

**Sprawa C-629/23**

**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości**

**Data wpływu:**

16 października 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Riigikohus (Estonia)

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

13 października 2023 r.

**Strona skarżąca:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Druga strona postępowania:**

Keskkonnaamet

**Uczestnik:**

Keskkonnaagentuur

**Przedmiot postępowania głównego**

Skarga wniesiona przez Mittetulundusühing (organizację pożytku publicznego, zwaną dalej „MTÜ”) Eesti Suurkiskjad o stwierdzenie niezgodności z prawem zarządzenia Keskkonnaamet (urzędu ochrony środowiska, Estonia).

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni art. 1 lit. i), art. 2 ust. 3 i art. 14 ust. 1 dyrektywy siedliskowej

## **Pytania prejudycjalne**

- 1) Czy art. 14 ust. 1 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że przy podejmowaniu środków, o których mowa w tym przepisie, należy zapewnić właściwy stan ochrony w rozumieniu art. 1 lit. i) dla regionalnej populacji gatunku w danym państwie członkowskim, czy też można uwzględnić stan ochrony całej populacji na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej?
- 2) Jeżeli dopuszczalne jest uwzględnienie stanu ochrony całej populacji na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, to czy dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona formalnej współpracy między państwami członkowskimi, na które rozciąga się zasięg populacji, w celu zachowania tej populacji, czy też wystarczy, że państwo członkowskie, które podejmuje środki, o których mowa w art. 14 dyrektywy siedliskowej, ustali sytuację populacji gatunku w innych zainteresowanych państwach członkowskich lub warunki jej dotyczące w krajowym planie zagospodarowania?
- 3) Czy art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej można interpretować w ten sposób, że regionalna populacja gatunku zaklasyfikowanego do kategorii „narażone” (VU) zgodnie z kryteriami zagrożenia czerwonej księgi IUCN (Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody) może mieć właściwy stan ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej?
- 4) Czy art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 2 ust. 3 można interpretować w ten sposób, że przy określaniu właściwego stanu ochrony gatunku można również uwzględnić wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne?

## **Przywołane przepisy prawa Unii**

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 „dyrektywą siedliskową”).

## **Przywołane orzecznictwo Unii**

Wyroki Trybunału z dnia 23 kwietnia 2020 r., Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona), C-217/19, EU:C:2020:291; z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851; z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341; z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482 oraz z dnia 7 listopada 2000 r., First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 25.

## Przywołane przepisy krajowe

Looduskaitseadus (ustawa o ochronie przyrody, zwana dalej „LKS”), § 1, § 3, § 46 i § 49

Jahiseadus (ustawa prawo łowieckie, zwana dalej „JahiS”), § 22

## Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 W dniu 4 października 2012 r. Keskkonnaminister (minister ochrony środowiska, Estonia) przyjął „Plan działania na rzecz ochrony i zarządzania dużymi drapieżnikami (wilk *canis lupus*, ryś *lynx*, niedźwiedź brunatny *ursus arctos*) na lata 2012–2021”. Zgodnie z planem stan wszystkich populacji dużych drapieżników można było określić jako dobry. Plan wyznaczał długoterminowy (30-letni) cel utrzymania populacji wilka we właściwym stanie ochrony, biorąc pod uwagę aspekty ekologiczne, ekonomiczne i społeczne. Bardziej szczegółowym celem na lata 2012–2021 było utrzymanie rocznie od 15 do 25 watah wilków ze szczeniętami (całkowita wielkość populacji około 150–250 osobników) przed rozpoczęciem sezonu łowieckiego (jesienią). W tym zakresie roczne cele miały być ustalane zgodnie z wynikami monitoringu, a populacja miała być utrzymywana w tych zakresach poprzez polowania.
- 2 Na podstawie § 22 ust. 2 JahiS Keskkonnaamet (urząd ochrony środowiska, zwany dalej „KeA”) ustalił zarządzeniem z dnia 29 października 2020 r. (zwanym dalej „zarządzeniem KeA”) limit odstrzału wilków na sezon łowiecki 2020/2021 na terytorium Republiki Estońskiej początkowo na 140 osobników. Zgodnie z zarządzeniem KeA jest upoważniony do zmiany limitu odstrzału wilków określonego w zarządzeniu po przedstawieniu propozycji w tym zakresie przez Keskkonnaagentuur (agencję ochrony środowiska, zwaną dalej „KAUR”). KAUR szacuje, że z powodu złych warunków śniegowych w 2019 r. presja łowiecka na wilki była zbyt niska w stosunku do tempa wzrostu populacji i ocenia liczbę miotów wilków jesienią 2020 r. na 32 do 34. Głównym celem zarządzania było osiągnięcie średnio liczby 20 miotów wilków na stałym lądzie w Estonii do 2021 r., przy czym populacja powinna być rozmieszczona możliwie równomiernie w odpowiednich siedliskach.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (zwany dalej „skarżącym”) wniósł skargę o stwierdzenie nieważności zarządzenia KeA do Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinie, Estonia), który oddalił skargę wyrokiem z dnia 1 października 2021 r. Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinie) stwierdził, że określenie limitu odstrzału na podstawie § 22 ust. 2 JahiS jest decyzją uznaniową, której sąd nie może podjąć zamiast organu administracyjnego. Sąd może ocenić, czy wszystkie istotne dane zostały wzięte pod uwagę przy ustalaniu limitu odstrzału i czy nie został on ustalony arbitralnie. Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinie) stwierdził, że zgodnie z dyrektywą siedliskową wilk jest gatunkiem ważnym dla Wspólnoty, który wymaga ścisłej ochrony, ale załącznik IV do dyrektywy przewiduje odstępstwo od zakazu polowania na wilki,

m.in. dla estońskiej populacji wilków, która jest wymieniona w załączniku V do dyrektywy. Zdaniem tego sądu sprawozdanie z monitoringu sporządzone przez KAUR i załączona do niego propozycja organizacji polowań na wilki zostały uwzględnione przy przyjmowaniu przedmiotowego aktu administracyjnego.

- 4 Skarżący odwołał się do Tallinna Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tallinie, Estonia) i wniósł o uchylenie wyroku sądu administracyjnego i uwzględnienie skargi w nowym wyroku. Tallinna Ringkonnakohus (sąd apelacyjny w Tallinie) oddalił środek odwoławczy wyrokiem z dnia 30 czerwca 2022 r. i pozostawił sentencję wyroku sądu administracyjnego bez zmian, ale częściowo zmienił uzasadnienie wyroku. W swoich rozważaniach sąd apelacyjny wziął również pod uwagę plan działania na rzecz ochrony i zarządzania dużymi drapieżnikami na lata 2022–2031.
- 5 Sąd apelacyjny stwierdził między innymi, że ograniczenia przewidziane w dyrektywie siedliskowej w załącznikach IV i V do niej różnią się znacznie od siebie. Inaczej niż w przypadku populacji fińskiej środki ochrony mające na celu ochronę estońskiej populacji wilków są dopuszczalne, ale nie obowiązkowe. W związku z tym wymogi Trybunału zawarte w rozstrzygnięciu w sprawie *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* nie znajdują tu w pełni zastosowania. Stanowisko Trybunału w cytowanej sprawie, zgodnie z którym nie można oceniać części naturalnego zasięgu populacji, która rozciąga się na pewne części terytorium państwa trzeciego, w którym nie ma obowiązku ścisłej ochrony gatunków będących przedmiotem zainteresowania Unii, pozostaje istotne – także poza kontekstem art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej – dla oceny dopuszczalności działań, które mogą negatywnie wpłynąć na stan ochrony gatunku. Przy ustalaniu limitu odstrzału Estonia może wziąć pod uwagę tylko tę część naturalnego zasięgu populacji wilków, w której populacja ta jest chroniona prawem Unii. Orzecznictwo Trybunału nie zabrania uwzględniania ruchów migracyjnych i oddziaływań na stan ochrony populacji gatunku pomiędzy państwami członkowskimi. Nie ma dowodów na to, że warunki zawarte w art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej dotyczące długoterminowego utrzymania stanu ochrony nie zostałyby spełnione bez uwzględnienia populacji rosyjskiej. Nie jest zatem niedopuszczalne uwzględnienie środków ochronnych podjętych przez Polskę, Litwę i Łotwę, nawet jeśli nie odbywa się to w kontekście współpracy między właściwymi organami.
- 6 Zgodnie ze zleconym przez Komisję raportem „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015) (Główne działania na rzecz ochrony dużych drapieżników w Europie), populacja wilka bałtyckiego w państwach członkowskich Unii (z wyłączeniem części poza Unią) liczy około 900 do 1400 osobników (z czego 20 % w Estonii), przy czym stan populacji jest stabilny i odpowiada kategorii LC (*least concern* – najmniejszej troski) Czerwonej Księgi IUCN, tj. nie jest zaklasyfikowana jako zagrożona (s. 47). Niewłaściwe jest zatem wyciąganie analogii z populacjami wilków w Karelii (około 150 osobników w Finlandii) i Skandynawii (od 250 do 300 osobników łącznie w Szwecji i Norwegii), które według raportu są zagrożone EN (*endangered*).

- 7 Skarżący wniósł skargę kasacyjną i złożył wniosek o częściowe uchylenie wyroku sądu apelacyjnego i wydanie nowego wyroku uwzględniającego skargę. Organ będący drugą stroną postępowania wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

### **Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 8 **MTÜ Eesti Suurkiskjad** argumentował zasadniczo w pierwszej i drugiej instancji, że stan ochrony wilka w Estonii nie jest właściwy, a odstrzał 140 wilków utrudnia osiągnięcie właściwego stanu, że plan działania nie wdraża przyjętych przez Komisję Europejską wytycznych (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (Wytyczne dla planów zarządzania liczebnością populacji dużych drapieżników, 2008, zwane dalej „wytycznymi Komisji Europejskiej z 2008 r.”) oraz że zarządzenie KeA zezwala na zabicie prawie wszystkich osobników zdolnych do reprodukcji w jednym sezonie łowieckim, że polowania na wilki nie są ograniczone do obszarów występowania szkód oraz że limity odstrzału nie są ustalane z uwzględnieniem utraty siedlisk (intensywne wylesianie) i chorób występujących u wilków. MTÜ Eesti Suurkiskjad zakwestionował również prawidłowość, kompletność i precyzję danych naukowych, analiz i metod, na których oparto zarządzenie KeA.
- 9 W postępowaniu kasacyjnym skarżący wskazał, że Trybunał orzekł, iż gatunki znajdujące się na krajowej czerwonej liście są uważane za niezajdujące się we właściwym stanie ochrony w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej [wyrok w sprawie Komisja/Finlandia, C-342/05, pkt 26 i Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona), C-217/19, pkt 79 i 80]. Estonia nie może inaczej interpretować kryteriów oceny właściwego stanu. Niewłaściwy stan ochrony wilka był znany już w 2008 r. (kategoria „bliskie zagrożenia” na Czerwonej Liście) i z pewnością nie później niż w 2019 r., tj. przed wydaniem zarządzenia KeA. W decyzjach środowiskowych, w tym decyzjach dotyczących stanu populacji lub siedliska gatunku, należy wykluczyć wątpliwości naukowe (wyrok w sprawie Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, pkt 66 i 69).
- 10 Skarżący wskazał, że wilk został zaliczony do kategorii „narażony” zgodnie z kryteriami IUCN na Czerwonej Liście. Drugą, bardziej kompleksową metodą określania stanu gatunku jest tworzenie modelu żywotności populacji (population viability analysis), które jest planowane dla wilka estońskiego dopiero w przyszłości. Obie metody oceny zostały również uwzględnione w wytycznych zleconych przez Komisję. Zgodnie z wytycznymi stan dużego drapieżnika nie może być uznany za właściwy, jeśli choćby jeden wskaźnik wskazuje na niewłaściwy stan (s. 22). Podczas gdy organ będący drugą stroną postępowania argumentował, że wytyczne nie są wiążące, skarżący podniósł, że nie ma uzasadnienia dla ich nieprzestrzegania i że nie przedstawiono żadnej alternatywnej metody o podobnym znaczeniu. Na wytyczne wskazała również rzeczniczka generalna J. Kokott (opinia w sprawie Komisja/Finlandia, C-342/05, EU:C:2006:752, pkt 52 oraz Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, pkt 39).

- 11 Skarżący podnosi, że sąd apelacyjny nie odniósł się w swoim wyroku do zasady ostrożności. W kontekście ochrony przyrody należy podjąć wystarczająco skuteczne środki ochronne, zanim stan gatunku lub siedliska ulegnie pogorszeniu (opinia rzecznik generalnej w sprawie Komisja/Irlandia, C-418/04, EU:C:2006:569, pkt 58–60). W wyroku w sprawie Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Trybunał orzekł, że plan ochrony populacji dużych drapieżników nie może automatycznie stanowić podstawy do zastosowania odstępstw na mocy art. 16, ale że warunki odstępstwa muszą być zawsze badane indywidualnie (pkt 49–53). Takie samo podejście należy przyjąć przy ustalaniu górnych limitów łowieckich dla gatunków wymienionych w załączniku V. Cele art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej są ważniejsze niż wspomniana w art. 2 ust. 3 możliwość uwzględnienia również skutków społecznych i kulturowych (wyrok First Corporate Shipping, C-371/98, pkt 25).
- 12 KeA zasadniczo argumentował, że wilki w Estonii nie należą do żadnej z kategorii objętych ochroną w rozumieniu § 46 LKS. W dyrektywie siedliskowej Estonia została objęta odstępstwem co do terytorium. Zgodnie z tym odstępstwem na wilki można polować na podstawie planu działania zgodnie z § 49 ust. 1 pkt 2 i 3 LKS. Plan działania, który nie jest wiążący i nie może być weryfikowany przez sądy, jest opracowywany we współpracy z najlepszymi naukowcami, ekspertami, odpowiedzialnymi przedstawicielami władz i grupami interesu w tej dziedzinie. Według KeA wspomniane wyżej wytyczne Komisji Europejskiej mają charakter wskazówek. Organ będący drugą stroną postępowania wskazał, że populacja wilków w Estonii znajduje się we właściwym stanie. Ze względu na niewielki rozmiar obszaru populacja nie mogła być oceniana tylko w Estonii. Liczebność bałtyckiej części populacji wilka w Unii Europejskiej szacowana jest na 870 do 1400 osobników. Rozwój populacji wilka można uznać za stabilny, a fluktuacje w populacji można uznać za normalne. Od 2002 roku populacja wilków wzrosła prawie trzykrotnie. Zgodnie z prognozami zawartymi w raporcie z monitoringu dzikiej fauny, wstępna przewidywana liczba miotów wynosi od 32 do 34, co odpowiada 320 do 340 osobnikom. Polowanie na 140 wilków nie stoi na przeszkodzie wypełnieniu przez Estonię jej zobowiązań wobec Unii.
- 13 W postępowaniu kasacyjnym KeA wskazał, że zarządzanie populacją wilka opiera się na wynikach monitoringu i analizie naukowej, a celem planu działania jest nie tylko utrzymanie właściwego stanu ochrony wilka, ale także zarządzanie populacją wilka, ponieważ ataki na zwierzęta gospodarskie i domowe są dość powszechne w Estonii. Estonia złożyła wniosek o odstępstwo od załącznika IV dyrektywy siedliskowej ze względu na dobry stan ochrony wilków w Estonii i potencjalny negatywny wpływ na inne gatunki dzikiej fauny, mienie i zdrowie ludzi w przypadku wysokiego zagęszczenia. Kategoria IUCN „narażony” nie została przypisana na podstawie kryteriów dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z metodologią oceny dzikiej przyrody wilk w Estonii jest nadal we właściwym stanie ochrony. Co więcej, stan ochrony wilka zgodnie z kryteriami Czerwonej Księgi tak naprawdę nie uległ pogorszeniu, a raczej zmieniła się metodologia oceny.

- 14 KeA stwierdził, że obowiązek uwzględnienia aspektów gospodarczych i społecznych przy sporządzaniu planu działania wynika z § 49 ust. 3 LKS. Celem ochrony gatunkowej jest zapewnienie równowagi między właściwym stanem ochrony gatunku z jednej strony a aspektami gospodarczymi i społecznymi z drugiej. Jeżeli KeA – na podstawie kompleksowej oceny opartej na wnioskach z naukowo zebranych danych i najlepszej wiedzy podsumowanej w planie działania – dojdzie do wniosku, że stan ochrony gatunku jest właściwy i pozostanie właściwy nawet po osiągnięciu limitu odstrzału, ciężar dowodu, że jest inaczej, spoczywa na skarżącym.
- 15 **KAUR** stwierdziła, że zalecenie dotyczące limitu odstrzału i struktury polowań na bieżący rok opierało się na prognozach wzrostu populacji bazujących na populacji z poprzedniego roku, liczbie upolowanych osobników i różnych wskaźnikach biologicznych. Uwzględniono przy tym wszelkie błędy i przestrzegano zasady ostrożności. Obecny właściwy stan ochrony wilka (co najmniej 15 miotów) został osiągnięty w 2007 r. i od tego czasu nie uległ pogorszeniu (od 17 do 32 miotów, średnio 24). Przed sezonem łowieckim 2020 r. istniały wiarygodne dowody na 22 mioty, a 28 grudnia 2020 r. było ich już 26. W ciągu ostatnich 15 lat propozycje regionalnego podziału limitu polowań na wilki uwzględniały nie tylko zagęszczenie populacji wilków, ale także zakres i rozkład przestrzenny szkód wyrządzonych przez nie zwierzętom gospodarskim i domowym. Szkody wyrządzone przez wilki zwierzętom gospodarskim były w 2020 r. najwyższe od 2007 r. (zabito 1326 owiec, 44 sztuki bydła i 44 psy). Polowania na wilki w rezerwach ochrony przyrody i na graniczących z nimi obszarach są bardziej ograniczone.
- 16 W postępowaniu kasacyjnym KAUR wskazała, że kryteria IUCN zostały opracowane w celu oceny stanu ochrony gatunków na poziomie globalnym. Przy ocenie zgodnie z Czerwoną Księgą stan gatunków jest analizowany na poziomie krajowym, ale w przypadku gatunków o wysokich wymaganiach terytorialnych, stosunkowo małych populacjach i dużej zdolności migracyjnej, takich jak np. wilk, populacje są rozpatrywane na poziomie ponadkrajowym. Grupa sterująca ds. oceny estońskiej Czerwonej Księgi postanowiła obniżyć kategorię tylko o jeden poziom do „narażonej”, w szczególności ze względu na możliwe negatywne scenariusze w przyszłości. Powodem tej decyzji było między innymi pogorszenie się opinii publicznej w związku ze wzrostem populacji wilków i wzrostem powodowanych szkód, co mogłoby doprowadzić do decyzji politycznej o znacznym zmniejszeniu populacji wilków (jak miało to miejsce w Szwecji) oraz do wzniesienia ogrodzeń granicznych na wschodniej granicy, co ograniczyłoby przemieszczanie się zwierząt. Plan działania uwzględnia nie tylko aspekty ekologiczne, ale także ekonomiczne i społeczne w celu określenia właściwego stanu ochrony populacji wilka. Pożądana minimalna populacja jest określana przede wszystkim z perspektywy ekologicznej, podczas gdy maksymalna jest określana z perspektywy społecznej i ekonomicznej (granica tolerancji).

**Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 17 Zgodnie z § 1 ust. 1 LKS jednym z celów LKS jest ochrona przyrody poprzez zapewnienie właściwego stanu dzikiej fauny. Zgodnie z § 3 ust. 2 LKS stan gatunku uznaje się za właściwy, jeżeli liczebność populacji wskazuje, że gatunek będzie nadal trwałym składnikiem swojego siedliska przyrodniczego lub siedliska lęgowego w skali długoterminowej, jeżeli jego naturalny zasięg nie zmniejsza się i jeżeli istnieje i prawdopodobnie nadal będzie istnieć wystarczająco duże siedlisko dla utrzymania populacji gatunku przez dłuższy czas.
- 18 Obowiązek utrzymania właściwego stanu ochrony gatunku wynika z dyrektywy siedliskowej. Artykuł 1 lit. i) dyrektywy definiuje stan ochrony gatunków jako 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 (tj. europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat). Zgodnie z tym przepisem stan ochrony gatunków uznaje się za „właściwy”, jeśli dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków wskazują, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składniki swoich siedlisk przyrodniczych, a 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.
- 19 Ze względu na fakt, że odpowiednie przepisy LKS transponują dyrektywę siedliskową, terminy „stan” i „stan ochrony” należy w tym kontekście traktować jako synonimy. Dla zapewnienia przejrzystości w dalszej części dokumentu używany będzie termin „stan ochrony”.
- 20 Gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty są zgodnie z art. 1 lit. g) dyrektywy wymienione w załącznikach II, IV lub V do tej dyrektywy. Wilk jest wymieniony we wszystkich tych załącznikach: w załączniku II, ponieważ w celu ochrony tego gatunku należy wyznaczyć specjalne obszary ochrony, oraz w załączniku IV jako gatunek będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty wymagający ścisłej ochrony, z wyłączeniem jednak z załącznika IV populacji estońskich, które są wymienione w załączniku V jako gatunek będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, którego pozyskiwanie ze stanu dzikiego i eksploatacja może podlegać działaniom w zakresie zarządzania.
- 21 W Estonii przygotowanie planu działania na rzecz ochrony i zarządzania gatunkiem jest uregulowane w § 49 LKS, który w ust. 1 przewiduje przygotowanie planu działania w celu zapewnienia m.in. właściwego stanu (tj. stanu ochrony) gatunku, jeżeli wyniki naukowej oceny gatunku wskazują, że dotychczas podjęte środki tego nie zapewniają lub jeżeli wymaga tego zobowiązanie międzynarodowe (pkt 2), oraz zarządzania gatunkiem, jeżeli wyniki naukowej oceny gatunku wskazują, że wzrost jego populacji miałby istotny negatywny wpływ na środowisko lub stanowiłby zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub mienia (pkt 3). Plan działania musi zawierać informacje na temat



biologii, liczebności i zasięgu gatunku, warunków zapewnienia właściwego stanu ochrony zagrożonego gatunku, zagrożeń, celu ochrony lub zarządzania, kolejności i harmonogramu działań niezbędnych do osiągnięcia właściwego stanu ochrony gatunku lub zarządzania nim oraz budżetu na organizację ochrony lub zarządzania (ust. 2).

- 22 Plan działania przyjęty w 2012 roku ma na celu m.in. utrzymanie właściwego stanu ochrony wilka zarówno na poziomie populacji estońskiej, jak i bałtyckiej. W planie działania wyjaśniono, że bałtycka populacja wilków jest częścią euroazjatyckiej metapopulacji wilków, której zasięg obejmuje Estonię, Łotwę, Litwę, północno-wschodnią Polskę, Białoruś, północną Ukrainę i część obwodów rosyjskich. W planie działania podano przybliżoną liczebność populacji wilków na Łotwie (stan na 2008 rok), Litwie (stan na 2008 rok) i na obszarach Rosji sąsiadujących z Estonią (stan na 2010 rok). W planie wskazano na istnienie planów ochrony lub planów ochrony i zarządzania gatunkiem wilka w krajach sąsiadujących (np. Łotwa, Białoruś i Finlandia mają takie plany, Litwa i Polska są w trakcie ich przygotowywania, Rosja nie ma takiego planu). Plan dostarcza informacji o tym, czy na wilka można w tych krajach polować. Co do aspektu współpracy międzynarodowej plan działania podkreśla w szczególności udział przedstawiciela Estonii w grupie roboczej IUCN oraz kontakty z kolegami z Finlandii, Szwecji, Norwegii, Łotwy, Litwy, Polski i Rosji. Zgodnie z planem działania ma miejsce regularna wymiana informacji z łotewskimi kolegami na temat rozwoju populacji dużych drapieżników i limitów odstrzału. W planie działania stwierdzono, że stan ochrony estońskich populacji dużych drapieżników można uznać za właściwy.
- 23 Plan działania na 2022 r. zawiera przegląd badań genetycznych populacji wilka przeprowadzonych w latach 2018/2019, które doprowadziły do bardziej konserwatywnego oszacowania populacji wilka na co najmniej 65 osobników i bardziej optymistycznego oszacowania na co najmniej 122 osobniki. Obie liczby uznano jednak za zbyt niskie. Zgodnie z planem działania liczba miotów w 2020 r. wyniosła 31. Plan działania wyraźnie wskazuje, że populacje dużych drapieżników w Estonii należy traktować jako część populacji bałtyckich, ale niezależnie od stanu ochrony populacji bałtyckich, stan ochrony i zrównoważony rozwój lokalnych populacji w Estonii są z pewnością równie ważne. Podczas gdy stan populacji bałtyckich jest klasyfikowany jako „niezagrożony” zgodnie z kryteriami Czerwonej Księgi IUCN, populacja estońska jest klasyfikowana jako „narażona” (*vulnerable*), przy czym stopień zagrożenia został obniżony o jeden poziom ze względu na zakładaną dobrą łączność z sąsiednimi populacjami – gdyby wziąć pod uwagę tylko stan populacji w Estonii, zostałaby ona zaklasyfikowana jako „zagrożona” (*endangered*). Jest prawdopodobne, że stan populacji może ulec szybkiemu pogorszeniu, jeśli presja łowiecka będzie zbyt wysoka lub gdy wystąpią inne czynniki (np. choroby). Wartość progowa dla populacji wilków została ustalona na poziomie 20–30 stad wilków ze szczeniętami w wieku poniżej jednego roku przed sezonem łowieckim, a ilość osobników w wieku rozrodczym lub populacji bazowej na początku roku powinna wynosić > 140 osobników. Limit ten opiera się na obliczonej wielkości populacji

bałtyckiej każdego gatunku, odpowiednich zaleceniach IUCN i LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe – grupy roboczej Komisji IUCN ds. Ochrony Gatunków), zgodnie z którymi całkowita populacja bałtycka powinna obejmować co najmniej 1000 osobników w wieku rozrodczym, proporcji estońskich siedlisk leśnych w zasięgu populacji bałtyckiej (ok. 20–25 %) oraz gęstości występowania na obszarze bałtyckim parzystokopytnych jako gatunków zwierzyny łownej, która w Estonii jest poniżej średniej, a także na szacunkach dotyczących wieku i struktury społecznej populacji, które zostały dokonane przez specjalistów KAUR ds. monitorowania dzikiej fauny, oraz na tolerancji społecznej w Estonii. Czynniki ryzyka dla populacji wilka wskazane w planie działania obejmują m.in. nadmierny odstrzał i na przykład brak współpracy międzynarodowej.

- 24 Zdaniem sądu odsyłającego nie jest jasne, czy przy podejmowaniu środków przewidzianych w art. 14 dyrektywy siedliskowej należy utrzymać właściwy stan ochrony w rozumieniu art. 1 lit. i) dla regionalnej populacji gatunku w danym państwie członkowskim, czy też można wziąć pod uwagę stan ochrony całej populacji (w przypadku Estonii – populacji bałtyckiej) na terytorium państw członkowskich. Kwestia ta jest istotna dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, ponieważ właściwy stan ochrony populacji bałtyckiej wilka jest bezsporny, ale zdaniem skarżącego nie jest możliwe uznanie stanu ochrony regionalnej populacji wilka estońskiego za właściwy na podstawie oceny IUCN. Plan działania z 2022 r. odnosi się do obu poziomów, ale zgodnie z wyjaśnieniami organu będącego drugą stroną postępowania, plan działania z 2012 r. odnosi się do poziomu populacji bałtyckiej przy ocenie zgodności populacji wilka z kryteriami IUCN.
- 25 Na pierwszy rzut oka gramatyczna interpretacja dyrektywy siedliskowej wydaje się faworyzować szersze podejście do populacji [art. 1 lit. i) odnosi stan ochrony gatunku do populacji „w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2”, tj. „na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat”]. Z drugiej strony różne zobowiązania do zapewnienia i nadzorowania ochrony gatunków oraz raportowania o niej są nakładane na każde państwo członkowskie indywidualnie, a nie w odniesieniu do populacji jako całości. Załącznik IV dyrektywy, który przewiduje odstępstwa m.in. od regulacji dotyczącej ochrony wilka poprzez wymienienie go nie w załączniku IV lecz w załączniku V, również nie zawiera stwierdzenia dotyczącego populacji jako całości, ale traktuje populacje każdego kraju oddzielnie.
- 26 O ile wiadomo sądowi odsyłającemu, Trybunał nie udzielił w swoim dotychczasowym orzecznictwie jasnej odpowiedzi na to pytanie. Wprawdzie w sprawie *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* Trybunał zbadał konieczność zapewnienia właściwego stanu ochrony w kontekście odstępstwa na mocy art. 16 dyrektywy siedliskowej i wyjaśnił m.in., że należy ocenić skutki odstępstwa dla różnych obszarów populacji (pkt 58 i 59 wyroku), nie wypowiedział się jednak w tej sprawie co do tego, który obszar populacji należy wziąć pod uwagę, gdy zastosowanie ma art. 14 lub gdy stan ochrony populacji różni się na różnych obszarach. Trybunał stwierdził jedynie wyraźnie, że część naturalnego zasięgu danej populacji, rozciągającego się na pewne części terytorium państwa trzeciego,

które nie jest związane obowiązkami ścisłej ochrony gatunków będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej, nie może być uwzględniana (ibid., pkt 60). W związku z tym części populacji bałtyckiej poza Unią Europejską (w tym te z Rosji) z pewnością nie mogą być uwzględniane w niniejszej sprawie.

- 27 W wytycznych Komisji Europejskiej z 2008 r. wyjaśniono, że istnieje wiele różnych podejść do definiowania populacji i że populacja jest hierarchiczną strukturą z kilkoma poziomami. Zgodnie z wytycznymi termin „populacja” używany w dyrektywie siedliskowej jest z naukowego punktu widzenia najbliższy terminowi „części populacji”, ale w wytycznych jest dla uproszczenia używane słowo „populacja” (s. 7 i 8). W wytycznych uznano, że stan ochrony populacji można najdokładniej ocenić poprzez ocenę populacji jako całości, a nie poprzez ocenę części populacji w granicach poszczególnych krajach (s. 23). Z drugiej strony autorzy wytycznych wskazują, że podejście zaprezentowane w dyrektywie jest formalnie nadal specyficzne dla państw członkowskich i że szersze podejście wymagałoby wyjaśnienia ze strony Komisji, w celu zwolnienia państw członkowskich z obowiązku specyficznego dla danego kraju (s. 26). Podejście na poziomie populacji oznaczałoby jednak również, że wymagane byłyby transgraniczne plany zagospodarowania lub przynajmniej ustanowienie pewnych warunków w planie krajowym, które populacje państw sąsiadujących musiałyby spełnić, aby zostać uwzględnione i aby w stosownych przypadkach uwzględnić zmiany sytuacji (wymagałoby to ciągłego monitorowania sytuacji transgranicznej poprzez współpracę naukową) (s. 27). O ile wiadomo sądowi odsyłającemu, nie występuje żadna taka formalna współpraca, przynajmniej nie w odniesieniu do ochrony wilka, a jedynie ma miejsce nieformalna komunikacja między naukowcami.
- 28 Jak zasugerowano w wytycznych Komisji z 2008 r., pewna forma współpracy transgranicznej byłaby zatem konieczna, aby objąć populację na szerszą skalę. Jeżeli, odpowiadając na pierwsze pytanie, Trybunał uznałby, że dla zastosowania art. 14 dyrektywy siedliskowej rozstrzygający jest stan ochrony całej populacji na obszarze państw członkowskich, to powstaje pytanie, czy dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona formalnej współpracy między państwami członkowskimi, na które rozciąga się zasięg populacji, w celu zachowania tej populacji, w tym koordynacji środków ochrony i zarządzania, a nawet sporządzenia wspólnego planu zagospodarowania. Natomiast jeżeli tak nie jest, to czy wystarczy, że państwo członkowskie, które podejmuje środki, o których mowa w art. 14 dyrektywy siedliskowej, ustali sytuację, w jakiej znajduje się populacja danego gatunku w innych zainteresowanych państwach członkowskich, czy też ponadto krajowy plan zagospodarowania musi określać konkretne warunki, które muszą spełniać populacje państw sąsiadujących, aby środki mogły zostać wdrożone w przewidziany sposób.
- 29 W przypadku gdyby Trybunał uznał, że również stan ochrony populacji regionalnej państwa członkowskiego musi być właściwy, aby można było podjąć środki na podstawie art. 14, należy odpowiedzieć na pytanie o relację pomiędzy oceną stanu ochrony populacji na podstawie dyrektywy siedliskowej a oceną na

podstawie kryteriów czerwonej księgi IUCN. Sąd odsyłający zwraca się zatem do Trybunału o wyjaśnienie kwestii, czy art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że regionalna populacja gatunku zaklasyfikowanego jako narażony (*vulnerable*) zgodnie z kryteriami czerwonej księgi IUCN nie może mieć właściwego stanu ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Argumentacja Trybunału w wyrokach Komisja/Finlandia, C-342/05 (pkt 26 i 27) i Komisja/Finlandia (Wiosenny odstrzał samców edredona), C-217/19 (pkt 77–80), wydaje się na to wskazywać, jednak wyroki te można różnie interpretować. Odpowiednie powiązanie zostało również ustanowione w wytycznych Komisji z 2008 r. (s. 18–20).

- 30 W niniejszym sporze prawnym organ będący drugą stroną postępowania i KAUR stale podkreślają, że wzrost liczby wilków doprowadziłby do silnych konfliktów społecznych i gospodarczych w społeczeństwie. Jednym z głównych argumentów przemawiających za dopuszczeniem polowań na wilki jest potrzeba ograniczenia szkód wyrządzanych przez dzikie zwierzęta. Pewnym wsparciem dla tego argumentu wydaje się być art. 2 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którym środki podejmowane zgodnie z tą dyrektywą muszą uwzględniać wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne. Zdaniem sądu odsyłającego bardziej spójne jest interpretowanie dyrektywy w ten sposób, że względy gospodarcze i społeczne mogą być brane pod uwagę przy wyborze środków jedynie pod warunkiem zapewnienia właściwego stanu ochrony populacji oraz że określenie właściwego stanu ochrony populacji jest oceną o czysto naukowym charakterze, która nie zależy od takich niedotyczących środowiska naturalnego względów. Pod warunkiem, że zapewniony jest właściwy stan ochrony, względy te mogą przemawiać m.in. za ograniczeniem wzrostu populacji (zob. również wytyczne Komisji z 2008 r., s. 24).
- 31 Sąd odsyłający zwraca się zatem do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej w związku z art. 2 ust. 3 można interpretować w ten sposób, że wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe mogą być również uwzględniane przy określaniu właściwego stanu ochrony gatunku.