

Sprawa C-27/24**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:

Lega Anti Vivisezione (LAV)

Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC)

Druga strona postępowania:

Provincia autonoma di Trento

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

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 schwytniem 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 schwytniu 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 schwytniu 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 niedźwiedzicy brunatnej nazwanej 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 Skarżący (zwani dalej „stowarzyszeniami”) zaskarżyli dekret, podnosząc między innymi, że: a) środek polegający na uśmierceniu jest nieproporcjonalny, ponieważ niedźwiedzica został schwytana, a środek ten został przyjęty tylko dlatego, że

provincia nie zamierza podjąć działań w celu przeniesienia zwierzęcia; b) środek polegający na uśmierceniu wynika ze stwierdzenia zagrożenia ze strony zwierzęcia, lecz stwierdzenie to nie zostało wyjaśnione w zaskarżonym dekrete, ponieważ w celu oceny rzeczywistego zagrożenia, a zatem najbardziej odpowiedniego środka, nie można pominąć analizy interakcji między człowiekiem a niedźwiedziem, które w kontekście przypadkowego spotkania mogą ewoluować w mniej lub bardziej agresywne zachowania ze strony niedźwiedzia jako naturalna konsekwencja zagrożenia, jakie niedźwiedź odczuwa ze względu na bliską obecność człowieka; c) w związku z wcześniejszym zdarzeniem z wnioskowanych opinii wynikało, że nie było przekonujących dowodów dotyczących dynamiki okoliczności faktycznych; d) ustalenie okoliczności faktycznych jest obarczone uchybieniami postępowania dowodowego; e) atak nie jest wynikiem nieodłącznego zagrożenia ze strony niedźwiedzicy, lecz faktu, że bronila ona swoich młodych przed tym, co uważała za bezpośrednie zagrożenie wynikające ze skrajnej bliskości ludzi. Odnosi się to również do wcześniejszych zdarzeń dotyczących tego samego osobnika; f) w celu wyboru najbardziej odpowiedniego środka w niektórych raportach technicznych zaleca się w odniesieniu do niedźwiedzi, które stanowią jedynie potencjalne zagrożenie, jak może to mieć miejsce w przypadku JJ4, zastosowanie środków innych niż uśmiercenie; g) choć przewodniczący prowincji powołuje się w uzasadnieniu również na „Linee guida per l’attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell’articolo 16 della direttiva Habitat” („wytyczne dotyczące wykonania ustawy prowincjonalnej nr 9/2018 i art. 16 dyrektywy siedliskowej”, zwane dalej „wytycznymi”), zgodnie z którymi w przypadku najbardziej niebezpiecznych niedźwiedzi preferowane jest uśmiercenie, to jednak stwierdzenie to należy umieścić w jego kontekście, ponieważ w samych wytycznych przewiduje się, jako rozwiązanie alternatywne w stosunku do uśmiercenia, przeniesienie niebezpiecznego osobnika, czego provincia nie rozważa; h) należy odrzucić argument prowincji, zgodnie z którym niedźwiedzica JJ4 powinna zostać uśmiercona, aby pozostawić więcej miejsca dla innego niedźwiedzia znajdującego się w ośrodku, ponieważ nie można uśmiercić jednego osobnika wyłącznie w celu pozostawienia miejsca dla innego osobnika. Ponadto ośrodek Casteller jest nieodpowiedni, ponieważ niedźwiedź nie może i nie powinien być przetrzymywany przez długi czas w ciasnych pomieszczeniach, które są nie do pogodzenia z jego cechami, w związku z czym trwała niewola jest środkiem anachronicznym i niezgodnym z prawem.

- 3 W skardze opartej na nowych zarzutach stowarzyszenia zaskarżyły wytyczne, podnosząc między innymi, że: a) w wytycznych nie uwzględniono w należyty sposób okoliczności, że istnieją środki alternatywne w stosunku do uśmiercenia, takie jak sterylizacja, założenie obroży z lokalizatorem radiowym, trwała niewola lub przeniesienie, oraz nie uwzględniono wymogu przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dowodowego, w szczególności w odniesieniu do rekonstrukcji dynamiki zdarzeń; b) w wytycznych przewidziano środek polegający na schwytaniu i wypuszczeniu w celu przeniesienia lub oznakowania za pomocą obroży z lokalizatorem radiowym, ale wyłącznie w celu monitorowania zwierząt, nie zaś w celu zaradzenia krytycznym przypadkom; c)

w wytycznych wskazano, że w najpoważniejszych przypadkach, w razie braku innych zadowalających rozwiązań alternatywnych, konieczne jest usunięcie, co oznacza albo umieszczenie w trwałej niewoli albo uśmiercenie, natomiast Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (wyższy instytut ochrony środowiska i badań nad środowiskiem, zwany dalej „ISPRA”) wskazał w odpowiedzi na skargę najbardziej odpowiednie środki w niniejszej sprawie, w tym również wzmocnienie monitorowania, schwytywanie w celu przeniesienia i oznakowania za pomocą obroży z lokalizatorem radiowym, schwytywanie, sterylizację i ponowne wprowadzenie niedźwiedzicy do stanu dzikiego; d) w wytycznych przewidziano bez rozróżnienia uśmiercenie niedźwiedzi w krytycznych przypadkach, bez uwzględnienia innych rozwiązań alternatywnych i bez przeprowadzenia analizy historii poszczególnego osobnika oraz dynamiki zdarzenia, w przeciwieństwie również do dokumentów wymienionych w tych wytycznych, w których sugeruje się natychmiastowe usunięcie tylko w przypadku niedźwiedzi wysokiego ryzyka, natomiast w przypadku niedźwiedzi stanowiących potencjalne zagrożenie sugeruje się dokładną ocenę każdego indywidualnego przypadku, intensywne monitorowanie, a także działania zapobiegawcze i odstraszające.

- 4 W postanowieniu nr 35/2023 sąd odsyłający uznał zarzuty za bezzasadne, ponieważ: **I**) okoliczność, że niedźwiedzica została schwytana, nie jest wystarczająca, by uznać, że środek polegający na uśmierceniu jest nieproporcjonalny, ponieważ środek ten został przyjęty na podstawie ustawy prowincjonalnej nr 9/2018, zgodnie z którą przewodniczący prowincji może zezwolić na uśmiercenie, 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. Ponadto w zaskarżonym dekrete uzasadniono w odpowiedni sposób brak zadowalających rozwiązań alternatywnych w stosunku do uśmiercenia; **II**) stan faktyczny został odpowiednio przedstawiony w świetle przeprowadzonych analiz i sekcji zwłok, z których wynika, że zdarzenie to można przypisać niedźwiedzicy JJ4; **III**) z faktu, że niedźwiedzicy towarzyszyły młode, nie można automatycznie wnioskować, że atak był spowodowany jej instynktem ochrony młodych. Ponadto, jak wynika z opinii ISPRA, zachowanie niedźwiedzicy, zgodnie z Piano d’Azione Interregionale per la Conservazione dell’Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali (międzyregionalnym planem działania na rzecz ochrony niedźwiedzia brunatnego w Alpach Centralnych, zwanym dalej „PACOBACE”), odpowiada najwyższemu poziomowi zagrożenia i zalicza się do kategorii „wysokiego ryzyka”, w przypadku której zaleca się natychmiastowe usunięcie; **IV**) wcześniejsze ataki tej samej niedźwiedzicy, które zostały wskazane przez ISPRA, a także śmiertelny atak z dnia 5 kwietnia 2023 r. są w zupełności wystarczające, aby zaklasyfikować zwierzę jako niedźwiedzia wysokiego ryzyka, niezależnie od przyczyn poszczególnych ataków; **V**) z zaskarżonego dekretu wynika, że środki alternatywne w stosunku do uśmiercenia zostały odpowiednio rozważone, ale przewodniczący prowincji, stosując się do odpowiednich wytycznych, nie uznał, że środki te mogą zaradzić zagrożeniu stwarzanemu przez niedźwiedzicę, ponieważ chwytywanie 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 dożywnię 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 największej przestrzeni, a jeden przez JJ4 oraz należy pozostawić dostępne pomieszczenia w celu umieszczenia innych osobników w sytuacjach nadzwyczajnych; **VI**) krytyka zaskarżonego dekretu w zakresie, w jakim wskazano w nim, że konieczne jest zapewnienie drugiemu niedźwiedziowi przebywającemu w Casteller jak największej przestrzeni w celu zapewnienia mu jak najlepszych warunków życia, jest bezpodstawna, ponieważ paradoksalnie potwierdza ona wybór dokonany przez przewodniczącego prowincji w zaskarżonym dekrete, gdyż same stowarzyszenia przyznają, że niedźwiedź nie może i nie powinien być przetrzymywany przez długi czas w ciasnych pomieszczeniach, które są całkowicie nie do pogodzenia z etologicznymi cechami zwierząt, które przemieszczają się na odległości rzędu nawet kilometrów dziennie.

- 5 W późniejszym postanowieniu w przedmiocie środka zabezpieczającego nr 51/23 sąd odsyłający oddalił również skargę opartą na nowych zarzutach, stwierdzając między innymi, że: **I**) w wytycznych wskazano powody nieskuteczności i niewykonalności działań alternatywnych w stosunku do uśmiercenia, które to powody sąd odsyłający podziela, przynajmniej w przypadku osobników wysokiego ryzyka; **II**) adekwatność środków takich jak „schwytnię i wypuszczenie w celu przeniesienia lub oznakowania za pomocą obroży z lokalizatorem radiowym” lub „sterylizacja” nie jest poparta odpowiednimi dowodami; **III**) sugerowane przez stowarzyszenia „łagodniejsze” środki są w oczywisty sposób nieodpowiednie do zaradzenia zagrożeniu wynikającemu ze swobodnego przemieszczania się niedźwiedzia, który po śmiertelnym ataku w pełni zalicza się do kategorii wysokiego ryzyka.
- 6 Postanowieniem nr 2915/2023 Consiglio di Stato (rada stanu) częściowo zmieniła wspomniane wyżej postanowienia sądu odsyłającego nr 35/2023 i 39/2023 oraz

zawiesiła nakaz uśmiercenia osobnika JJ4, utrzymując tym samym niedźwiedzię przy życiu w niewoli w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Ramy prawne

- 7 Niedźwiedź brunatny jest objęty międzynarodową ochroną na mocy konwencji berneńskiej z dnia 19 września 1979 r.
- 8 Na poziomie Unii art. 12 i 16 dyrektywy dotyczą zakazów chwytania lub zabijania okazów gatunków chronionych dziko występujących, a także możliwych odstępstw od tych zakazów. 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, chwytanie 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

- 9 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, 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.
- 10 Consiglio di Stato (rada stanu) (postanowienie nr 2915/2023) 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 chwytaniu 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).

- 11 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.
- 12 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.
- 13 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

- 14 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

zwierzczenia 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.

- 15 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.
- 16 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.
- 17 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).

- 18 Sąd odsyłający wskazuje, że zna orzecznictwo Consiglio di Stato (rady stanu) zawarte w postanowieniu w przedmiocie środka zabezpieczającego nr 2915/23, dotyczące zakresu zasady proporcjonalności, lecz podnosi, że w postanowieniu tym 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, chwyтaniu 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.
- 19 Podsumowując, sąd odsyłający uważa, że art. 16 dyrektywy – który zezwala na odstępstwo od zakazu celowego chwyтania 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 chwyтaniem a uśmierceniem.
- 20 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 chwyтanie 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.
- 21 Sąd odsyłający zauważa, że brak stopniowania między niewolą a uśmierceniem potwierdza umiejscowienie zakazu chwyтania 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 chwyтaniu 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 chwywanie, 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.

- 22 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.
- 23 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.
- 24 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.