

**Sprawa C-784/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

19 grudnia 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Riigikohus (Estonia)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

19 grudnia 2023 r.

**Strony wnoszące skargi kasacyjne:**

OÜ Voore Mets

AS Lemeks Põlva

**Druga strona postępowania kasacyjnego:**

Keskkonnaamet

**Przedmiot postępowania głównego**

Skarga OÜ Voore Mets, w której żąda wyrównania szkody powstałej wskutek wstrzymania wycinki na mocy decyzji Keskkonnaamet (urzędu ds. środowiska, Estonia), oraz skarga AS Lemeks Põlva o stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji Keskkonnaamet (urzędu ds. środowiska).

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

W ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wnosi się na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE o dokonanie wykładni art. 2, art. 5 lit. a), b) i d) oraz art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2014, L 20, s. 7).

**Pytania prejudycjalne**

- 1) Czy wykładni art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa można dokonywać w ten sposób, że przewidziane tam zakazy obowiązują wyłącznie w zakresie, jaki jest niezbędny w celu zachowania populacji odnośnych gatunków na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym w rozumieniu art. 2 tej dyrektywy, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne, jeżeli zabijanie lub płoszenie ptaków czy też niszczenie lub uszkodzenie ich gniazd lub jaj nie jest celem podejmowanego działania?
- 2) Czy wykładni art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy należy dokonywać w ten sposób, że zabronione w myśl tych przepisów działania w okresie lęgowym mają charakter umyślny między innymi wówczas, gdy na podstawie danych naukowych i obserwacji poszczególnych ptaków można wyjść z założenia, że w lesie, który ma zostać ostatecznie wycięty w całości (ostateczna wycinka lasu), ma gniazda około dziesięciu par ptaków na hektar, przy czym nie stwierdzono, że na obszarze wycinki mają gniazda osobniki o niewłaściwym stanie ochrony?
- 3) Czy wykładni art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy należy dokonywać w ten sposób, że zabronione w myśl tych przepisów działania w okresie lęgowym mają charakter umyślny między innymi wówczas, gdy na podstawie danych naukowych i obserwacji poszczególnych ptaków można wyjść z założenia, że w lesie, w którym ma zostać wycięta jedynie część drzew (wycinka ochronna), ma gniazda około dziesięciu par ptaków na hektar, przy czym nie ma podstaw, by założyć, że na obszarze wycinki mają gniazda osobniki o niewłaściwym stanie ochrony?
- 4) Czy wykładni art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy można dokonywać w ten sposób, że są z nimi zgodne przepisy państwa członkowskiego, które pozwalają na odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 5 lit. a), b) i d) tej dyrektywy, aby umożliwić ostateczną wycinkę lasu w okresie lęgowym i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności?
- 5) Czy wykładni art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy 2009/147 w związku z art. 2 tej dyrektywy można dokonywać w ten sposób, że są z nimi zgodne przepisy państwa członkowskiego, które pozwalają na odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 5 lit. a), b) i d) tej dyrektywy, aby umożliwić ochronną wycinkę lasu w okresie lęgu ptaków i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności?

- 6) Jeżeli dyrektywa 2009/147 nie pozwala na ostateczną wycinkę lasu w okresie lęgowym i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności, czy takie uregulowanie jest zgodne z art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i czy obowiązuje ono nawet wówczas, gdy wycinka nie oddziałuje niekorzystnie na żadne gatunki ptaków o niewłaściwym stanie ochrony?
- 7) Jeżeli dyrektywa 2009/147 nie pozwala na wycinkę ochronną w okresie lęgowym i wychowu młodych w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności, czy takie uregulowanie jest zgodne z art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i czy obowiązuje ono nawet wówczas, gdy wycinka nie oddziałuje niekorzystnie na żadne gatunki ptaków o niewłaściwym stanie ochrony?

### **Przywołane przepisy prawa międzynarodowego**

Podpisana w dniu 19 września 1979 r. w Bernie Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (Dz.U. 1982, L 38, s. 3), art. 6 i art. 9 ust. 1

### **Przywołane przepisy prawa Unii**

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2014, L 20, s. 7; zwana dalej również „dyrektywą ptasią”), art. 2, art. 5 lit. a), b) i d) oraz art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie

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, zwana dalej również „dyrektywą siedliskową”), art. 12

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „Kartą”), art. 16 i 17

### **Przywołane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

Wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166)

Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach połączonych Föreningen Skydda Skogen i in. (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699)

Wyrok z dnia 18 maja 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-221/04, EU:C:2006:329)

Wyrok z dnia 2 marca 2023 r., Komisja/Polska (Gospodarka leśna i dobra praktyka leśna) (C-432/21, EU:C:2023:139)

Wyrok z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Polska (C-132/11, niepublikowany, EU:C:2012:44)

### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

Loomakaitseadus (ustawa o ochronie zwierząt, Estonia; zwana dalej „LoKS”), § 7 ust. 1 pkt 3

Looduskaitseadus (ustawa o ochronie środowiska, Estonia; zwana dalej „LKS”), § 55 ust. 3 pkt 4 i § 55 ust. 6<sup>1</sup>

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (kodeks ochrony środowiska, część ogólna, Estonia; zwany dalej „KeÜS”), §§ 4, 5, § 11 ust. 1

Korrakaitseadus (ustawa o policji i ochronie porządku, Estonia; zwana dalej „KorS”), § 5

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania**

- 1 W pierwszym postępowaniu głównym OÜ Voore Mets (zwana dalej „Voore Mets”) prowadziła wiosną 2021 r. wycinkę na należącej do niej działce na podstawie zarejestrowanego zgłoszenia w zakresie gospodarki leśnej.
- 2 Decyzją z dnia 17 maja 2021 r. Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3 LoKS nakazał wstrzymanie wycinki na tej działce do dnia 21 maja 2021 r. w celu ochrony ptasich gniazd. Zgodnie z tą decyzją wykazano naukowo, że w każdym lesie lęgnie się przynajmniej jedna para ptaków na hektar, w związku z czym kontynuowanie wycinki wiąże się z realnym niebezpieczeństwem przeszkodzenia w lęgu ptaków i wychowie ich młodych oraz niszczenia lub uszkodzenia gniazd.
- 3 Decyzją z dnia 21 maja 2021 r. Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) nakazał wstrzymanie wycinki na odnośnej działce do dnia 31 lipca 2021 r. Wskazał, że podczas inspekcji na miejscu w dniu 21 maja 2021 r. zaobserwowano na tej działce ptaki, które najprawdopodobniej miały na tym obszarze gniazda, a mianowicie świstunkę leśną, strzyżyka, kosa, drozda śpiewaka i ziębę. Ponadto stwierdzono występowanie dwóch prawdopodobnych lęgów – w dziupli dziecięcia odkryto gniazdo kowalika, a także zaobserwowano aktywność pary gili. Na odnośnej działce ma być wiele pustych drzew, w których ptaki mogą mieć gniazda, czego jednak nie stwierdzono podczas inspekcji na miejscu. Wycinkę zawieszono do dnia 31 lipca, aby zapewnić również ochronę późnych lęgów.
- 4 Voore Mets wniosła skargę do Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinnie, Estonia), żądając naprawienia szkody w wysokości 2403,52 EUR, powstałej wskutek wstrzymania wycinki na mocy decyzji Keskkonnaamet (urzędu ds. środowiska) z dnia 17 i 21 maja 2021 r. Szkada obejmuje koszty transportu

- maszyn leśnych oraz zysk utracony wskutek przerwania prac. Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinnie) oddalił skargę wyrokiem z dnia 18 stycznia 2022 r. Orzekł, że decyzja z dnia 17 maja 2021 r. była zgodna z prawem, a decyzja z dnia 21 maja 2021 r. była niezgodna z prawem ze względu na nieproporcjonalne ograniczenia. Był zdania, że strona skarżąca mogła utracić zyski, na które się powołuje, wyłącznie w związku ze zgodną z prawem decyzją z dnia 17 maja 2021 r.
- 5 Voore Mets wniosła środek odwoławczy, żądając uchylenia wyroku Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinnie) i uznania skargi. Tallinna Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tallinnie, Estonia) oddalił środek odwoławczy wyrokiem z dnia 11 maja 2022 r. i utrzymał w mocy wyrok Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinnie).
  - 6 W drugim postępowaniu głównym AS Lemeks Põlva (zwana dalej „Lemeks Põlva”) nabyła od właściciela działki leśnej prawo do wycinki rosnącego tam lasu. Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) potwierdził zgłoszenie w zakresie gospodarki leśnej z dnia 4 maja 2021 r., przy czym w odniesieniu do tej działki wydano zezwolenie na wycinkę ochronną w strefie pierwszej, a w strefach drugiej, czwartej, piątej i szóstej – na ostateczną wycinkę lasu.
  - 7 Decyzją z dnia 21 maja 2021 r. Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) nakazał tymczasowo wstrzymać wycinkę na odnośnej działce do dnia 26 maja 2021 r. w celu ochrony ptasich gniazd. Z decyzji wynikało, że w każdym lesie lęgnie się przynajmniej jedna para ptaków na hektar. Kontynuowanie wycinki miało się wiązać z realnym niebezpieczeństwem przeszkodzenia w lęgu ptaków i wychowie ich młodych oraz niszczenia lub uszkodzenia gniazd.
  - 8 Decyzją z dnia 26 maja 2021 r. Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) nakazał powstrzymanie się od wycinki na odnośnej działce do dnia 15 lipca 2021 r. Z decyzji wynikało, że podczas obserwacji stwierdzono, iż na działce tej legną się z pewnością dzięcioł duży i zięba, prawdopodobnie bogatka i sójka, a możliwe, że również pierwiosnek, świstunka leśna, gajówka, strzyżyk, płochacz pokrzywnica i rudzik.
  - 9 Lemeks Põlva wniosła do Tartu Halduskohus (sądu administracyjnego w Tartu, Estonia) skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji Keskkonnaamet (urzędu ds. środowiska) z dnia 21 i 26 maja 2021 r. Tartu Halduskohus (sąd administracyjny w Tartu) w części uznał skargi wyrokiem z dnia 18 maja 2022 r., stwierdzając niezgodność z prawem decyzji Keskkonnaamet (urzędu ds. środowiska) z dnia 27 maja 2021 r.
  - 10 Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) wniósł środek odwoławczy, w którym zażądał uchylenia wyroku Tartu Halduskohus (sądu administracyjnego w Tartu) w zakresie, w jakim skargi zostały w nim uwzględnione. Lemeks Põlva wniosła środek odwoławczy, w którym zażądała uchylenia wyroku Tartu Halduskohus (sądu administracyjnego w Tartu) w zakresie, w jakim skargi zostały w nim

oddalone. Wyrokiem z dnia 23 marca 2023 r. Tartu Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tartu, Estonia) oddalił środek odwoławczy Lemeks Põlva, uznał środek odwoławczy Keskkonnaamet (urzędu ds. środowiska) i uchylił wyrok Tartu Halduskohus (sądu administracyjnego w Tartu) w zakresie, w jakim skargi zostały w nim uwzględnione.

### **Kluczowe argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 11 W ramach skargi kasacyjnej Voore Mets wnosi o uchylenie wyroku Tallinna Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tallinnie) oraz uznanie skargi i orzeczenie, że druga strona postępowania kasacyjnego jest zobowiązana wypłacić jej odszkodowanie w wysokości 2403,52 EUR, a tytułem żądania ewentualnego – odszkodowanie w wysokości określonej przez sąd.
- 12 Podnosi, że zgłoszenie w zakresie gospodarki leśnej uprawnia ją do przeprowadzenia wycinki w okresie dwunastu miesięcy, a nakaz wstrzymania wycinki to prawo naruszył. Prowadziła wycinkę, wiedząc, że ptaki nie poniosą wskutek niej nieproporcjonalnej szkody. W związku z wcześniejszą praktyką powstało uzasadnione oczekiwanie, że wycinek w okresie lęgowym nie uznaje się za umyślnie płoszenie lub niszczenie gniazd.
- 13 Celem § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS nie jest wprowadzenie ogólnego i powszechnego zakazu wycinki w całym okresie lęgu ptaków. Aby § 7 ust. 1 pkt 3 LoKS znalazł zastosowanie, musi zostać stwierdzone obiektywnie wykazane niebezpieczeństwo. Występowanie w lesie przynajmniej jednej pary ptaków na hektar nie stanowi realnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa. Dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia przewidują różne poziomy ochrony. Pierwsza z nich chroni zagrożone siedliska i gatunki, druga – wszystkie ptaki. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie dokonał jeszcze wykładni pojęcia „umyślności” w rozumieniu dyrektywy ptasiej.
- 14 Decyzja nie jest proporcjonalna, ponieważ wycinka dotyczy jedynie 0,2 % lęgów. Właściciel jest zobowiązany do ponownego zalesienia obszaru lasu w ciągu pięciu lat. Z uwagi na obowiązek ponownego zalesienia ptaki zawsze mają do dyspozycji odpowiedni las, w którym mogą założyć gniazdo, jeżeli w poprzednim roku w miejscu starego gniazda przeprowadzono wycinkę lasu. Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) miał nie uwzględnić aspektów ekonomicznych i społecznych (art. 2 dyrektywy ptasiej).
- 15 Lemeks Põlva w ramach skargi kasacyjnej wnosi o uchylenie wyroku Tartu Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tartu) w całości oraz wyroku Tartu Halduskohus (sądu administracyjnego w Tartu) w części, a także uznanie skarg w całości lub przekazanie sprawy do Tartu Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tartu) do ponownego rozpoznania.
- 16 Zabranianie wycinki wyłącznie z powodu możliwości spłoszenia ptaków w okresie lęgowym nie jest proporcjonalne, a ponadto nie odpowiada celowi

dyrektywy ptasiej. Cele i poziomy ochrony dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej są różne. Można nakazać wstrzymanie wycinki dopiero po stwierdzeniu występowania ptasich lęgów, którego druga strona postępowania kasacyjnego przed wydaniem decyzji z dnia 21 maja 2021 r. nie stwierdziła na odnośnej działce w ogóle.

- 17 Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) uregulował zapobieganie płoszeniu ptaków w sposób bardziej rygorystyczny lub tak samo rygorystyczny, jak ma to miejsce w wypadku gatunków ptaków należących do kategorii ochronnej I. Gatunki ptaków, których występowanie wykazano, nie są ani płochliwe, ani chronione. W wypadku stwierdzenia, że na danym obszarze z pewnością lub prawdopodobnie występuje ptasie gniazdo, druga strona postępowania kasacyjnego nie jest uprawniona do nakładania ograniczeń w dowolnym zakresie. Nie wykazano w sposób naukowy, że wycinka wczesnym latem stanowi główną lub istotną przyczynę zmniejszania się populacji niektórych gatunków ptaków.
- 18 Voore Mets i Lemeks Põlva wniosły do Riigikohus (sądu najwyższego, Estonia) o niezwracanie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ich zdaniem w niniejszej sprawie należy się powołać na opinię rzecznik generalnej w sprawie Skydda Skogen.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 19 Izba administracyjna Riigikohus (sądu najwyższego) jest zdania, że wydanie rozstrzygnięcia w niniejszych sprawach połączonych wymaga uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni i kontroli ważności dyrektywy ptasiej.
- 20 Zgodnie ze zgłoszeniami w zakresie gospodarki leśnej Voore Mets planowała przeprowadzenie ostatecznej wycinki lasu, to jest wycinki, w wypadku której w ciągu roku co do zasady wycina się wszystkie drzewa na danej działce leśnej, z wyjątkiem nasienników i niezbędnych dla zabezpieczenia różnorodności flory i fauny drzew ekologicznych. Lemeks Põlva również planowała przeprowadzić przede wszystkim ostateczną wycinkę lasu, ale w jednej ze stref także wycinkę ochronną. Wycinkę ochronną przeprowadza się, aby zwiększyć wartość lasu, uregulować jego gęstość i skład oraz umożliwić wykorzystanie drewna z drzew, które w najbliższej przyszłości ulegną wykrotowi. Wycina się przy tym jedynie część drzew, która odpowiada ilości określonej w rozporządzeniu przez właściwego ministra.
- 21 W myśl § 7 ust. 1 pkt 3 LoKS organ porządkowy jest uprawniony do wstrzymania prac leśnych na okres rozmnażania się dzikich zwierząt. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3 LoKS, aby zapewnić przestrzeganie zakazów przewidzianych w § 55 ust. 6<sup>1</sup>, gdy pojawia się konkretne niebezpieczeństwo ich naruszenia, można nakazać między innymi wstrzymanie wycinki. W świetle § 55 ust. 6<sup>1</sup> pkt 1 LKS zabronione jest umyślne niszczenie lub uszkodzanie gniazd i jaj czy też usuwanie gniazd, zaś w świetle § 55 ust. 6<sup>1</sup> pkt 2 LKS – umyślne płoszenie ptaków, w szczególności

w okresie lęgowym i wychowu młodych. Paragraf 55 ust. 3 pkt 4 i § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS pozwalają na zabijanie osobników będących przedstawicielami gatunków zwierząt należących do kategorii ochronnych II lub III, w tym ptaków, a także na płoszenie ptaków czy też – w drodze wyjątku – uszkodzanie ich gniazd i jaj, jeżeli jest to niezbędne dla zapobiegania szkodom w odniesieniu do istotnych kultur leśnych, zwierząt gospodarskich, hodowli ryb lub innych ważnych wartości.

- 22 W § 7 ust. 1 pkt 3 LoKS i § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS powtórzono między innymi treść art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy ptasiej. Rozpatrywany przez Riigikohus (sąd najwyższy) spór między stronami dotyczy przede wszystkim tego, jakie okoliczności należy stwierdzić, aby zakaz przewidziany w § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS obejmował wycinkę ostateczną i wycinkę ochronną, a działania wymienione w tym przepisie uznano za umyślne. Spór dotyczy także tego, jak należy wykazać obecność ptaków mających gniazda w lesie, który ma zostać wycięty, jak należy oceniać niebezpieczeństwo grożące ptakom oraz ich gniazdom i jajom, a także tego, w jakim zakresie terytorialnym i czasowym niezbędne są ograniczenia służące zapobieganiu temu niebezpieczeństwu.
- 23 W kwestii dyrektywy ptasiej Trybunał zważył już, co następuje:
- zakazy przewidziane w art. 5 obejmują wszystkie gatunki dzikiego ptactwa w ramach terytorialnego zakresu zastosowania dyrektywy (Skydda Skogen, pkt 33 i nast.);
  - kryteria, na podstawie których państwa członkowskie mogą wprowadzać odstępstwa od zakazów przewidzianych w dyrektywie, powinny być ujęte w wystarczająco jasnych i precyzyjnych przepisach krajowych [wyrok C-192/11 (Komisja/Polska, pkt 56)];
  - wszelkie odstępstwa państw członkowskich od art. 5 muszą spełniać warunki określone w art. 9, między innymi warunek ogólny przewidujący, że nie ma innego zadowalającego rozwiązania, oraz odpowiadać odstępstwom wymienionym w art. 9 lit. a)–c) (C-432/21, pkt 80 i nast.).
- 24 W kwestii dyrektywy siedliskowej, której główne cele obejmują między innymi ochronę gatunków zagrożonych, w tym gatunków ptaków, i ich siedlisk (motyw szósty), Trybunał zważył, co następuje:
- zakazy zawarte w art. 12 [ust. 1] lit. a)–c) co do zasady mogą mieć zastosowanie również do działalności takiej jak działalność w zakresie gospodarki leśnej, której cel jest ewidentnie inny niż chwytanie lub zabijanie, niepokojenie gatunków zwierząt lub celowe niszczenie lub wybieranie jaj;
  - wdrożenie systemu ochrony przewidzianego w tych przepisach nie jest uzależnione od warunku, by dana działalność niosła ryzyko negatywnego wpływu na stan ochrony danego gatunku zwierząt;



- w wypadku działań wymienionych w tych przepisach umyślność występuje również wtedy, kiedy sprawca jedynie liczy się ze skutkami wymienionymi w tych przepisach (Skydda Skogen, pkt 50 i nast.; C-221/04, Komisja/Hiszpania, pkt 71).
- 25 Ponieważ w niniejszym wypadku nie chodzi o gatunki wymienione w załączniku IV lit. a) dyrektywy siedliskowej, rozstrzygnięcie w sprawie należy wydać właśnie na podstawie dyrektywy ptasiej. Niezależnie od powyższych rozważań Trybunału w niniejszej sprawie pojawiły się pytania, na które dyrektywa ptasia i orzecznictwo Trybunału nie udzielają jasnej odpowiedzi. Nawet jeśli brzmienie zakazów przewidzianych w obu dyrektywach stanowi wykonanie art. 6 podpisanej w dniu 19 września 1979 r. w Bernie Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, Riigikohus (sąd najwyższy) nie ma wystarczającej pewności co do tego,
- czy wykładni pojęcia „umyślności” w rozumieniu art. 5 dyrektywy ptasiej należy dokonywać w ten sam sposób, co w wypadku art. 12 dyrektywy siedliskowej;
  - jeżeli pojęcie „umyślności” w rozumieniu art. 5 dyrektywy ptasiej obejmuje również liczenie się z zabijaniem lub płoszeniem ptaków czy też niszczeniem lub uszkodzaniem ich gniazd lub jaj, jakie okoliczności są wystarczające, aby stwierdzić, że takie liczenie się ma miejsce;
  - czy zawarty w art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej zwrot „w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do lasów” umożliwia odstępstwo od zakazów przewidzianych w art. 5, aby zapobiec poważnym szkodom w odniesieniu do gospodarki leśnej, oraz czy taka szkoda może polegać na utracie lub nadmiernym uszczupleniu dochodów z wycinek drzew.
- 26 O tym, że art. 5 i art. 9 dyrektywy ptasiej nie są w tych kwestiach jasne, świadczy między innymi opinia rzecznik generalnej w sprawie Skydda Skogen, z którą Trybunał nie zgodził się wyraźnie, ale której też nie podważył. Rzecznik generalna wskazała, że zakres regulacji objęty dyrektywą ptasią jest szeroki, ponieważ chroni on wszelkie dzikie ptactwo, w tym ptactwo, które nie jest zagrożone. Celem dyrektywy ptasiej nie jest zapewnienie ścisłej ochrony, a więc ochrony każdego osobnika. W myśl art. 2 dyrektywy ptasiej populacje gatunków ptaków mają być zachowane na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne, lub dostosowane do tego poziomu. Jednocześnie przesłanki zastosowania odstępstw sformułowano w art. 9 dyrektywy ptasiej jeszcze węższej niż w art. 12 dyrektywy siedliskowej. Jeżeli niekorzystne oddziaływanie na ptaki nie jest celem, lecz dana osoba jedynie się z nim liczy, zdaniem rzecznik generalnej zakazy przewidziane w art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy ptasiej obowiązują z tych względów co do zasady jedynie w zakresie, jaki jest niezbędny, aby zachować populacje odnośnych gatunków na

odpowiednim poziomie w rozumieniu art. 2 tej dyrektywy (opinia rzecznik generalnej, pkt 70 i nast.).

- 27 Inne państwa członkowskie przewidziały dla leśnictwa różne odstępstwa od zakazu niekorzystnego oddziaływania na ptaki – oprócz Polski (zob. C-432/21) zrobiły to na przykład też Niemcy [zob. § 45 ust. 7 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (ustawy o ochronie przyrody i zachowaniu krajobrazu)]. Trybunał nie zajął stanowiska w kwestii tego, czy zgadza się z argumentacją Komisji, według której wywód na temat pojęcia umyślności zawarty w wyroku w sprawie Skydda Skogen znajduje zastosowanie również w wypadku art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej (C-432/21, pkt 33).
- 28 Zdaniem Riigikohus (sądu najwyższego) nie można mieć rozsądnych wątpliwości co do tego, że ostateczna wycinka lasu w okresie lęgowym niemal z pewnością będzie prowadzić do niszczenia gniazd i jaj, a także śmierci wykłutych piskląt oraz płoszenia ptaków, jeżeli są podstawy, by założyć, że na danej działce leśnej gniazda ma znaczna liczba ptaków. Jeżeli w wypadku ostatecznej wycinki lasu – nieświadomie lub świadomie – wycina się drzewo z gniazdem, musi to skutkować zniszczeniem gniazda. Nawet gdyby drzewo z gniazdem pozostawiono, ptakom, do których to gniazdo należy, zagrażają nie tylko płoszący je hałas, ale też utrata dotychczasowego siedliska. W wypadku wycinki ochronnej niebezpieczeństwo, że gniazda ptaków zostaną zniszczone, a młode zginą, jest mniejsze, ponieważ dokonuje się wówczas selektywnej wycinki jedynie części drzew z lasu.
- 29 Ocena niebezpieczeństwa niekorzystnego oddziaływania na ptaki to rozstrzygnięcie oparte na prognozie (zob. wyrok sądu odsyłającego nr 3–17–1545/81, pkt 26–27), co musi oznaczać, że należy oceniać prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych konsekwencji. Aby zastosować zakazy, o których mowa w § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS, poprzez zastosowanie przepisów zawartych w § 7 ust. 1 pkt 3 LoKS, nie musi występować bezwzględna czy też niemal bezwzględna pewność. Wystarczające jest konkretne niebezpieczeństwo, tj. sytuacja, w której na podstawie obiektywnej oceny wykazanych okoliczności za wystarczająco prawdopodobne można uznać uszkodzenie podlegającego ochronie dobra prawnego w najbliższej przyszłości [zob. § 5 Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (kodeksu ochrony środowiska, część ogólna, Estonia; zwanego dalej „KeÜS”); § 5 ust. 2 Korrakaitseadus (ustawy o policji i ochronie porządku, Estonia; zwanej dalej „KorS”)]. Aby stwierdzić takie niebezpieczeństwo, nie jest konieczne odrębne wykazanie stanu ptasich gniazd na podstawie dowodów bezpośrednich. W myśl zasady ostrożności można wyciągać wnioski w odniesieniu do lęgów również w sposób pośredni, na podstawie ogólnych danych ornitologicznych oraz powszechnie uznanych metod naukowych. Stwierdzenie na podstawie danego typu lasu oraz obserwacji kilku osobników, że w okresie lęgowym ptaki się lęgną, nie jest nierozsądne, nawet jeśli podmiot, który gospodaruje danym lasem, podczas obserwacji w określonym momencie nie zauważył ptaków.

- 30 W uzasadnieniu pierwszych decyzji krótkoterminowych (z dnia 17 i 21 maja 2021 r.) Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska), w oparciu o dane naukowe, stwierdził, że w estońskich lasach lęgnie się przynajmniej jedna para ptaków na hektar. Ewentualne niekorzystne oddziaływanie na niewielką liczbę nierzadkich ptaków stanowi ryzyko środowiskowe, które należy ograniczyć poprzez podjęcie odpowiednich środków ostrożnościowych (§ 4, § 11 ust. 1 KeÜS). Ze wstępnej oceny sądu odsyłającego wynika, że jedna para ptaków na hektar nie przekracza progu, od którego należy uznać, że podmiot, który przeprowadza wycinkę, liczy się z zabijaniem lub płoszeniem ptaków czy też niszczeniem lub uszkodzaniem ich gniazd lub jaj. Jeżeli w takim lesie przed wycinką lub podczas niej uzyska się wiedzę o tym, że w danej strefie znajduje się drzewo z gniazdem, w myśl § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS nie może ono zostać wycięte. Wycinka pozostałego lasu w najgorszym razie oznacza zniszczenie pojedynczych, niezauważonych gniazd z jajami lub młodymi. Zachowanie każdego ptaka i każdego gniazda nie jest celem dyrektywy ptasiej.
- 31 W toku postępowania sądowego Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) podniósł, że prawdopodobna liczba ptaków na działce leśnej stron wnoszących skargi kasacyjne – ze względu na typ i wiek lasu – była w okresie lęgowym istotnie większa od minimalnej i wynosiła od 8 do 10 par na hektar, tj. na spornych działkach łącznie od 74 do 93 par. Założenie to potwierdza na przykład to, że podczas obserwacji w dniu 21 maja 2021 r. na obszarze objętym wycinką przeprowadzaną przez Voore Mets stwierdzono prawdopodobne lęgi gili i kowalików. Odkrycie jednej pary gili i jednego gniazda kowalików nie oznacza, że nie było tam gniazd jeszcze innych ptaków. Wskazuje na to również zaobserwowanie ptaków na tej samej działce, choć poza obszarem objętym wycinką. Pewne lub prawdopodobne lęgi kilku gatunków ptaków stwierdzono również w lesie Lemeks Põlva.
- 32 Wobec wystąpienia tych dodatkowych okoliczności według wstępnej oceny sądu odsyłającego należy uznać, że strona skarżąca liczy się z zabijaniem ptaków oraz niszczeniem ich gniazd i jaj wskutek ostatecznej wycinki lasu w okresie lęgowym. Sąd odsyłający nie zgadza się ze stanowiskiem Voore Mets, w myśl którego zakazy przewidziane w art. 5 dyrektywy ptasiej można zastosować jedynie wtedy, kiedy dane państwo członkowskie uprzednio określiło satysfakcjonujący poziom populacji odnośnych gatunków w świetle art. 2 tej dyrektywy. Trybunał stwierdził (Skydda Skogen, pkt 36), że stosowanie zakazów, o których mowa w art. 5 dyrektywy ptasiej, nie jest w żaden sposób ograniczone do gatunków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy, gatunków zagrożonych na określonym poziomie lub gatunków, których populacja wykazuje tendencję do długotrwałego spadku. Wątpliwości budzi jednak możliwość uznania wycinki za umyślne zabijanie, płoszenie, niszczenie czy też uszkodzenie w rozumieniu art. 5 dyrektywy ptasiej, jeżeli nie ma podstaw, by założyć, że na obszarze objętym wycinką gniazda mają zagrożone ptaki, a zarazem celem danej działalności nie jest zabijanie ani płoszenie ptaków czy też niszczenie lub uszkodzenie ich gniazd. To, że system ochrony musi obejmować wszystkie gatunki ptaków, nie musi koniecznie oznaczać, że wszystkie ptaki należy chronić w taki sam sposób.

Wykładni art. 5 dyrektywy ptasiej należy dokonywać w świetle jego celu, to jest. na podstawie art. 2. Problem ten w sposób wiążący może rozwiązać wyłącznie Trybunał. Pojęcie „umyślności” w rozumieniu art. 5 dyrektywy ptasiej ma charakter autonomiczny. Jego znaczenie nie wynika z prawa krajowego.

- 33 W wypadku uznania spornych wycinek za umyślne zabijanie, płoszenie lub niekorzystne oddziaływanie na ptaki czy też niszczenie lub uszkodzanie ich gniazd należy w niniejszej sprawie wyjaśnić, czy art. 9 dyrektywy ptasiej umożliwia odstępianie od zakazów przewidzianych w art. 5 lit. a), b) i d). Zdaniem sądu odsyłającego mocne argumenty przemawiają za tym, że w niniejszej sprawie w świetle art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie wchodzi w grę wyjątek pozwalający na odstępianie od wspomnianych zakazów, aby zapobiec poważnym szkodom w odniesieniu do gospodarki leśnej, oraz że szkoda taka co do zasady może polegać również na utracie dochodów z wycinki.
- 34 Jeżeli w związku z zakazami wycinki w okresie lęgowym nie byłoby możliwości pozyskiwania drewna przez dłuższy czas – w ogóle lub w sposób opłacalny pod względem ekonomicznym – mogłaby powstać znaczna szkoda w odniesieniu do lasu jako zasobu gospodarczego. Strony wnoszące skargi kasacyjne, argumentując za niezgodnością z prawem wydanych decyzji, podniosły co do zasady, że mogłyby ponieść taką szkodę, gdyby przez kilka kolejnych lat nie było możliwości przeprowadzenia wycinki w okresie, w którym jest ona potrzebna danemu przedsiębiorstwu. Za taką ewentualną szkodę należy ich zdaniem uznać przede wszystkim wartość gotowego do wycinki lasu i utracone dochody z jego sprzedaży, w tym inwestycje, które okazały się nieopłacalne, oraz ekonomicznej wartości dodanej powstającej wskutek wycinki ochronnej. Nawet jeśli strony wnoszące skargi kasacyjne nie żądają w niniejszym wypadku wyrównania wartości lasu (Voore Mets żąda jedynie wyrównania szkody powstałej wskutek tymczasowego wstrzymania prac), możliwość powstania takiej szkody nie jest w niniejszej sprawie bez znaczenia, ponieważ ilustruje stopień ingerencji w prawo podstawowe, jakim jest własność, oraz w wolność prowadzenia działalności gospodarczej stron wnoszących skargi kasacyjne, a także – w zależności od wykładni art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie – może uzasadniać odstępstwo oraz, podsumowując, uwidaczniać niezgodność z prawem decyzji wydanych przez drugą stronę postępowania kasacyjnego.
- 35 Należy założyć, że art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej uwzględnia również las jako zasób gospodarczy i szkodę, jaka powstaje, kiedy pozostaje on niewykorzystany. Przepis ten opiera się na art. 9 ust. 1 tiret drugie konwencji berneńskiej, w myśl której każda z umawiających się stron może stosować wyjątki od zakazów negatywnego wpływania na gatunki w celu zapobieżenia poważnym szkodom w lasach i innych formach własności (wersja angielska: „forests, ... and other forms of property”; wersja niemiecka: „Wäldern, ... und anderem Eigentum”; wersja francuska: „aux forêts, ...et aux autres formes de propriété”). Wskazuje to raczej na to, że również w dyrektywie co do zasady bierze się pod uwagę jako podstawę odstępstwa powstanie szkody w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności. Podejście to odpowiada także

wspomnianemu w art. 2 dyrektywy dążeniu do osiągnięcia równowagi między kolidującymi ze sobą interesami. Możliwość odstępstwa w celu ochrony flory i fauny jako zasobów przyrodniczych przewiduje art. 9 ust. 1 lit. a) tiret czwarte dyrektywy ptasiej.

- 36 W świetle powyższego wyводу, w wypadku powołania się na art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy ptasiej, przewidywana szkoda podmiotu, który gospodaruje lasem, stanowiąca uzasadnienie odstępstwa, musi być tym poważniejsza, im bardziej zagrożone są dane gatunki ptaków, im większe jest prawdopodobieństwo wynikających dla nich skutków i im poważniejsze są te skutki. W myśl art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej warunkiem każdego odstępstwa jest brak innego zadowalającego rozwiązania. Zadowalające rozwiązanie nie może mieć charakteru czysto teoretycznego. Biorąc pod uwagę, że w art. 2 dyrektywy ptasiej wspomina się o wymogach ekonomicznych, należy założyć, że alternatywne rozwiązanie musi być zadowalające również pod względem ekonomicznym. Podmiot, który gospodaruje lasem, musi ponieść szkodę w odniesieniu do lasu jako przedmiotu prawa własności, jeżeli wycinka musi zostać zabroniona w celu ochrony zagrożonych gatunków ptaków lub też z innego względu zagrażałaby osiągnięciu celów dyrektywy. Jeżeli wycinka nie zagraża jednak osiągnięciu celów dyrektywy, należy natomiast dopuścić odstępstwo, jeśli alternatywy nie umożliwiają wycinki lasu w sposób opłacalny pod względem ekonomicznym.
- 37 Z jednej strony strony wnoszące skargi kasacyjne w sprawach połączonych nie przedstawiły przekonujących argumentów przemawiających za brakiem alternatyw. Voore Mets nie twierdzi, że na spornej działce nie ma technicznej możliwości przeprowadzania wycinki w innym czasie niż okres lęgu ptaków – podnosi jedynie, że woli przeprowadzać wycinkę w okresie lęgowym, aby móc optymalnie wykorzystywać swoje środki produkcyjne i siłę roboczą. Wyjaśniła, że w koncernie, do którego należy, wiosną odbywa się jedynie od 10 % do 15 % rocznych wycinek. Z drugiej strony, ponieważ w żadnej z obu połączonych spraw nie widać prawdopodobnego niebezpieczeństwa dla gatunków ptaków o niewłaściwym stanie ochrony czy też dla wymaganej populacji ptaków stwierdzonych na działce, nie można zająć stanowiska, zgodnie z którym tego rodzaju rozważania w oczywisty sposób nie mogą uzasadniać odstępstwa.
- 38 Sąd odsyłający uważa, że nie jest w stanie ocenić konkretnych okoliczności, dopóki Trybunał nie zajmie stanowiska w zasadniczych kwestiach związanych z wykładnią dyrektywy ptasiej, między innymi w odniesieniu do tego, czy Halduskohus (sąd administracyjny) i Ringkonnakohus (sąd apelacyjny) w wystarczającym stopniu wyjaśniły stan faktyczny, w tym szkody, jakie mogą ponieść strony wnoszące skargi kasacyjne, gdyby w ramach alternatywnego rozwiązania musiały przeprowadzić wycinkę na spornych działkach w innym czasie.
- 39 Strony wnoszące skargi kasacyjne stoją zasadniczo na stanowisku, zgodnie z którym, jeżeli wycinka nie zagraża celowi dostosowania populacji ptaków do wymaganego poziomu, brak możliwości dopuszczenia opisanego wyżej

odstępstwa prawdopodobnie nie jest proporcjonalny wobec osiągnięcia celu dyrektywy, w której prawodawca Unii sam uznał za ważne uwzględnienie również wymogów ekonomicznych (art. 2). Także zdaniem sądu odsyłającego brak możliwości odstępstwa lub zbyt rygorystyczne przesłanki tego odstępstwa naruszałaby, ze względu na nieproporcjonalność, wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo podstawowe, jakim jest własność, określone w art. 16 i 17 Karty. Z tego względu Riigikohus (sąd najwyższy) uważa też za niezbędne zwrócić się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności dyrektywy ptasiej z traktatami oraz jej ważności w zakresie, w jakim wyklucza ona dopuszczenie odstępstwa w celu zapobiegania szkodom wynikającym z nieprzeprowadzenia wycinki lasu – gdyby z odpowiedzi na powyższe pytania miało wynikać, że takie ograniczenie istnieje.

- 40 Należy stwierdzić, że ani w § 55 ust. 3 pkt 4, ani w § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS, ani w innych estońskich przepisach nie uregulowano jednak dokładnych przesłanek możliwości odstąpienia od § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS oraz powtórzonego w tym przepisie art. 5 lit. a), b) i d) dyrektywy ptasiej w celu zapobiegania znacznym szkodom w odniesieniu do lasu, w tym utracie dochodów z wycinki (zob. C-432/21, pkt 73). Zdaniem Riigikohus (sądu najwyższego) fakt, że nie ma takiego uregulowania, nie zmienia jednak nic w kwestii konieczności uzyskania jasności co do wykładni i pełnego zakresu obowiązywania dyrektywy. Jeżeli z orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym miałyby wynikać, że państwowemu członkowskim pozostawiono wystarczający zakres swobody w odniesieniu do dopuszczania odstępstw dla leśnictwa, brak uregulowania dokładniejszych odstępstw mógłby się okazać niezgodny z konstytucją lub wykluczać wydanie decyzji w niniejszym wypadku oraz w podobnych okolicznościach.
- 41 Sąd odsyłający podziela stanowisko sądów, zgodnie z którym ważne zgłoszenie w zakresie gospodarki leśnej oraz okoliczność, że nie wiązało się ono z żadnymi warunkami, nie wyklucza możliwości wydania decyzji w celu wykonania zakazów wynikających z § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS. Zezwolenie na wycinkę nie przyznaje bezwarunkowego prawa do wycinki lasu. Paragrafu 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS należy przestrzegać również w okresie obowiązywania zgłoszenia w zakresie gospodarki leśnej. Błędny jest argument, w myśl którego miałyby to oznaczać nałożenie na podmiot, który gospodaruje lasem, obowiązku prowadzenia badań ornitologicznych. Podmiot ten musi zapobiegać niekorzystnemu oddziaływaniu na ptaki w zakresie, w jakim może je racjonalnie przewidzieć. Nawet jeśli Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska) błędnie zaniechał zastrzeżenia w zezwoleniu na wycinkę warunków, które są niezbędne, aby przestrzegać § 55 ust. 6<sup>1</sup> LKS (zob. w tej kwestii wyrok sądu odsyłającego nr 3–21–979/44, pkt 26), nie zwalnia to podmiotu, który gospodaruje lasem, z obowiązku wywiązywania się z wymogów ustawowych.
- 42 Keskkonnaamet (urząd ds. środowiska), zmieniając praktykę administracyjną, nie naruszył uzasadnionych oczekiwań stron wnoszących skargi kasacyjne. Praktyka administracyjna, w szczególności jeśli w późniejszym czasie okazuje się, że była ona niezgodna z prawem, nie może być źródłem podlegających nieograniczonej

ochronie uzasadnionych oczekiwań co do tego, że organ administracyjny w przyszłości będzie działał w podobny sposób. W niniejszym wypadku zmiany praktyki Keskkonnaamet (urzędu ds. środowiska) nie można uznać za arbitralną. Główną przyczyną tej zmiany był bowiem wyrok Trybunału w sprawie Skydda Skogen. To, czy poszczególne stanowiska wyrażone w przywołanym wyroku dotyczą również dyrektywy ptasiej oraz czy z prawa Unii wynika, że zmiana praktyki ogólnie była niezbędna, będzie można wyjaśnić po zakończeniu postępowania prejudycjalnego.

DOKUMENT ROBOCZY