez populację takiej właśnie wielkości.

73. W latach 2007–2010 francuskie działania na terenach ZAP nie doprowadziły jednak do osiągnięcia wyznaczonego celu.

74. W pierwszych dwóch latach znajdowało się tam 230 i 231 nor, w 2009 r. tylko 161 nor, zaś w 2010 r. liczba nor wzrosła do 298. Każda nora odpowiada jednemu zwierzęciu. Jeżeli trend ten będzie kontynuowany, można mieć nadzieję, że populacja chomika długoterminowo osiągnie wielkość umożliwiającą przetrwanie gatunku. W takim przypadku okazałoby się, że francuskie działania są być może wystarczające.

75. Jednakże dokładniejsza analiza tych liczb pokazuje, że pozytywny rozwój koncentruje się na niewielu terenach, gdzie widocznie istnieją szczególnie korzystne warunki dla chomika europejskiego. Chodzi tutaj o gminę Geispolsheim, w szczególności o okolice rezerwatu wodnego [36], i szkołę rolniczą w Obernai [37]. W tych dwóch miejscach istniało ostatnio 267 nor, które – jak się wydaje – znajdowały się częściowo także poza obszarem ZAP. Na pozostałych terenach populacja chomika podlega natomiast stagnacji, a nawet się zmniejsza.

76. Obok terenów ZAP udokumentowany jest rozwój populacji chomika w tak zwanych strefach zasadniczych. Liczebność chomika europejskiego zmniejszyła się tam z 1167 nor w 2001 r. do 174 nor w 2007 r. W następnych latach stany te uległy nieznacznemu zwiększeniu, najpierw do 209 nor, a ostatnio do 261 nor. Jednakże i ta tendencja rozwojowa jest w znacznym stopniu wynikiem oddziaływania wyjątkowych w tym względzie terenów położonych w Geispolsheim i Obernai.

36 — Ten obszar został określony w Plan de conservation 2007–2011 pour le hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, bilan de comptages 2009, s. 121 i nast., jako przykład pozytywnego rozwoju w przypadku odpowiedniego gospodarowania w długim okresie czasu.

37 — Zobacz Plan de conservation 2007 –2011 pour le hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, bilan de comptages *2009*, s. 117 skargi, oraz informacje rządu francuskiego dotyczące liczb z 2010 r. Instytucja ta odgrywa widocznie ważną rolę w różnych elementach programu działań na rzecz chomika europejskiego, zob. Plan d'action pour le hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, tom 1, 2007–2011, s. 8, 21, 47 i 53 (działania A2-5 i A2-8).

77. Z powyższego wynika, że francuska strategia gospodarowania polegająca na tym, że na 20% powierzchni uprawiane będą rośliny zbożowe, zaś na 2% powierzchni lucerna, nie wystarcza, aby osiągnąć właściwy stan ochrony populacji chomika europejskiego w Alzacji. Przeciwnie, konieczne są dodatkowe elementy, które widocznie występują w Geispolsheim i Obernai.

78. Za takim wnioskiem przemawia też treść dokumentu, w którym rząd francuski przedstawia podstawy swojej strategii. Bazuje ona na badaniach, z których wynika, że w przypadku uprawy na danym terenie 20–30% roślin zbożowych oraz 2–4% lucerny wzrastała liczba nor chomika europejskiego [38]. Wielkości docelowe 20% roślin zbożowych i 2% lucerny znajdują się jednak w dolnej granicy tych wielkości. Ponadto w toku badań porównywano jedynie trzy obszary, których wielkość upraw odpowiada wskazanym parametrom, z dziewięcioma innymi obszarami, na których uprawiano znacznie mniej roślin zbożowych, zaś uprawy lucerny praktycznie nie występowały.

79. Inne działania, jak na przykład pozostawianie miedz porośniętych zielem lub też pasów zboża [39], nie były widocznie w ogóle brane pod uwagę.

80. Podczas rozprawy rząd francuski podnosił co prawda, i to zasadniczo słusznie, że chomik nie powinien zostać utrzymany w małych sztucznych obszarach szczególnej ochrony, lecz na terenach rzeczywiście wykorzystywanych w celach rolniczych. Jednakże zły stan ochrony może wymagać zapewnienia przez okres przejściowy szczególnie intensywnej ochrony aż do osiągnięcia stanu, w którym będą istnieć wystarczająco wielkie populacje.

81. Francja stoi jednak na stanowisku, że cel stworzenia zdolnych do trwałego przeżycia populacji nie wynika z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, lecz wykracza poza treść tego przepisu.

82. Trwała ekologiczna funkcjonalność miejsc rozrodu i odpoczynku [40] chomika europejskiego, będąca celem dyrektywy siedliskowej, zakłada jednak jako przesłankę, że jego populacje są zdolne do trwałego przeżycia. Dlatego też ochrona tych miejsc musi mieć na celu zachowanie lub odtworzenie zdolnych do przeżycia populacji.

83. Jeżeli stan ochrony danego gatunku jest niewłaściwy jedynie dlatego, że narażony jest on na określone zagrożenia, to być może wystarczy, iż dany gatunek będzie chroniony przed tymi zagrażającymi czynnikami. Gdy jednak – jak ma to miejsce w niniejszym przypadku – populacje danego gatunku są tak małe, że mogą wyginąć w wyniku naturalnych

38 — Zobacz załącznik 4 do odpowiedzi na skargę.

39 — Zobacz listę możliwych działań w ww. w przypisie 8 projekcie europejskiego planu działania w celu zapewnienia zachowania chomika europejskiego, pkt 24.

40 — Zobacz wyżej pkt 33 i nast.

wahań wielkości populacji, celem skutecznego systemu ochrony musi być wystarczające zwiększenie liczby osobników.

84. W konsekwencji ochrona miejsc rozrodu i odpoczynku powinna zapewnić istnienie gatunku na danym obszarze w długim okresie czasu. Oznacza to w szczególności, że w przypadku występowania zbyt małych populacji siedliska w otoczeniu nor chomika powinny być zagospodarowane w taki sposób, by populacje chomika wzrastały w wystarczającym stopniu.

85. Wbrew stanowisku Francji pogląd ten nie może być też kwestionowany z powołaniem się na art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z tym przepisem środki podejmowane zgodnie z tą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne. Wymogi te powinny zostać uwzględnione przy projektowaniu środków ochronnych. Cel osiągnięcia właściwego stanu ochrony nie jest jednak kwestionowany w art. 2 ust. 3. Dlatego też działania skierowane na ochronę ściśle chronionych gatunków powinny, mimo uwzględnienia wspomnianych wymogów, wystarczyć do utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony. W niniejszej sprawie nie miało to miejsca.

86. Komisja zarzuca w końcu, że sytuacja chomika europejskiego ulega pogorszeniu także z uwagi na to, iż nie przestrzega się wymogów dyrektywy azotanowej [41]. Przy tym zarzucie Komisja opiera się na dokumencie jednostek francuskich dotyczącym ochrony chomika europejskiego [42]. W dokumencie tym wymaga się stosowania właściwych praktyk w rolnictwie, a w szczególności respektowania dyrektywy azotanowej. Istotne jest przede wszystkim, aby na zagrożonych obszarach zadbać o wysiew roślin ozimych.

87. Jest jednak bezsporne, że naruszenie dyrektywy azotanowej nie jest przedmiotem niniejszego postępowania. Poza tym ani z wywodów Komisji, ani też z przedłożonego przez nią dokumentu nie wynika, dlaczego przestrzeganie dyrektywy azotanowej lub też wysiew roślin ozimych jest niezbędny do ochrony miejsc rozrodu i odpoczynku chomika europejskiego. W tym punkcie stanowisko Komisji nie jest zatem przekonujące.

88. Mimo to należy stwierdzić, że Francja uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej przez to, że podjęte przez nią na rzecz chomika europejskiego działania rolnośrodowiskowe nie są wystarczające, aby doprowadzić

41 — Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanym przez azotany pochodzenie rolniczego (Dz.U. L 375, s. 1).

42 — Balland, Définition et gestion du milieu particulier du grand hamster d'Alsace, z dnia 14 lutego 2008 r., IGE/08/001, s. 5 i nast.

do rozwoju zdolnych do trwałego przeżycia populacji chomika europejskiego.

C — *W przedmiocie działań urbanistycznych*

89. Nory chomika europejskiego i otaczające je siedliska powinny być chronione także przez działania urbanistyczne. Ocena czynników urbanistycznych jest mniej złożona niż ocena działań rolniczych, ponieważ przeżycie chomika europejskiego nie jest uzależnione od określonych działań urbanistycznych. Wystarczy zatem zapewnić, by tereny, których to dotyczy, nie zostały zabudowane [43]. Francja wskazuje w związku z tym na różne środki:

— ogólne przepisy ustawowe mające na celu ochronę chomika europejskiego,

— na terenach ZAP, zajmujących łącznie powierzchnię 3285 hektarów, nie można, z wyłączeniem rolnictwa, zmieniać sposobu wykorzystania gruntów [44],

— na obszarze ponownego zasiedlenia o powierzchni 77 000 hektarów, tj. na 49% obszaru, który był w przeszłości wykorzystywany przez chomika europejskiego, należy w związku przedsięwzięciami dotyczącymi powierzchni przekraczającej jeden hektar wykazać, że nie będą one szkodliwe dla chomika europejskiego [45],

— w obrębie historycznego obszaru występowania chomika europejskiego, obejmującego powierzchnię 139 000 hektarów, tj. 89% obszaru wykorzystywanego w przeszłości przez chomika europejskiego, nowe zamierzenia planistyczne 301 gmin muszą uwzględniać chomika europejskiego [46],

— obserwację rozwoju populacji chomika europejskiego oraz

— działania społeczne.

90. Komisja nie kwestionuje ogólnych regulacji ustawowych Francji mających na celu ochronę chomika europejskiego. Co prawda obawia się, że czynione są – bez zapewnienia wystarczających działań wyrównawczych – wyjątki, lecz nie zwraca się przeciwko właściwemu w tym zakresie przepisowi art. L. 411-2 code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska). Dlatego też należy przyjąć, że te uregulowania wprowadzają zakazy niezbędne do zabronienia pogarszania stanu

43 — Komisja nie kwestionuje izolowania przestrzeni życiowych i poszczególnych populacji przez działania urbanistyczne, a przede wszystkim przez inwestycje w infrastrukturę. Zagadnienie, czy taka forma ingerencji stoi w sprzeczności z ochroną terenów rozrodu i odpoczynku, nie musi zatem zostać w niniejszym postępowaniu rozstrzygnięte.

44 — Punkt 62 odpowiedzi na skargę.

45 — Punkty 63 i 152 odpowiedzi na skargę.

46 — Punkt 68 odpowiedzi na skargę.

lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku chomika europejskiego przez działania urbanistyczne.

91. Zakazy te mogą jednak być skuteczne tylko wtedy, gdy w chwili podejmowania decyzji co do działań urbanistycznych znana jest okoliczność, iż będą one dotyczyć terenów rozrodu lub odpoczynku chomika europejskiego, co jest gwarantowane w szczególności przez specjalne wymogi dotyczące planowania gminnego oraz zatwierdzania określonych przedsięwzięć.

92. Zgodnie z niekwestionowanymi informacjami władz francuskich 301 gmin, których terytoria obejmują 89% powierzchni historycznego obszaru występowania chomika europejskiego, jest zobowiązanych przy sporządzaniu nowych dokumentów dotyczących planów miejscowych („*document de planification de l'urbanisme*") przewidzieć wykonanie analizy dotyczącej chomika europejskiego. W tych dokumentach planistycznych gminy powinny wspierać oszczędne gospodarowanie gruntami i zachować tereny, które są korzystne dla tego gatunku.

93. Ta procedura może prowadzić w szczególności do tego, że określone tereny zostaną całkowicie wyłączone z zabudowy z uwagi na ochronę chomika europejskiego. Miało to widocznie miejsce przede wszystkim na terenach ZAP, zajmujących niewielką powierzchnię, ale zdarzało się także poza tymi obszarami.

94. Na obszarze ponownego zasiedlenia zajmującym znaczną część historycznego obszaru występowania chomika europejskiego dochodzą do tego szczególne obowiązki w zakresie oceny przedsięwzięć zajmujących powierzchnię przekraczającą jeden hektar. Oznacza to, że w przypadku takich przedsięwzięć nie można polegać na tym, że dokumenty planistyczne nie zawierają żadnych wskazówek odnoszących się do występowania populacji chomika europejskiego, lecz przed wydaniem zezwolenia należy wykonać opracowanie badające, czy zamierzenie nie będzie oddziaływać na nory chomika.

95. W ocenie Komisji nie jest to system ścisłej ochrony, w szczególności dlatego, że tereny wyłączone z zabudowy oraz powierzchnie ZAP zajmują łącznie zbyt małą powierzchnię. Komisja jednak nie dostrzega, że wskazane obowiązki oceny w połączeniu z przepisami ustawowymi zasadniczo mogą zapobiec uszkadzaniu lub niszczeniu nor chomika europejskiego na obszarze objętym tymi środkami. Jeżeli bowiem opracowania zostaną wykonane starannie i obiektywnie, powinno zostać ustalone, gdzie występują lub mogą występować nory chomika europejskiego i gdzie w związku z tym należy działać ze szczególną ostrożnością.

96. Jedynie tereny, które mogą być wykorzystywane przez chomika europejskiego potencjalnie, nie muszą – jak już stwierdzono wcześniej [47] – być w sposób szczególny chronione zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy

47 — Zobacz powyżej, pkt 50.

siedliskowej. Dlatego też dla tych terenów nie muszą być wydawane zakazy zabudowy.

97. Komisja zarzuca ponadto, że nie przewidziano żadnego badania dla małych przedsięwzięć.

98. Ten zarzut ma szczególną wagę w odniesieniu do terenów, które w przeszłości zostały objęte planowaniem bez wykonania opracowań dotyczących zagadnienia, czy dotyczą one chomika europejskiego. Ponadto nie można wykluczyć, że w okresie pomiędzy sporządzeniem planu a jego realizacją dany teren zostanie zasiedlony przez chomika europejskiego, i dlatego znajdują się na nim nory. Poza tym na terenach położonych poza obszarem ponownego zasiedlenia także dla większych przedsięwzięć nie wymaga się przeprowadzania szczególnych badań.

99. Jednakże aktywność właściwych jednostek w zakresie działań społecznych oraz obserwacja zmian stanu populacji chomika europejskiego mogą przyczynić się do tego, że także na tych terenach nory chomika europejskiego zostaną we właściwym czasie odkryte, i w ten sposób uniknie się ich uszkodzenia lub zniszczenia. Działania społeczne kierują uwagę na ryzyko szkodzenia chomikowi europejskiemu, natomiast obserwacja populacji chomika europejskiego może przyczynić się do odkrycia we właściwym czasie istnienia takich populacji. Skoro zaś znany jest już fakt istnienia danej populacji, ustawowe środki ochronne, które nie są przedmiotem zarzutów ze strony Komisji, powinny zapobiec uszkodzeniu nor oraz otaczających ich siedlisk przez roboty budowlane.

100. Ten system ochrony przed niekorzystnym oddziaływaniem przedsięwzięć urbanistycznych wydaje się zasadniczo wystarczający. Był on jednak w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, tj. w dniu 6 sierpnia 2008 r., jeszcze niepełny. Rząd francuski poinformował w dniu 7 sierpnia 2008 r., że jeden teren ZAP nie został jeszcze uznany, a wymagania dla przedsięwzięć na obszarze ponownego zasiedlenia oraz dotyczące planowania przez gminy na historycznym obszarze występowania chomika europejskiego nie zostały jeszcze uchwalone [48].

101. Bez tych środków brak było gwarancji, że ustawowe środki ochrony chomika europejskiego będą systematycznie egzekwowane. Jednakże takie systematyczne egzekwowanie jest wymagane wobec złego stanu ochrony tego gatunku.

102. Dlatego też Francja uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej także przez to, że spójne i wzajemnie powiązane działania prewencyjne mające na celu ochronę chomika europejskiego przed niekorzystnym oddziaływaniem przedsięwzięć urbanistycznych na jego siedliska w miarodajnym momencie były jeszcze niepełne.

48 — Załącznik 6 do skargi, s. 91.

V — W przedmiocie kosztów

103. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja co do istoty wygrała sprawę, kosztami postępowania należy obciążyć Francję.

VI — Wnioski

104. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1) Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, przez to, że:

   — podjęte na rzecz chomika europejskiego (*Cricetus cricetus*) działania rolnośrodowiskowe dotyczą jedynie 60% obszaru występowania tego gatunku i nie stosuje się ich na obszarach występowania leżących poza priorytetowymi strefami działania i obszarem ponownego zasiedlenia;

   — podjęte na rzecz chomika europejskiego działania rolnośrodowiskowe nie są wystarczające, aby doprowadzić do rozwoju zdolnych do trwałego przeżycia populacji chomika europejskiego; oraz

   — spójne i wzajemnie powiązane działania prewencyjne mające na celu ochronę chomika europejskiego przed niekorzystnym oddziaływaniem przedsięwzięć urbanistycznych na jego siedliska w miarodajnym momencie były jeszcze niepełne.

2) Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania.