

Sprawa C-25/24**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

15 stycznia 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol (Włochy)

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

20 grudnia 2023 r.

Strona skarżąca:

LEAL Lega Antivisezionista ODV

Druga strona postępowania:

Provincia autonoma di Trento

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione Scientifica CITES presso il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie dotyczy szeregu skarg wniesionych przez różne stowarzyszenia ochrony środowiska/ochrony zwierząt przeciwko niektórym środkom, na mocy których Presidente della Provincia autonoma di Trento (przewodniczący autonomicznej prowincji Trydentu, Włochy, zwanej dalej „prowincją”), po tym, jak samica niedźwiedzia brunatnego zabiła człowieka, zezwolił na jej usunięcie poprzez uśmiercenie.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

W ramach odesłania prejudycjalnego złożonego na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 16 dyrektywy siedliskowej (dyrektywy 92/43), który zezwala organowi na odstępstwo od zakazu celowego chwytania lub zabijania okazów gatunków dziko występujących objętych ochroną, przewiduje kolejność pierwszeństwa między trwałą niewolą niebezpiecznego zwierzęcia (to znaczy jego schwytem w celu umieszczenia go w trwałej niewoli) z jednej strony, a jego uśmierceniem z drugiej strony.

Pytanie prejudycjalne

[1] Czy na podstawie przepisów art. 16 dyrektywy 92/43/EWG, po stwierdzeniu, że spełnione zostały przesłanka dotycząca zaistnienia jednego z przypadków wyraźnie wskazanych w art. 16 ust. 1 lit. a)–e) oraz przesłanka dotycząca tego, że „odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu”, w celu wydania zezwolenia na odstępstwo od zakazu dotyczącego „jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących”, o którym mowa w art. 12 lit. a) tej dyrektywy, dalszą przesłankę, zgodnie z którą „nie ma zadowalającej alternatywy”, należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ musi wykazać, iż nie ma innego zadowalającego rozwiązania, które pozwoliłoby uniknąć usunięcia zwierzęcia z jego naturalnego zasięgu, co oznacza możliwość uzasadnionego wyboru środka, który należy zastosować w praktyce, a który może polegać na schwytem w celu umieszczenia w trwałej niewoli lub na uśmierceniu, przy czym środki te są równoważne;

czy też

[2] na podstawie przepisów art. 16 dyrektywy 92/43/EWG, po stwierdzeniu, że spełnione zostały przesłanka dotycząca zaistnienia jednego z przypadków wyraźnie wskazanych w art. 16 ust. 1 lit. a)–e) oraz przesłanka dotycząca tego, że „odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu”, w celu wydania zezwolenia na odstępstwo od zakazu dotyczącego „jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących”, o którym mowa w art. 12 lit. a) tej dyrektywy, dalszą przesłankę, zgodnie z którą „nie ma zadowalającej alternatywy”, należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona właściwy organ do dokonania wyboru przede wszystkim schwytem w celu umieszczenia w niewoli (trwała niewola), a jedynie w przypadku obiektywnej, a nie czasowej niemożności takiego rozwiązania zezwala na usunięcie poprzez uśmiercenie, przy czym istnieje ścisła hierarchia między tymi środkami?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, art. 2, 12 i 16 (zwana dalej „dyrektywą”)

Wyroki: z dnia 20 października 2005 r., C-6/04, Komisja/Zjednoczone Królestwo; z dnia 10 maja 2007 r., C-508/04, Komisja/Austria; z dnia 14 czerwca 2007 r., C-342/05, Komisja/Finlandia (pkt 31, 45); z dnia 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, Komisja/Polska; z dnia 10 października 2019 r., C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (pkt 27, 28, 29, 32, 38, 41, 49, 51, 59, 66, 68); z dnia 11 czerwca 2020 r., C-88/19, Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor” (pkt 25, 44, 49); z dnia 2 marca 2023 r., C-432/21, Komisja/Rzeczpospolita Polska

Powołane przepisy prawa krajowego

Decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Trento (dekret przewodniczącego autonomicznej prowincji Trydentu) nr 10 z dnia 27 kwietnia 2023 r.;

Legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 - Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale (ustawa prowincjonalna nr 9 z dnia 11 lipca 2018 r. dotycząca transpozycji art. 16 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory: ochrona systemu gospodarki alpejskiej; zwana dalej „ustawą prowincjonalną nr 9/2018”)

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 W dniu 5 kwietnia 2023 r. w Comune di Caldes (provincia di Trento) (gminie Caldes, prowincja Trydent, Włochy) 26-letni młody mężczyzna został znaleziony martwy w lesie z obrażeniami, które następnie przypisano okazowi niedźwiedzia brunatnego nazwanemu JJ4. W dniach 8 i 13 kwietnia 2023 r. Przewodniczący prowincji wydał dwa pilne zarządzenia w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego, dotyczące uśmiercenia wspomnianego okazu, które następnie uznał on za nieważne po schwytaniu zwierzęcia, które jest obecnie przetrzymywane w miejscu chronionym („ośrodku Casteller”). W dniu 27 kwietnia 2023 r. przewodniczący prowincji wydał decreto (dekret) nr 10 (zwany dalej „zaskarżonym dekretem”), zezwalający na podstawie ustawy prowincjonalnej nr 9/2018 (transponującej art. 16 dyrektywy) na usunięcie zwierzęcia poprzez jego uśmiercenie.
- 2 W skardze wszczynającej postępowanie Associazione LEAL (zwane dalej „stowarzyszeniem”) zaskarżyło dekret, wnosząc o stwierdzenie jego nieważności z powodu naruszenia art. 12 i 16 dyrektywy. Stowarzyszenie to podnosi, że: **1)**

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (wyższy instytut ochrony środowiska i badań nad środowiskiem, zwany dalej „ISPRA”) nie mógł wyrazić opinii w przedmiocie tego, czy ośrodek przeznaczony na przetrzymywanie niedźwiedzi jest odpowiedni, a zaskarżony dekret jest wyrazem woli prowincji uśmiercenia niedźwiedzi, z pominięciem opinii ISPRA; **2)** zaskarżony dekret jest ostatnim z szeregu środków, w drodze których przewodniczący prowincji podjął działania w celu usunięcia osobników uznanych za szkodliwe lub niebezpieczne, to znaczy z domniemych względów konieczności, pilności i ochrony bezpieczeństwa publicznego, natomiast środki te zostały przyjęte na podstawie okoliczności faktycznych ustalonych jedynie w sposób pobieżny i z naruszeniem Piano d’Azione Interregionale per la Conservazione dell’Orso Bruno sulle Alpi Centro Orientali (międzyregionalnego planu działania na rzecz ochrony niedźwiedzia brunatnego w Alpach Centralnych, zwanego dalej „PACOBACE”); **3)** granice uprawnień, z których przewodniczący prowincji skorzystał w niniejszej sprawie, są nieodpowiednie, ponieważ gdyby istnienie abstrakcyjnego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego było wystarczające, aby przeważyć nad jakimkolwiek innym interesem istotnym z punktu widzenia konstytucji, należałoby zakazać wielu rodzajów działalności, w tym działalności człowieka (np. polowania); **4)** istnieje realna możliwość przeniesienia zwierzęcia do innego ośrodka, w tym za granicę; **5)** zaskarżony dekret jest dotknięty nadużyciem władzy, ponieważ prowincja, w celu uśmiercenia zwierzęcia, przyjęła ten środek bez rzeczywistej konieczności i stanowi on wybieg mający na celu jak najszybsze zakończenie życia niedźwiedzi; **6)** zdarzenie leżące u podstaw zaskarżonego dekretu wskazuje na nieprawidłowe zarządzanie rozpatrywanym gatunkiem zwierząt, ponieważ prowincja nie zastosowała środków niezbędnych w celu ochrony społeczności i populacji omawianych niedźwiedzi. W kolejnej skardze opartej „na nowych zarzutach” stowarzyszenie zaskarżyło następnie Linee guida provinciali (wytyczne prowincji) ze względu na to, że zostały one przyjęte z naruszeniem wspólnotowych i krajowych zasad dotyczących zezwalania na odstępstwa, a także w zakresie, w jakim przyznają one przewodniczącemu prowincji uprawnienie do zezwalania na pozyskiwanie, chwywanie i zabijanie niedźwiedzi, „z odejściem od zasad stopniowania i proporcjonalności środków, które mogą zostać przyjęte, wynikających z dyrektywy”.

- 3 W postanowieniu nr 37/2023 sąd odsyłający uznał zarzuty za bezzasadne, ponieważ: **I)** choć ISPRA stwierdził w swojej opinii, że zarówno uśmiercenie, jak i przeniesienie w celu umieszczenia w niewoli są możliwościami zgodnymi z wytycznymi, to jednak stwierdzenie to nie oznacza, że przewodniczący prowincji pominął opinię ISPRA. Z zaskarżonego dekretu wynika bowiem, że środki alternatywne w stosunku do uśmiercenia zostały odpowiednio rozważone, ale przewodniczący prowincji, stosując się do odpowiednich wytycznych prowincji, nie uznał, że środki te mogą zaradzić zagrożeniu stwarzanemu przez niedźwiedzie, ponieważ chwywanie w celu założenia obroży z lokalizatorem radiowym nie jest odpowiednie do ochrony bezpieczeństwa ludzi. W wytycznych określono, że prowincja posiada ośrodki przetrzymywania czasowego lub trwałego, takie jak ośrodek Casteller, który może jednak pomieścić maksymalnie

trzy osobniki i jest jedynym ośrodkiem na obszarze alpejskim, który posiada zezwolenie na przetrzymywanie niedźwiedzi problematycznych. W wytycznych wskazano, że w państwach europejskich, w których występują niedźwiedzie, zwykle przewiduje się uśmiercenie niebezpiecznych zwierząt, a nie ich dożywną niewolę, ponieważ: a) niedźwiedzie urodzone na wolności i przyzwyczajone do przemieszczania się po obszarach o powierzchni setek kilometrów kwadratowych nie mogą mieć takich samych warunków na ograniczonym obszarze; b) niedźwiedzie w niewoli mogą żyć znacznie dłużej niż na wolności, co wiąże się z bardzo wymagającą opieką, biorąc pod uwagę potencjalną liczbę osobników, które mają zostać otoczone opieką, oraz związane z tym zaangażowanie w budowę ośrodków i zarządzanie nimi; c) zarządzanie dzikimi niedźwiedziami w zamkniętych przestrzeniach wiąże się z problemami interakcji między nimi, takimi jak ataki, uszkodzenia, zabijanie; d) w przypadku osobników żyjących w niewoli wypuszczenie ich z powrotem na wolność jest niemożliwe, biorąc pod uwagę stopień przyzwyczajenia do ludzi. Ponadto Casteller składa się z trzech sektorów, z których jeden jest już zajęty przez innego niedźwiedzia, który potrzebuje jak najwięcej przestrzeni, a jeden przez JJ4 oraz należy pozostawić dostępne pomieszczenia w celu umieszczenia innych osobników w sytuacjach nadzwyczajnych; **II)** stowarzyszenie nie było w stanie podważyć zaskarżonego dekretu w zakresie, w jakim stanowi on, że: a) ewentualne przeniesienie niedźwiedzicy do miejsca poza prowincją jest nieracjonalne w świetle ostrzeżeń ISPRA opartych na argumentach naukowych, dotyczących ryzyka ucieczki zwierzęcia, biorąc pod uwagę jego bardzo agresywne zachowanie; b) prowincja nie ma konkretnego rozwiązania alternatywnego w celu przeniesienia niedźwiedzicy JJ4 do miejsca zewnętrznego, nawet za granicą, które zapewniałoby wysokie standardy bezpieczeństwa osobom odwiedzającym, operatorom i osobom, które przeprowadzałyby operacje przeniesienia. Gotowość przyjęcia niedźwiedzicy wyrażona przez podmioty spoza prowincji, takie jak ogród zoologiczny w Fasano (Apulia) oraz ośrodki w Jordani i Niemczech, stanowi wyraz ogólnych deklaracji, w których nie określono konkretnych zasad realizacji, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i ochrony osób oraz kosztów; **III)** jeśli chodzi o granice uprawnień wykonywanych przez przewodniczącego prowincji, są one określone w PACOBACE i w wytycznych; **IV)** zaskarżony dekret nie jest „wybiegiem” mającym na celu jak najszybsze uśmiercenie niedźwiedzicy, lecz jest wynikiem schwywania zwierzęcia, co skłoniło przewodniczącego prowincji do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 1 ust. 1 ustawy nr 9/2018; **V)** argument stowarzyszenia, zgodnie z którym zdarzenie leżące u podstaw przyjęcia dekretu wskazuje na nieprawidłowe zarządzanie rozpatrywanym gatunkiem zwierząt oraz na brak zastosowania środków niezbędnych w celu ochrony społeczności i niedźwiedzi, nie ma znaczenia, ponieważ przedmiotowe postępowanie miało na celu zbadanie zgodności z prawem zaskarżonego dekretu, nie zaś ocenę, czy przewidziane w PACOBACE środki mogą zapobiec zdarzeniom takim jak rozpatrywane w niniejszej sprawie.

- 4 W późniejszym postanowieniu w przedmiocie środka zabezpieczającego nr 49/23 sąd odsyłający oddalił również skargę stowarzyszenia opartą na nowych

zarzutach, stwierdzając między innymi, że: zgodnie z prawidłową wykładnią art. 1 ustawy prowincjonalnej nr 9/2018 ochrona niedźwiedzi jest mniej istotna wobec wymogu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego; środki polegające na pozyskiwaniu, chwytaniu i zabijaniu są równoważne w tym znaczeniu, że wywołują ten sam skutek w postaci naruszenia ochrony siedlisk przyrodniczych poprzez wykluczenie niebezpiecznego osobnika z jego siedliska; rozwiązania alternatywne wobec usunięcia niebezpiecznego osobnika (abstrakcyjnie przewidziane w ustawie prowincjonalnej nr 9/2018) są dokładnie określone w PACOBACE, w którym jednak nie wskazano kryteriów wyboru, w związku z czym prowincja wprowadziła w drodze wytycznych kryteria, jakie należy zastosować w celu określenia środka, który należy wdrożyć, aby uniknąć sytuacji, w której opóźnienia w podejmowaniu decyzji powodują powstanie sytuacji stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Z wytycznych wynika, że chwywanie w celu założenia obroży z lokalizatorem radiowym i chwywanie w celu przeniesienia nie są odpowiednie do przeciwdziałania zagrożeniu dla bezpieczeństwa ludzi; w wytycznych przewidziano, że działaniem, które należy podjąć w najpoważniejszych przypadkach, jest uśmiercenie, oraz określono również powody, dla których środek ten należy uznać za preferowany w stosunku do trwałej niewoli. Sąd odsyłający odrzuca w istocie argumenty przedstawione przez stowarzyszenie w odniesieniu do nieskuteczności działania prowincji i domniemanej celowej polityki zmniejszenia liczby okazów żyjących na terytorium prowincji, stwierdzając, że w wytycznych wskazano powody, dla których preferowane jest uśmiercenie, oraz że nie jest to szkodliwe dla zachowania danego gatunku we właściwym stanie ochrony w jego naturalnym zasięgu, tym bardziej że populacja niedźwiedzi w Trydencie jest znacznie większa niż populacja określona jako minimalna żywotna populacja i jest obecnie we właściwym stanie ochrony.

- 5 Od postanowienia nr 37/2023 wniesiono środek zaskarżenia do Consiglio di Stato (rady stanu), lecz postanowienie to nie zostało zawieszono. Natomiast Consiglio di Stato (rada stanu) postanowieniem z dnia 14 lipca 2023 r. częściowo zmieniła postanowienie nr 49/2023 i zawiesiła nakaz uśmiercenia osobnika JJ4, utrzymując tym samym niedźwiedzicę przy życiu w niewoli w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Ramy prawne

- 6 Niedźwiedź brunatny jest objęty międzynarodową ochroną na mocy konwencji berneńskiej z dnia 19 września 1979 r.
- 7 Na poziomie Unii art. 12 i 16 dyrektywy dotyczą zakazów chwywania lub zabijania okazów gatunków chronionych dziko występujących, a także możliwych odstępstw. Ostatni artykuł został transponowany do porządku prawnego prowincji na mocy art. 1 ustawy prowincjonalnej nr 9/2018. W brzmieniu obowiązującym w chwili przyjęcia zaskarżonego dekretu stanowił on, że w celu zachowania systemu gospodarki alpejskiej na górskim obszarze prowincji, a w szczególności

w celu zachowania siedlisk przyrodniczych, zapewnienia interesu zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub w świetle innych nadrzędnych względów interesu publicznego przewodniczący prowincji może zezwolić na pozyskiwanie, chwywanie lub zabijanie niedźwiedzi i wilków, pod warunkiem że nie ma innego zadowalającego rozwiązania i że pozyskiwanie nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danego gatunku we właściwym stanie ochrony w jego naturalnym zasięgu. Artykuł ten został zmieniony legge provinciale (ustawą prowincjonalną) nr 59 z dnia 8 sierpnia 2023 r., która zwalnia przewodniczącego prowincji z obowiązku zasięgania opinii ISPRA w pewnych okolicznościach i stanowi, że przewodniczący prowincji musi zawsze nakazać uśmiercenie osobnika w przypadku wystąpienia określonych warunków, np. gdy osobnik atakuje w kontakcie fizycznym, celowo podąża za ludźmi lub próbuje dostać się do miejsc zamieszkania. Sąd odsyłający uważa tę zmianę za nieistotną, ponieważ nie działa ona wstecz.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Zgodnie z orzecznictwem sądu odsyłającego ustawa prowincjonalna nr 9/2018 i PACOBACE nie definiują stopniowania między trwałą niewolą a uśmierceniem w przypadku niebezpiecznego niedźwiedzia, a środki polegające na pozyskiwaniu, chwyтaniu i zabijaniu są równoważne w tym znaczeniu, że wywołują ten sam skutek w postaci naruszenia ochrony siedlisk przyrodniczych poprzez wykluczenie niebezpiecznego osobnika z jego siedliska.
- 9 Consiglio di Stato (rada stanu) (postanowienia nr 2915, 2918 i 2920/2023, przywołane w pkt 4, wydane w postępowaniach innych niż niniejsze postępowanie) zajęła odmienne stanowisko, stwierdzając, że zdaniem Trybunału dyrektywa nakazuje państwom członkowskim nie tylko stworzenie kompletnego systemu regulacji ustawowych, lecz także przeprowadzenie konkretnych, szczególnych działań ochronnych, w tym działań o charakterze prewencyjnym, które będą w stanie faktycznie zapobiec celowemu chwyтaniu lub zabijaniu w przyrodzie okazów chronionych (wyrok C-441/17). O ile art. 16 dyrektywy zezwala państwom członkowskim na odstępstwa, o tyle odstępstwo podlega warunkowi, że nie ma innego zadowalającego rozwiązania i że odstępstwo to nie jest szkodliwe dla właściwego zachowania danych gatunków w ich naturalnym zasięgu (wyrok C-674/17). Artykuł 16 ust. 1 należy interpretować w sposób ścisły (wyrok C-508/04).
- 10 Zdaniem Consiglio di Stato (rady stanu) dziedzina ta podlega zasadzie proporcjonalności. Odstępstwo jest możliwe tylko zgodnie z logiką stopniowania oraz zgodnie z tą zasadą. Aby środek był proporcjonalny, nie wystarczy, by był on odpowiedni do celu, lecz musi być jedynym możliwym, tak aby nie stanowił nadmiernego poświęcenia dobra uznanego za mniej istotne w wyniku wyważenia przeciwstawnych interesów. W odróżnieniu od tego, co stwierdził sąd odsyłający, Consiglio di Stato (rada stanu) stwierdza, że środki, które organ może przyjąć, muszą być przyjmowane stopniowo, w związku z czym zastosowanie

najsurowszego środka jest możliwe tylko wtedy, gdy zostanie udowodnione, że przyjęcie mniej dotkliwego środka jest niemożliwe.

- 11 Consiglio di Stato (rada stanu) stwierdziła, że uśmiercenie zwierzęcia można zastosować tylko w skrajnym i rzadkim przypadku obiektywnej, a nie tylko czasowej i subiektywnej niemożności podjęcia mniej dotkliwych działań. Consiglio di Stato (rada stanu) uważa, że zaskarżony dekret wykracza poza te granice, ponieważ przewiduje uśmiercenie bez dokonania odpowiedniej oceny skuteczności środków pośrednich, które mogą zapewnić bezpieczeństwo publiczne bez poświęcania życia zwierzęcia, oraz że zaskarżony środek jest dotknięty wadą logiczną. Brak odpowiednich ośrodków przetrzymywania niedźwiedzia nie może uzasadniać środka, który narusza zasadę proporcjonalności i stwarza ryzyko zezwolenia na nieselektywne stosowanie skrajnej decyzji o uśmierceniu. Obawy społeczne wywołane ostatnimi dramatycznymi zdarzeniami nie powinny mieć wpływu na oceny organu administracji, który musi nadal ściśle przestrzegać kryteriów prawnych. Właśnie ze względu na braki strukturalne i sytuację nadzwyczajną zadaniem organu administracji było dokonanie oceny każdego środka pośredniego między wolnością zwierzęcia a jego uśmierceniem, a zatem również przypadku jego przeniesienia do ośrodka innego niż ośrodek należący do prowincji, ewentualnie nawet poza terytorium kraju.
- 12 Consiglio di Stato (rada stanu) uznała zatem we wspomnianych postanowieniach, że w zakresie, w jakim zaskarżony dekret nakazuje uśmiercenie zwierzęcia, jest on nieproporcjonalny i niezgodny z uregulowaniami ponadnarodowymi i krajowymi, które wymagają dokonania odpowiedniej oceny środków pośrednich.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 13 Sąd odsyłający ogranicza zakres pytania prejudycjalnego, zauważając, że w niniejszej sprawie, wbrew temu, co utrzymują skarżące stowarzyszenia, nie ma znaczenia ocena zasad, na jakich właściwy organ administracji zapewnia w sposób prewencyjny ochronę chronionych gatunków zwierząt: w niniejszej sprawie rozpatrywany jest pojedynczy środek, w którym nakazano usunięcie zwierzęcia stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. W związku z tym przedstawione przez sąd odsyłający pytanie prejudycjalne zmierza jedynie do ustalenia, jaka jest prawidłowa wykładnia prawa Unii mającego zastosowanie do zaskarżonego środka zezwalającego na odstępstwo od zakazu uśmiercenia. W szczególności sąd odsyłający uważa, że w celu dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego dekretu nie jest konieczne ustalenie, czy prowincja wprowadziła środki odpowiednie dla zapobieżenia zdarzeniom takim jak to, które doprowadziło do przyjęcia dekretu.
- 14 Sąd odsyłający zauważa, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi. Decydujące znaczenie ma zatem cel realizowany przez dyrektywę,

a mianowicie zachowanie różnorodności biologicznej poprzez ochronę dzikiej fauny będącej przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i jej siedlisk przyrodniczych.

- 15 Sąd odsyłający wyjaśnia, że w wyroku C-88/19 Trybunał sprecyzował cel dyrektywy, wyjaśniając, że pojęcia „naturalnego zasięgu” i „stanu dzikiego” obejmują obszary znajdujące się poza obszarami szczególnie chronionymi, a także obszary zamieszkałe przez człowieka. Trybunał wyjaśnił również, że „ochrona [...] ma zastosowanie nie tylko w szczególnych miejscach, lecz obejmuje wszystkie okazy gatunków zwierząt chronionych żyjące w przyrodzie lub w stanie dzikim, które pełnią tym samym funkcję w naturalnych ekosystemach, nie odnosząc się koniecznie do okazów będących przedmiotem prawnej formy niewoli” (pkt 44), oraz że „wykładnia, z której wynika, że »naturalny zasięg« [...] obejmuje również obszary położone poza obszarami chronionymi i że wynikająca stąd ochrona nie jest zatem ograniczona do tych terenów, może pozwolić na osiągnięcie celu polegającego na zakazie zabijania lub chwytania okazów gatunków zwierząt chronionych. Nie chodzi bowiem o ochronę tych gatunków tylko w niektórych miejscach, ale o ochronę okazów, które żyją w otoczeniu naturalnym lub stanie dzikim i tym samym pełnią określone funkcje w naturalnych ekosystemach” (pkt 49). Można zatem stwierdzić – zgodnie z realizowanym przez dyrektywę celem ochrony – że przepis art. 12 ma na celu taką ochronę, a nie po prostu ochronę życia pojedynczego okazu należącego do chronionego gatunku, niezależnie od wszelkich okoliczności.
- 16 Sąd odsyłający wyjaśnia, że Trybunał orzekł: że ciężar dowodu istnienia przesłanek odstępstwa przewidzianego w art. 16 spoczywa na organie wydającym odnośną decyzję (wyrok C-6/04); że organy krajowe muszą wykazać, iż spełnione są trzy przesłanki określone w tym artykule (wyrok C-342/05); że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby skumulowane skutki odstępstw nie powodowały skutków sprzecznych z celami art. 12 i całej dyrektywy, oraz przyjęć zasadę ostrożności, jeżeli dane naukowe pozostawiają wątpliwości co do tego, czy odstępstwo ma szkodliwy wpływ na właściwe zachowanie gatunku zagrożonego wyginięciem; że spełnienie wspomnianych przesłanek musi być szczegółowo uzasadnione poprzez odniesienie do szczególnych i konkretnych sytuacji (C-674/17).
- 17 Sąd odsyłający wskazuje, że zna orzecznictwo Consiglio di Stato (rady stanu) zawarte w powołanych postanowieniach w przedmiocie środków zabezpieczających nr 2915, 2918 i 2920/23), dotyczące zakresu zasady proporcjonalności, lecz podnosi, że w wymienionych wyżej postanowieniach Consiglio di Stato (rada stanu) nie zajęła stanowiska w przedmiocie konkretnych powodów przedstawionych w tym względzie przez sąd odsyłający w sytuacji, gdy wielokrotnie potwierdzono zasadę, zgodnie z którą środki polegające na pozyskiwaniu, chwytaniu i zabijaniu są środkami równoważnymi w tym znaczeniu, że wszystkie te środki wywołują taki sam skutek w postaci naruszenia ochrony siedlisk przyrodniczych niedźwiedzia poprzez wykluczenie niebezpiecznego osobnika z jego siedliska przyrodniczego.

- 18 Podsumowując, sąd odsyłający uważa, że art. 16 dyrektywy – który zezwala na odstępstwo od zakazu celowego chwytania lub zabijania okazów chronionych w ściśle określonych okolicznościach, w tym ze względu na potrzebę ochrony bezpieczeństwa publicznego – nie ustanawia pierwszeństwa trwałej niewoli zwierzęcia w stosunku do jego uśmiercenia; w związku z tym, w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby, jak również spełnienia przesłanki, zgodnie z którą pozyskiwanie nie ma szkodliwego wpływu na właściwe zachowanie danego gatunku w jego naturalnym zasięgu, pozostała przesłankę, zgodnie z którą „nie ma zadowalającej alternatywy”, należy interpretować w świetle ogólnego celu dyrektywy, jakim jest zachowanie różnorodności biologicznej. Niewątpliwie Trybunał wymaga „precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia co do braku zadowalającej alternatywy” pozwalającej na osiągnięcie celów, na które powołano się w celu uzasadnienia danego odstępstwa (wyrok C-342/05, pkt 31), lecz nie wymaga konkretnego uzasadnienia co do stopniowania między chwytaniem a uśmierceniem.
- 19 Sąd odsyłający uważa, że brak innego zadowalającego rozwiązania należy stwierdzić w odniesieniu do braku alternatywnego rozwiązania umożliwiającego zachowanie zwierzęcia w stanie dzikim poprzez uniknięcie jego usunięcia. Jeżeli jednak taki jest cel dyrektywy, to chwytanie i uśmiercenie są całkowicie równoważnymi środkami, ponieważ oba wywołują ten sam skutek, jakim jest usunięcie zwierzęcia z jego naturalnego środowiska i ze stanu dzikiego. W związku z tym ocena właściwego organu nie dotyczy wyboru między uśmierceniem a trwałą niewolą zwierzęcia, lecz raczej alternatywnego rozwiązania między usunięciem a nieusunięciem zwierzęcia z jego naturalnego środowiska i ze stanu dzikiego, mając na uwadze ochronę chronionego gatunku, która stanowi cel dyrektywy.
- 20 Sąd odsyłający zauważa, że brak stopniowania między niewolą a uśmierceniem potwierdza umiejscowienie zakazu chwytania lub zabijania, który znajduje się w art. 12 dyrektywy, a nie w art. 16 dotyczącym przesłanek odstępstwa. Nigdzie w tekście art. 12 nie przyznaje się pierwszeństwa chwytaniu przed uśmierceniem. Wręcz przeciwnie, nawet w przypadku odstępstwa, o którym mowa w art. 16 ust. 1 lit. e) [„aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów (...)], w którym to przepisie przewidziano wyłącznie pozyskiwanie lub przetrzymywanie, sam Trybunał wskazał, że uśmiercenie jest równoważne pozyskiwaniu do celów art. 16, zaznaczając, że „pojęcie »pozyskiwanie« w rozumieniu art. 16 ust. 1 [...] należy rozumieć jako obejmujące zarówno chwytanie, jak i zabijanie osobników [...], tak aby przepis ten mógł [...] służyć jako podstawa do przyjęcia odstępstw” (C-674/17, pkt 32). Założenie, które w oparciu o zasadę proporcjonalności przewiduje stopniowanie między tymi dwoma środkami, należałoby zatem oddalić.
- 21 Sąd odsyłający uważa, że jego rozumowanie jest zgodne z drugą przesłanką zawartą w art. 16, zgodnie z którą odstępstwo nie może być szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony.

Chwywanie i zabijanie są bowiem całkowicie równoważnymi środkami, ponieważ oba powodują usunięcie okazu z jego naturalnego terytorium. Sam fakt, że okaz jest utrzymywany przy życiu, lecz w ośrodku, nie dowodzi braku szkody dla gatunku.

- 22 Sąd odsyłający uważa, że dokonana przez Consiglio di Stato (radę stanu) wykładnia jest nieracjonalna, ponieważ wyklucza możliwość uzasadnienia przez właściwy organ decyzji o uśmierceniu zwierzęcia stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego (zamiast umieszczenia go w niewoli). Gdyby bowiem trwała niewola miała pierwszeństwo przed uśmierceniem, organ musiałby wykazać obiektywną, a nie tylko czasową, subiektywną i rzadko występującą niemożność trwałej niewoli (nie tylko w ośrodkach podlegających jego własnej odpowiedzialności, lecz także w innych państwach); jednakże stanowiłoby to probatio diabolica, który eliminuje znaczenie innych uzasadnień odnoszących się do indywidualnego przypadku, w kontekście wyważenia interesów, dotyczących dobrostanu zwierzęcia, które jest przyzwyczajone do życia w stanie dzikim, ewentualnego braku miejsc, w których można je przetrzymywać, kosztów i bezpieczeństwa operatorów itp.
- 23 Sąd odsyłający zaznacza zatem, że przepisy ustawy prowincjonalnej nr 9/2018 są zgodne z art. 16 dyrektywy, lecz uważa, że w celu wyjaśnienia wykładni obowiązujących przepisów prawa Unii konieczne jest zawieszenie postępowania i przekazanie akt Trybunałowi.