



Bruksela, dnia 12.10.2021 r.
C(2021) 7301 final

Zawiadomienie Komisji

Wytoczne dotyczące ścisłej ochrony gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na podstawie dyrektywy siedliskowej

Zawiadomienie Komisji

Wytyczne dotyczące ścisłej ochrony gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na podstawie dyrektywy siedliskowej

**Wytyczne dotyczące ścisłej ochrony
gatunków zwierząt będących przedmiotem
zainteresowania Wspólnoty na podstawie
dyrektywy siedliskowej**

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	4
1. KONTEKST.....	6
2. ARTYKUŁ 12.....	8
2.1 Ogólne aspekty prawne	9
2.2 Wymagane środki dla systemu ścisłej ochrony.....	11
2.2.1 Środki mające na celu ustanowienie i skuteczne wdrożenie systemu ścisłej ochrony	12
2.2.2 Środki mające na celu zapewnienie właściwego stanu ochrony	14
2.2.3 Środki dotyczące sytuacji opisanych w art. 12	15
2.2.4 Przepisy art. 12 ust. 1 lit. a)–d) w odniesieniu do działań bieżących.....	19
2.3 Przepisy szczególne dotyczące ochrony na podstawie art. 12	26
2.3.1 Celowe chwytnie lub zabijanie okazów gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a)	26
2.3.2 Celowe niepokojenie gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a), w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji	28
2.3.3 Celowe niszczenie lub wybieranie jaj	32
2.3.4 Pogarszanie stanu lub niszczenie terenów rozrodu lub odpoczynku.....	32
2.3.5 Przetrzymanywanie, transport i sprzedaż lub wymiana oraz oferowanie do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego.	43
2.3.6 System monitorowania przypadkowego chwytania i zabijania gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a)	43
3. ARTYKUŁ 16.....	48
3.1 Ogólne aspekty prawne	49
3.1.1 Obowiązek zapewnienia pełnej, jasnej i precyzyjnej transpozycji art. 16	49
3.1.2 Właściwe ogólne stosowanie odstępstw	51
3.2 Starannie kontrolowany system przyznawania odstępstw: 3 testy... 52	
3.2.1 Wykazanie jednej z przyczyn określonych w art. 16 ust. 1 lit. a)–e) (test 1)	55
3.2.2 Brak zadowalającej alternatywy (test 2)	67
3.2.3 Wpływ odstępstwa na stan ochrony (test 3)	70
3.3 Dodatkowe uwagi	74
3.3.1 Rola planów działania dotyczących gatunków	74
3.3.2 Ocena wpływu planów lub projektów i ochrona gatunków.....	75
3.3.3 Rola środków kompensujących	77
3.3.4 Odstępstwa dotyczące wielu gatunków	78
3.3.5 „Natura o charakterze tymczasowym”: kwestia kolonizacji terenów,	

które są w trakcie zagospodarowania, przez gatunki wymienione w załączniku IV 78

3.4 Monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie odstępstw 80

3.4.1. Monitorowanie skutków odstępstw 80

3.4.2. Obowiązki sprawozdawcze zgodnie z art. 16 ust. 2 i 3 81

Załącznik I. Odniesienia do spraw sądowych 84

Załącznik II. Wykaz gatunków zwierząt uwzględnionych w załącznikach II, IV i V 86

Załącznik III. Wdrażanie przepisów art. 12 dyrektywy siedliskowej – przykład wilka 99

WPROWADZENIE

Dlaczego potrzebne są uaktualnione wytyczne dotyczące ścisłej ochrony gatunków zwierząt?

Pierwsze wytyczne dotyczące ścisłej ochrony gatunków zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na mocy dyrektywy siedliskowej¹ opublikowano w 2007 r. Ich celem było zapewnienie lepszego zrozumienia przepisów dotyczących ochrony gatunków oraz szczególnych stosowanych terminów.

Po przeprowadzeniu oceny adekwatności dyrektyw UE dotyczących ochrony przyrody (2014–2016) Komisja Europejska przyjęła *plan działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki*², aby propagować lepsze, inteligentniejsze i bardziej racjonalne pod względem kosztów wdrażanie tych dyrektyw. W ramach działania 1 w tym planie działania wezwano do aktualizacji omawianych wytycznych. Uznano to za konieczne w świetle najnowszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz w celu zapewnienia lepszej spójności z szerszymi celami społeczno-gospodarczymi.

Niniejsze wytyczne są wynikiem tego procesu przeglądu. Uwzględniono w nich praktyczne doświadczenia, jakie zdobyto w ciągu wielu lat w trakcie przy wdrażaniu przewidzianych w dyrektywie siedliskowej przepisów dotyczących ochrony gatunków od czasu publikacji pierwszej wersji wytycznych.

Cel wytycznych

W niniejszych wytycznych skoncentrowano się na obowiązkach wynikających z art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej. Ustanowiono w nich system ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) do dyrektywy, dopuszczając jednocześnie odstępstwo od tych przepisów pod określonymi warunkami. Wytyczne oparto przede wszystkim na stosownych orzeczeniach TSUE oraz przykładach systemów ochrony gatunków obowiązujących w różnych państwach członkowskich.

Dokument ten jest przeznaczony dla władz krajowych, regionalnych i lokalnych, organów ds. ochrony przyrody i innych organizacji odpowiedzialnych za wdrażanie dyrektywy siedliskowej lub w nie zaangażowanych, a także dla zainteresowanych stron. Ma on na celu wsparcie tych podmiotów w opracowaniu skutecznych i praktycznych sposobów stosowania przepisów przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu ram prawnych. Przeprowadzono konsultacje z państwami członkowskimi i najważniejszymi zainteresowanymi stronami w sprawie szeregu projektów wytycznych oraz uwzględniono ich uwagi.

Ograniczenia wytycznych

W niniejszych wytycznych przedstawiono stosowaną przez Komisję interpretację odpowiednich przepisów dyrektywy, ale dokument ten sam w sobie nie ma charakteru aktu prawnego; nie wprowadza nowych przepisów, ale zawiera wskazówki dotyczące stosowania tych przepisów, które istnieją. Jedynie TSUE jest upoważniony do interpretowania prawa Unii w wiążący sposób.

1 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

2 Więcej informacji:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm.

Wytyczne, które będą regularnie aktualizowane, należy czytać w świetle wszelkiego nowego orzecznictwa w tej dziedzinie, a także w świetle doświadczeń wynikających z wdrażania przepisów art. 12 i 16 w państwach członkowskich.

Struktura wytycznych

Dokument składa się z trzech głównych rozdziałów. W rozdziale 1 omówiono miejsce ochrony gatunków w ogólnym systemie dyrektywy siedliskowej. Rozdział 2 zawiera bardziej dogłębną analizę odpowiednich przepisów prawnych art. 12 dyrektywy. W rozdziale 3 przeanalizowano możliwości odstępstw na podstawie art. 16.

Na początku każdej sekcji podsumowano (kursywą) najważniejsze kwestie wynikające z analiz. Pełne odniesienia do spraw Trybunału cytowanych w całym tekście znajdują się w załączniku I. W załączniku II przedstawiono wykaz gatunków zwierząt objętych przepisami dotyczącymi ochrony gatunków. W załączniku III na przykładzie wilka przedstawiono sposób, w jaki można stosować wytyczne.

1. KONTEKST

1.1 Ochrona gatunków zgodnie z dyrektywą 92/43/EWG

(1-1) W art. 2 ust. 1 określono ogólny cel dyrektywy siedliskowej, którym jest „przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat”.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 środki wdrażane zgodnie z tą dyrektywą „mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty”. Jak stanowi art. 2 ust. 3, takie środki „uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”³.

Dlatego też podstawowym celem dyrektywy siedliskowej jest zachowanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony wszelkich siedlisk przyrodniczych i gatunków objętych zakresem zainteresowania Wspólnoty. W art. 1 lit. i) dyrektywy określono, co należy rozumieć pod pojęciem „właściwy stan ochrony” gatunków⁴.

(1-2) Aby osiągnąć ten cel, w dyrektywie zawarto dwa główne zestawy przepisów. Pierwszy zestaw odnosi się do ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków (art. 3–11), a drugi do ochrony gatunków (art. 12–16).

(1-3) Przepisy dotyczące ochrony gatunków (art. 12–16) mają zastosowanie do całego naturalnego zasięgu gatunków w państwach członkowskich, zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi. Przepisy te stanowią uzupełnienie przepisów dotyczących obszarów Natura 2000, które koncentrują się na ochronie siedlisk przyrodniczych i obszarów kluczowych dla siedlisk gatunków chronionych wymienionych w załączniku II do dyrektywy.

(1-4) Dyrektywa jest wiążąca w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak państwom członkowskim wybór co do formy i środków jego osiągnięcia. W utrwalonym orzecznictwie wyjaśniono, że transpozycja do prawa krajowego musi być jasna, precyzyjna, wierna oraz mieć niezaprzeczną moc wiążącą (zobacz sprawy TSUE C-363/85, C-361/88, C-159/99 pkt 32, C-415/01 pkt 21, C-58/02, C-6/04 pkt 21, 25 i 26 oraz C-508/04 pkt 80).

(1-5) Interpretacja i stosowanie przepisów dyrektywy powinny również uwzględniać **zasadę ostrożności** ustanowioną w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), której celem jest zapewnienie wyższego poziomu ochrony środowiska poprzez podejmowanie decyzji o charakterze zapobiegawczym w przypadku wystąpienia ryzyka.

3 Art. 2 ust. 3 znajduje odzwierciedlenie na przykład w przepisach art. 16, w którym przewidziano możliwość odstępstwa od systemu ścisłej ochrony gatunków, między innymi z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym. Art. 2 ust. 3 nie zapewnia jednak dodatkowej podstawy prawnej do zastosowania odstępstwa od obowiązkowych przepisów tej dyrektywy. Zob. w kontekście wyboru obszarów Natura 2000 na podstawie art. 4 ust. 1 wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., sprawa C-371/98 – First Cooperate Shipping, pkt 25, ECLI:EU:C:2000:600.

4 Zob. również „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018”, [„Sprawozdawczość na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej – Uwagi i wskazówki wyjaśniające na okres 2013–2018”], s. 7, https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

(1-6) Należy również podkreślić, że wdrożenie przepisów dyrektywy dotyczących ochrony gatunkowej wymaga **indywidualnego podejścia do poszczególnych gatunków**. Państwa członkowskie powinny zatem zawsze rozpatrywać swoje działania wdrożeniowe w świetle zamierzonego celu, gatunków, których dotyczą, oraz okoliczności towarzyszących każdemu przypadkowi.

(1-7) Te pojęcia elastyczności i proporcjonalności nie powinny być źle rozumiane. Nie ograniczają one obowiązków państw członkowskich w zakresie skutecznego działania, lecz dają organom wystarczające pole manewru, aby mogły dostosować swój sposób wdrażania do konkretnych okoliczności (pod względem stanu ochrony, ale także pod względem społecznym, gospodarczym i kulturowym).

(1-8) Zdaniem Trybunału „art. 12, 13 i 16 dyrektywy siedliskowej stanowią spójny zespół norm mających na celu zapewnienie ochrony populacji danych gatunków, w związku z czym wszelkie odstępstwa, które byłyby niezgodne z tą dyrektywą, naruszałyby zarówno zakazy zawarte w art. 12 lub w art. 13 dyrektywy, jak również zasadę, zgodnie z którą odstępstwa mogą zostać wprowadzone na podstawie art. 16 tej dyrektywy”⁵. Trybunał wyjaśnił ponadto, że „art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) dyrektywy tworzą spójny system norm, które wymagają od państw członkowskich ustanowienia ścisłego systemu ochrony danych gatunków zwierząt i roślin”⁶. Niezależnie od przyjętego podejścia do wdrażania tych przepisów, będą one musiały być zgodne z ogólnym celem dyrektywy, jakim jest zapewnianie różnorodności biologicznej oraz zachowywanie lub odtwarzanie siedlisk przyrodniczych i gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

Naturalny zasięg gatunków i siedlisk – pojęcie dynamiczne

(1-9) Naturalny zasięg w przybliżeniu określa granice przestrzenne, w których występuje dane siedlisko lub dany gatunek. Nie jest on tożsamy z dokładnym miejscem (obszarem faktycznie zajmowanym) lub terytorium, na którym siedlisko, gatunek lub podgatunek stale występuje. Takie faktyczne miejsca lub terytoria mogą być niejednolite lub rozproszone (tj. siedliska i gatunki mogą nie być równomiernie rozmieszczone) w obrębie ich naturalnego zasięgu. Jeśli przyczyna rozproszenia jest naturalna, tj. spowodowana czynnikami ekologicznymi, odizolowane miejsca występowania nie powinny być interpretowane jako ciągły naturalny zasięg. Na przykład w przypadku gatunków alpejskich zasięg może obejmować Alpy i Pireneje, ale nie niziny pomiędzy nimi. Naturalny zasięg obejmuje jednak obszary, które nie są stale wykorzystywane: na przykład w przypadku gatunków wędrownych ich zasięg obejmuje wszystkie obszary lądowe lub wodne, które są zamieszkiwane przez gatunki wędrowne, na których gatunki te przebywają tymczasowo, które przekraczają lub nad którymi przelatują w dowolnym momencie podczas swojej normalnej migracji⁷.

(1-10) Naturalny zasięg nie jest statyczny, lecz dynamiczny: może się zmniejszać i zwiększać. Naturalny zasięg może stanowić jeden z aspektów oceny warunków siedliska lub gatunku. Jeżeli rozmiar naturalnego zasięgu jest niewystarczający, aby umożliwić długotrwałe istnienie danego siedliska lub gatunku, państwa członkowskie są proszone o określenie dla danego zasięgu wartości referencyjnej, która umożliwiłaby stworzenie korzystnych warunków, oraz o podjęcie działań w tym kierunku, na przykład poprzez wspieranie poszerzania bieżącego zasięgu.

5 Wyrok z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, pkt 112, i wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3, pkt 66.

6 Wyrok z dnia 10 maja 2007 r., Komisja/Austria, sprawa C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, pkt 109.

7 Zob. również art. 1 konwencji bońskiej.

(1-11) Jeżeli gatunek lub siedlisko rozprzestrzenia się samoistnie na nowy obszar lub terytorium lub jeżeli gatunek zostaje ponownie wprowadzony na teren swojego dawnego naturalnego zasięgu (zgodnie z zasadami określonymi w art. 22 dyrektywy siedliskowej), obszar taki należy uznać za część naturalnego zasięgu. Również przywracanie, odtwarzanie obszarów siedlisk lub zarządzanie nimi oraz niektóre praktyki rolnicze i leśne mogą przyczynić się do rozszerzenia naturalnego zasięgu siedliska lub gatunku. Pojedyncze osobniki lub zdziczałe populacje gatunków zwierząt wprowadzone celowo lub przypadkowo przez człowieka do miejsc, w których nigdy nie występowały w sposób naturalny, lub do miejsc, w których nie rozprzestrzeniłyby się w sposób naturalny w dającej się przewidzieć przyszłości, należy jednak uznać za znajdujące się poza ich naturalnym zasięgiem i w związku z tym nieobjęte dyrektywą.

2. ARTYKUŁ 12

Treść art. 12

Artykuł 12

1. Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazując:

- a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących
- b) celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji
- c) celowego niszczenia lub wybierania jaj
- d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

2. W odniesieniu do tych gatunków państwa członkowskie wprowadzają zakaz przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem tych pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy.

3. Zakazy przewidziane w ust. 1 lit. a) i b) i w ust. 2 odnoszą się do wszystkich etapów życia tych zwierząt, do których stosuje się niniejszy artykuł.

4. Państwa członkowskie ustanawiają system monitorowania przypadkowego chwytania lub zabijania gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a). W świetle zebranych informacji państwa członkowskie podejmują dalsze badania lub środki ochronne, wymagane w celu zapewnienia, aby przypadkowe chwytanie i zabijanie nie miało znacznego negatywnego wpływu na te gatunki.

(2-1) Art. 12 dotyczy ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a). Artykuł ten ma zastosowanie do całego naturalnego zasięgu gatunków w UE i ma na celu przeciwdziałanie bezpośrednim zagrożeniom dla tych gatunków, a nie zagrożeniom dla ich siedlisk, z wyjątkiem art. 12 ust. 1 lit. d).

(2-2) Załącznik IV lit. a) obejmuje szeroki zakres gatunków, od dużych kręgowców o szerokim zasięgu występowania po małe bezkręgowce o bardzo małym zasięgu występowania. Niektóre gatunki są także wymienione w załączniku II i w związku z tym są również objęte środkami mającymi na celu ochronę ich siedlisk na specjalnych obszarach ochrony (art. 3–10). Inne są jednak wymienione tylko w załączniku IV lit. a), co oznacza, że w odniesieniu do tych gatunków art. 12 (w odniesieniu do gatunków zwierząt) i art. 13 (w odniesieniu do gatunków roślin) stanowią główne przepisy służące osiągnięciu celu ochrony określonego w art. 2 dyrektywy.

(2-3) Przed szczegółowym omówieniem przepisów art. 12 warto przypomnieć pewne ogólne aspekty prawne wypracowane przez TSUE.

2.1. Ogólne aspekty prawne

Transpozycja art. 12 do prawa krajowego musi być pełna, jasna i precyzyjna. Przepisy krajowe muszą być wystarczająco szczegółowe, aby spełniały wymogi dyrektywy.

(2-4) Skuteczne wdrażanie **art. 12 dyrektywy siedliskowej wymaga pełnej, jasnej i precyzyjnej transpozycji przez państwa członkowskie**. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „przepisy dyrektyw należy wdrażać w ramach aktów o niezaprzeczalnej mocy wiążącej, zachowując poziom szczegółowości, precyzji i przejrzystości niezbędny do spełnienia wymogów w zakresie pewności prawa”⁸.

(2-5) W opinii Trybunału „transpozycja dyrektywy do prawa wewnętrznego nie wymaga w sposób konieczny, aby jej treść została formalnie i dosłownie przejęta przez wyraźny, szczególny przepis prawa i w zależności od treści dyrektywy wystarczyć mogą ogólne ramy prawne, pod warunkiem że zapewni to rzeczywiście pełne stosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny”⁹. Trybunał konsekwentnie utrzymuje, że dla spełnienia wymogu pewności prawa jest szczególnie istotne, aby w stosunku do jednostki stan prawny był jednoznaczny i konkretny oraz sprawiał, że jest ona świadoma wszelkich swoich praw i obowiązków, na które w razie potrzeby może się skutecznie powołać przez sądem krajowym¹⁰.

Różne rodzaje ograniczeń mogą być zapisane w prawodawstwie w różnej formie. Niezależnie jednak od tego, jaka forma zostanie zastosowana, musi ona być wystarczająco jasna, precyzyjna i ścisła. Na przykład zakaz stosowania pestycydów, które mogłyby mieć poważne szkodliwe skutki dla równowagi ekologicznej, nie został uznany za wyrażający w sposób wystarczająco jasny, precyzyjny i ścisły konieczność zakazu pogarszania stanu terenów rozrodu lub odpoczynku zwierząt chronionych, jak stanowi art. 12 ust. 1 lit. d)¹¹.

(2-6) Wszelkie przepisy ustanawiające ramy ścisłej ochrony powinny odnosić się konkretnie do gatunków wymienionych w załączniku IV i spełniać wszystkie wymogi określone w art. 12. Trybunał¹² podkreślił znaczenie tej kwestii w wyroku w sprawie *Caretta caretta* (żółw karett). Na wezwanie Trybunału do wskazania przepisów obowiązujących w krajowym systemie prawnym uważanych za spełniające wymogi określone w art. 12 „rząd grecki wymienił jedynie szereg ustaw, rozporządzeń i środków administracyjnych, nie odnosząc się do żadnych konkretnych przepisów spełniających te wymogi”.

Ze względu na szczególny charakter art. 12 Trybunał orzekł, że przepisy prawne lub administracyjne o charakterze ogólnym, np. zwykłe powtórzenie brzmienia art. 12 w ustawodawstwie krajowym, nie zawsze spełniają wymogi w zakresie ochrony gatunków

8 Zob. w szczególności wyrok z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 27, ale także następujące wyroki: wyrok z dnia 30 maja 1991 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, pkt 18 i 24; wyrok z dnia 19 września 1996 r., Komisja/Grecja, sprawa C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341, pkt 13; wyrok z dnia 19 maja 1999 r., Komisja/Francja, sprawa C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252, pkt 37; wyrok z dnia 10 maja 2001 r., Komisja/Niderlandy, sprawa C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257, pkt 21; wyrok z dnia 17 maja 2001 r., Komisja/Włochy, sprawa C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278, pkt 32.

9 Na przykład: Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 21.

10 Zob. w tym celu sprawa 29/84, Komisja/Niemcy, ECLI:EU:C:1985:229, pkt 23; sprawa 363/85, Komisja/Włochy, ECLI:EU:C:1987:196, pkt 7 oraz sprawa C-57/89, Komisja/Niemcy, ECLI:EU:C:1991:225, pkt 18.

11 Sprawa C-98/03, Komisja/Niemcy, pkt 67–68.

12 Zob. wyrok z dnia 30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja, sprawa C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60, pkt 29.

lub gwarantują skuteczne wdrożenie art. 12. Formalna transpozycja art. 12 do ustawodawstwa krajowego nie jest sama w sobie wystarczająca do zagwarantowania jego skuteczności. Należy ją uzupełnić dodatkowymi przepisami wykonawczymi w celu zapewnienia ścisłej ochrony w oparciu o specyfikę oraz konkretne problemy i zagrożenia, w obliczu których stoją gatunki lub grupy gatunków wymienione w załączniku IV.

(2-7) Przy transpozycji dyrektywy państwa członkowskie muszą przestrzegać znaczenia terminów i pojęć użytych w dyrektywie, aby zapewnić jednolitość jej interpretacji i stosowania¹³. Oznacza to również, że krajowe środki transpozycji powinny służyć zagwarantowaniu pełnego stosowania dyrektywy bez zmieniania jej warunków, selektywnego stosowania jej przepisów lub wprowadzania dodatkowych warunków lub odstępstw nieprzewidzianych w dyrektywie¹⁴.

Jak zauważył Trybunał, „dokładność transpozycji przybiera szczególną wagę w takim przypadku jak niniejszy, w którym zarządzanie wspólnym dziedzictwem jest powierzone państwom członkowskim na ich własnych terytoriach [...]. Wynika z tego, że w ramach [dyrektywy siedliskowej], która ustanawia kompleksowe i techniczne przepisy w dziedzinie prawa ochrony środowiska, państwa członkowskie są w sposób szczególny zobowiązane do tego, aby ich przepisy prawne mające zapewnić transpozycję tej dyrektywy były jasne i precyzyjne”¹⁵.

Na przykład uznaje się, że transpozycja art. 12 ust. 1 lit. d), w ramach której zakazuje się jedynie pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku, które są „wyraźnie zauważalne” lub „doskonale znane i określone jako takie”, lub zakazuje jedynie celowego pogarszania lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku¹⁶, prowadzi do zmiany istoty art. 12 ust. 1 lit. d) i ogranicza jego zakres stosowania. Omawiany przepis zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia zakazu niszczenia *wszelkich* terenów rozrodu i odpoczynku, celowego lub nie – a nie tylko tych terenów, które są dobrze znane. Wyklucza to również możliwość wyłączenia czynów legalnych z zakresu zakazu, o którym mowa w art. 12 ust. 1 lit. d). Taki rodzaj transpozycji jest zatem niezgodny z art. 12 ust. 1 lit. d), ponieważ nie zabrania niszczenia – celowego lub innego – *wszelkich* terenów rozrodu i odpoczynku.

(2-8) Ponadto zwykłych praktyk administracyjnych, które ze względu na swój charakter mogą być dowolnie zmieniane przez władze, nie można uważać za stanowiące właściwe wykonanie obowiązku spoczywającego na państwach członkowskich, do których skierowana jest dyrektywa, na mocy art. 189 Traktatu¹⁷. W innej sprawie toczącej się przed sądem umocniono tę decyzję¹⁸. Samego istnienia orzecznictwa krajowego, bez konkretnego przepisu prawnego, nie można uznać za właściwe wywiązanie się z obowiązku pełnej transpozycji dyrektywy. Z drugiej strony „mimo iż mające zastosowanie uregulowanie krajowe jest samo w sobie zgodne z prawem wspólnotowym, uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego może wynikać z istnienia praktyki administracyjnej, która to prawo narusza”¹⁹.

1 – Orzecznictwo TSUE: sprawa *Caretta caretta* (żółw karetta) na Zakintos

13 Na przykład wyrok z dnia 28 marca 1990 r., Postępowania karne przeciwko G. Venusso i G. Zanetti, sprawy połączone C-206 i 207/88, ECLI:EU:C:1990:145.

14 Wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg, sprawa C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95, pkt 28.

15 Zob. na przykład Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 25–26 oraz Komisja/Niemcy, sprawa C-98/03, pkt 59–60.

16 Zob. również Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 79.

17 Na przykład: wyrok z dnia 23 lutego 1988 r., Komisja/Włochy, sprawa 429/85, ECLI:EU:C:1988:83, pkt 12; wyrok z dnia 11 listopada 1999 r., Komisja/Włochy, sprawa C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551, pkt 10; wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg, sprawa C-75/01, pkt 28, ECLI:EU:C:2003:95.

18 Komisja/Austria, sprawa 508/04, pkt 80; wyrok z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Polska, sprawa 46/11, ECLI:EU:C:2012:146, pkt 28.

19 Wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, sprawa 342/05, ECLI:EU:C:2007:341, pkt 22.

Sprawa *Caretta caretta* (Komisja/Grecja, sprawa C-103/00) była pierwszym wyrokiem dotyczącym zastosowania art. 12 dyrektywy siedliskowej do konkretnego gatunku. Przed wydaniem tego wyroku Trybunał nigdy wcześniej nie przedstawił interpretacji zastosowania i zakresu wspomnianego artykułu.

Żółw kareta (*Caretta caretta*) jest wymieniony w załącznikach II i IV do dyrektywy siedliskowej jako gatunek będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i wymagający ścisłej ochrony. Zatoka Laganas na wyspie Zakintos jest najważniejszym terenem rozrodu tego żółwia na Morzu Śródziemnym, a także obszarem Natura 2000.

W 1998 r. wiele organizacji pozarządowych ujawniło liczne problemy, jakich doświadcza ten gatunek na Zakintos. Obejmowały one niekontrolowane wykorzystanie plaż wyspy i otaczającego morza do działalności związanej z turystyką, budowę nielegalnych budynków, korzystanie z motorowerów na plażach i inne działania, które mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na te żółwie.

Komisja wezwała władze greckie do udzielenia informacji na temat środków wprowadzonych w celu ochrony omawianego gatunku na tej wyspie. W oparciu o te informacje oraz ustalenia urzędników z wizyt kontrolnych urzędnicy Komisji postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE ze względu na uchybienie przez Grecję zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 lit. b) i d) dyrektywy siedliskowej. W trakcie postępowania poprzedzającego sądowe rozstrzygnięcie sporów władze greckie utrzymywały, że wprowadzono wszystkie odpowiednie środki w celu zapewnienia ochrony żółwia lub ich przyjęcie lub wdrożenie są w toku.

Po zaktualizowanej ocenie sytuacji dokonanej przez Komisję w 1999 r. nadal uznano, że sytuacja jest niezadowolająca i sprawa została skierowana do Trybunału Sprawiedliwości. W szczególności Komisja zarzuciła, że Grecja naruszyła art. 12 ust. 1 lit. b) i d) dyrektywy siedliskowej, po pierwsze, ze względu na to, że nie przyjęła ram prawnych mających na celu zapewnienie ścisłej ochrony *Caretta caretta* przed jakimkolwiek celowym niepokojeniem podczas rozrodu tego gatunku przed pogorszeniem stanu lub zniszczeniem jego terenów lęgowych, a po drugie, ze względu na to, że nie wprowadziła w terenie żadnych konkretnych, skutecznych środków w celu uniknięcia takich problemów.

W dniu 30 stycznia 2002 r. Trybunał przyjął argumenty Komisji i skazał Grecję za brak ustanowienia i wdrożenia skutecznego systemu ścisłej ochrony żółwia *Caretta caretta* na Zakintos. W szczególności władze greckie nie wprowadziły wymaganych środków mających na celu uniknięcie niepokożenia gatunku w okresie jego rozrodu i zapobieżenie działaniom, które mogą spowodować pogorszenie lub zniszczenie jego terenów rozrodu.

Po drugim orzeczeniu powołano nowy zarząd, który miał nadzorować plaże lęgowe i współpracować z władzami lokalnymi (prefektura, gminy, policja, organ portowy, organ ds. zarządzania terenem publicznym). Z organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi i właścicielami gruntów podpisano także kodeksy postępowania. Po przeprowadzeniu oceny nowych środków wprowadzonych w celu ochrony gatunku Komisja uznała, że Grecja zastosowała się do wyroku Trybunału, i w dniu 27 czerwca 2007 r. postanowiła zamknąć sprawę.

2.2. Wymagane środki dla systemu ścisłej ochrony

(2-9) W art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zobowiązuje się państwa członkowskie, aby wprowadziły „wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony” gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV w ich naturalnym zasięgu. Rodzi to kilka pytań dotyczących definicji niektórych użytych terminów. Choć w dyrektywie wyraźnie określono zakazy, nie zdefiniowano na przykład szczegółowo, co należy rozumieć przez „wymagane” środki lub „system” ścisłej ochrony.

(2-10) Należy zatem przypomnieć, że w ramach interpretacji i wdrażania art. 12 ust. 1 lit. a)–d) konieczne jest uwzględnienie celu dyrektywy określonego w art. 2. Dyrektywa daje więc państwom członkowskim pewien margines swobody, jeżeli chodzi o ustanowienie „systemu” ścisłej ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV. Te

uprawnienia dyskrecyjne podlegają jednak ograniczeniom i muszą spełniać szereg minimalnych wymogów określonych poniżej.

2.2.1. Środki mające na celu ustanowienie i skuteczne wdrożenie systemu ścisłej ochrony

Pełne i skuteczne stosowanie art. 12 wymaga: 1) ustanowienia spójnych ram prawnych dla systemu ścisłej ochrony; 2) konkretnych środków w celu skutecznego egzekwowania jego przepisów w terenie oraz 3) stosowania zestawu spójnych i skoordynowanych środków o charakterze zapobiegawczym.

(2-11) Pełne i skuteczne **stosowanie art. 12 wymaga**, z jednej strony, **ustanowienia spójnych ram prawnych**, tj. przyjęcia specjalnych przepisów ustawowych i wykonawczych lub środków administracyjnych w celu skutecznego zakazania działań określonych w art. 12, **oraz**, z drugiej strony, **stosowania konkretnych środków umożliwiających egzekwowanie tych przepisów** w praktyce w celu ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV. To podwójne zabezpieczenie ma zasadnicze znaczenie dla stosowania art. 12.

Trybunał potwierdził to podejście w sprawach C-103/00 (ochrona *Caretta caretta* na Zakintos²⁰), C-518/04 (ochrona *Vipera schweizeri* na Milos²¹), C-183/05 (ochrona kilku gatunków wymienionych w załączniku IV w Irlandii²²), C-383/09 (ochrona *Cricetus cricetus* we Francji²³) oraz C-504/14 (ochrona *Caretta caretta* na obszarze Zatoki Kiparysyjskiej²⁴).

(2-12) Art. 12 ust. 1 wymaga zatem zarówno ustanowienia, *jak i* wdrożenia systemu ścisłej ochrony, w ramach którego skutecznie zakazuje się wymienionych w nim działań. W związku z tym odpowiedni system ścisłej ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV wymaga również wdrożenia **zestawu spójnych i skoordynowanych środków o charakterze zapobiegawczym**. Powinno to mieć również zastosowanie, w stosownych przypadkach, do transgranicznej koordynacji między sąsiadującymi państwami członkowskimi, a mianowicie w przypadku, gdy państwa te zamieszkuje ta sama populacja chronionego gatunku.

W wyroku w sprawie *Cricetus cricetus* (C-383/09) Trybunał orzekł, że transpozycja przepisu art. 12 ust. 1 lit. d) wymaga, oprócz przyjęcia kompletnych ram legislacyjnych, podjęcia konkretnych i szczególnych działań w zakresie ochrony oraz spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym²⁵ (zob. również sprawa C-518/04²⁶ i sprawa C-183/05²⁷). Taki system ścisłej ochrony musi zatem umożliwiać skuteczne uniknięcie pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku zwierząt gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej (zob. sprawa C-103/00²⁸).

W wyroku w sprawie *Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19) Trybunał potwierdził, że dla realizacji celów dyrektywy siedliskowej istotne jest bowiem, aby właściwe władze były w stanie antycypować działania, które byłyby szkodliwe dla gatunków chronionych przez tę

20 Komisja/Grecja, sprawa C-103/00. Zob. również wyrok z dnia 17 stycznia 1991 r., Komisja/Włochy, C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22, pkt 14, dotyczący art. 7 dyrektywy ptasiej 2009/147/WE.

21 Wyrok z dnia 16 marca 2006 r., Komisja/Grecja, sprawa C-518/04, EU:C:2006:183.

22 Wyrok z dnia 11 stycznia 2007 r., Komisja/Irlandia, sprawa C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14.

23 Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja, sprawa C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

24 Wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, sprawa C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847.

25 Komisja/Francja, sprawa C-383/09, pkt 19 i 20).

26 Komisja/Grecja, sprawa C-518/04, pkt 16.

27 Komisja/Irlandia, sprawa C-183/05, pkt 29 i 30.

28 Komisja/Grecja, sprawa C-103/00, pkt 39.

dyrektywę, niezależnie od tego, czy przedmiotem danego działania jest zabijanie lub niepokojenie tych gatunków²⁹.

(2-13) Wynika to bezpośrednio z terminu „system ścisłej ochrony”, a także uwzględnia konieczność ustanowienia związku między przyjętymi środkami a celami art. 12 i ogólnymi celami dyrektywy. **Środki te muszą przyczyniać się do osiągnięcia celu, jakim jest długoterminowe zachowanie danego gatunku lub odtworzenie jego populacji w jego siedlisku, i muszą być skutecznie egzekwowane.**

Interpretację tę potwierdzają motywy 3³⁰ i 15³¹ dyrektywy odnoszące się do zachęcania do działalności człowieka oraz do środków zarządzania, które są niezbędne do zachowania lub odtworzenia gatunków we właściwym stanie ochrony. Same motywy nie mają żadnego wiążącego skutku prawnego i nigdy nie mogą być nadrzędne w stosunku do przepisów materialnych dyrektywy, ale stanowią jasne wskazanie zamiaru. Dlatego też, mimo że Trybunał nie wykorzystuje preambuły do bezpośredniego uzasadnienia wyroku, nadal jest ona często wykorzystywana jako pomoc w interpretacji przepisów wtórnego prawa materialnego³².

(2-14) Potrzeba konkretnych, spójnych i skoordynowanych środków o charakterze zapobiegawczym w celu wdrożenia wymogu ścisłej ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV nie musi koniecznie oznaczać ustanowienia nowych struktur lub procedur wydawania zezwoleń na szczeblu krajowym. Na przykład w odniesieniu do projektów, które mogą mieć wpływ na gatunki wymienione w załączniku IV, państwa członkowskie mogą dostosować istniejące procedury planowania w celu spełnienia wymogów art. 12. Oznacza to, że ocenę wpływu na gatunki oraz ich tereny rozrodu i odpoczynku można włączyć do istniejących procesów decyzyjnych na różnych poziomach w państwie członkowskim, w tym na przykład decyzji dotyczących planowania zagospodarowania terenu lub procedur oceny oddziaływania na środowisko planów i projektów.

W odniesieniu do bieżących działań państwa członkowskie mogą stosować procedury planowania, przepisy lub kodeksy najlepszych praktyk (które muszą być wystarczająco szczegółowe i jasne) jako narzędzia służące wdrażaniu przepisów art. 12. Jak jednak wyjaśniono w sekcji 2.3.4., takie podejścia i narzędzia raczej uzupełniają niż zastępują formalną ochronę prawną.

2 – Przykład dobrej praktyki: zezwolenia środowiskowe na projekty, ocena skutków i ścisła ochrona gatunków we Francji

Od 2017 r. francuski kodeks ochrony środowiska (art. L181-1) obejmuje zezwolenie środowiskowe, które należy wydać w przypadku projektów mających wpływ na środowisko (nomenklatura wskazuje rodzaje projektów, których takie zezwolenia dotyczą). Celem tego zezwolenia jest zapewnienie zgodności projektów z odpowiednimi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska (w odniesieniu do wody, ryzyka środowiskowego, różnorodności biologicznej, krajobrazu itp.), w tym przepisami dotyczącymi ścisłej ochrony gatunków na podstawie dyrektywy siedliskowej.

W tych ramach wymagana jest ocena wpływu oparta na badaniach ekologicznych, która z kolei może pomóc w określeniu środków niezbędnych do uniknięcia i ograniczenia wpływu na gatunki chronione. Pierwszym celem jest bowiem przestrzeganie zakazów dotyczących gatunków chronionych. Jeżeli nie jest to możliwe, a zatem potrzebne jest odstępstwo od systemu ścisłej ochrony, należy przeprowadzić szczegółowe badanie wykazujące spełnienie warunków przyznania odstępstwa. Kwestię tę ocenia Krajowa Rada Ochrony Przyrody. Zezwolenie środowiskowe można

29 Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 76.

30 „[Z]achowanie takiej różnorodności biologicznej może w niektórych przypadkach wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka”.

31 „[D]la niektórych gatunków fauny i flory wymagany jest ogólny system ochrony w celu uzupełnienia dyrektywy 79/409/EWG; należy zapewnić środki gospodarowania niektórymi gatunkami, jeśli uzasadnia to stan ich ochrony, w tym zakaz stosowania niektórych środków chwytania lub zabijania, przewidując jednocześnie możliwość odstępstw pod pewnymi warunkami”.

32 Na przykład Komisja/Niemcy, sprawa C-57/89.

wydać tylko wówczas, gdy projekt jest w pełni zgodny ze wszystkimi odpowiednimi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska.

Po wydaniu zezwolenia projekt jest poddawany kontrolom terenowym i administracyjnym w celu zapewnienia przestrzegania postanowień warunków zezwolenia.

2.2.2. Środki mające na celu zapewnienie właściwego stanu ochrony

Środki ścisłej ochrony przyjęte na podstawie art. 12 muszą przyczyniać się do osiągnięcia głównego celu dyrektywy, a mianowicie zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony.

(2-15) Wykładnia art. 12 musi uwzględniać cel dyrektywy siedliskowej określony w art. 2, który ma zastosowanie bez rozróżnienia do siedlisk i gatunków wymienionych we wszystkich załącznikach. W konsekwencji **środki ścisłej ochrony przyjęte na podstawie art. 12 powinny zapewnić zachowanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty** lub przyczynić się do ich zachowania lub odtworzenia.

(2-16) Ponadto art. 12 należy interpretować w świetle art. 1 lit. i), który zawiera definicję właściwego stanu ochrony gatunku. Oznacza to, że decyzje dotyczące środków, które należy wprowadzić, muszą być podejmowane z uwzględnieniem szczególnych okoliczności każdej sytuacji oraz specyfiki każdego gatunku. Na przykład cechy gatunku takie jak jego stan ochrony mogą uzasadniać wprowadzenie bardziej konkretnych lub intensywnych środków ochrony.

W sprawie *Cricetus cricetus* (C-383/09, pkt 37 i 25) Trybunał stwierdził, że wdrożone środki były „niewystarczające, aby skutecznie powstrzymać procesy pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku chomika europejskiego”. Trybunał uznał, że „pomimo zastosowania środków przedstawionych w planie odtworzenia [populacji chomika europejskiego] (2007–2011) oraz podjętych przez zainteresowane strony odpowiednich zobowiązań mających na celu zachowanie tego gatunku, otrzymane na dzień dzisiejszy wyniki badań biologicznych są niewystarczające do tego, aby gatunek ten został zachowany we Francji”. Wobec tego „konieczna jest szybka i znacząca poprawa treści przepisów dotyczących chomika europejskiego w taki sposób, aby uzyskać w krótkim okresie wyniki świadczące o odtwarzaniu się tego gatunku”. Oznacza to, że system ścisłej ochrony musi zostać dostosowany do potrzeb i stanu ochrony gatunku.

3 – Dalsze wytyczne: unijne plany działania dotyczące wybranych gatunków

Od 2008 r. Komisja Europejska wspiera opracowywanie szeregu unijnych planów działania dotyczących wybranych gatunków wymienionych w dyrektywie siedliskowej. Plany te mają służyć jako narzędzie do identyfikowania środków mających na celu odbudowę populacji tych gatunków w całym zasięgu ich występowania w UE oraz nadawania odpowiedniego priorytetu tym środkom. Zawierają one informacje o stanie, ekologii, zagrożeniach i aktualnych środkach ochronnych przyjętych dla każdego gatunku oraz wykaz kluczowych działań, wymaganych w celu poprawy stanu ochrony tych gatunków w państwach członkowskich UE oraz zapewnienia zgodności z innymi odpowiednimi przepisami UE. Każdy plan jest wynikiem szeroko zakrojonego procesu konsultacji z poszczególnymi ekspertami w UE.

- Plan działania na rzecz ochrony pętówki babienicy w UE
- Plan działania na rzecz ochrony szlaczkonka szafrańca w UE
- Plan działania na rzecz ochrony susła moregowanego w Unii Europejskiej
- Plan działania na rzecz ochrony wszystkich gatunków nietoperzy w Unii Europejskiej (2018–2024)
- Ogónoeuropejski plan działania na rzecz jesiotrowatych

Plany te mają pomóc państwom członkowskim w ochronie wymienionych gatunków, chociaż nie są to dokumenty prawnie wiążące i nie angażują państw członkowskich ponad ich istniejące zobowiązania prawne wynikające z dyrektywy.

Przygotowane plany działania są dostępne na stronie internetowej:
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm.

4 – Dobre praktyki: ochrona kantabryjskiego niedźwiedzia brunatnego w Hiszpanii

W Hiszpanii żyją trzy duże drapieżniki: ryś iberijski (*Lynx pardinus*), niedźwiedź brunatny (*Ursus arctos*) i wilk (*Canis lupus*). Podobnie jak w innych krajach europejskich dwa ostatnie gatunki były przez wieki obiektem prześladowań.

W połowie XX wieku populacja niedźwiedzi w Górach Kantabryjskich liczyła zaledwie 60–70 osobników, które zostały podzielone na dwie subpopulacje. Kolejna niewielka populacja licząca 20–30 osobników występowała w Pirenejach. Hiszpańska strategia ochrony kantabryjskiego niedźwiedzia brunatnego została przyjęta w 1999 r. i zaktualizowana w 2019 r. W 2007 r. zatwierdzono strategię dotyczącą populacji niedźwiedzia w Pirenejach (ponownie wprowadzonej we francuskich Pirenejach, przy czym niektórych osobników wypuszczono również po stronie hiszpańskiej). Strategie te obejmują między innymi środki wdrażające art. 12 dyrektywy siedliskowej.

W 1992 r. zatwierdzono pierwszy projekt programu LIFE dotyczący odbudowy dwóch subpopulacji w Górach Kantabryjskich. Od tego czasu na całym obszarze ich występowania na północy Półwyspu Iberyjskiego zrealizowano 26 projektów skupiających się bezpośrednio lub pośrednio na niedźwiedziach. Projekty te były realizowane głównie w Górach Kantabryjskich i Galicji, a niektóre także w Pirenejach. Ich celem była poprawa warunków siedliskowych, położenie kresu kłusownictwu, uzyskanie wsparcia i zaangażowanie lokalnych społeczności i podmiotów dzięki podnoszeniu świadomości, poprawie łączności między populacjami, walce z zatrutowaniem oraz zachęcaniu do powiększania populacji.

Dzięki wsparciu rządów krajowych i regionalnych oraz organizacji pozarządowych projekty w Górach Kantabryjskich odniosły znaczny sukces. Poprawiło się również nastawienie mieszkańców do niedźwiedzi, a kłusownictwo prawie całkowicie zanikło. Obecna populacja niedźwiedzi jest szacowana na 270–310 osobników³³ i stale rośnie.

2.2.3. Środki dotyczące sytuacji opisanych w art. 12

Środki, które należy wprowadzić na podstawie art. 12, są ograniczone treścią zakazów i innych zobowiązań zawartych w tym artykule. Może to obejmować przyjęcie i wdrożenie środków zapobiegawczych, które pozwalają przewidywać zagrożenia i ryzyko, na jakie dany gatunek może być narażony, oraz im przeciwdziałać.

(2-17) Zakres i rodzaj środków wprowadzonych w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony są ograniczone przez wykaz zakazów i innych obowiązków wynikających z art. 12 (zob. również sekcja 2.3 poniżej). W związku z tym wprowadzane środki muszą odnosić się do działań zagrażających samym gatunkom (art. 12 ust. 1 lit. a)–c) oraz art. 12 ust. 2–4) lub określonym elementom ich siedlisk (art. 12 ust. 1 lit. d)). Art. 12 ust. 1 sam w sobie ani w połączeniu z art. 2 nie zobowiązuje państw członkowskich do

³³ Więcej informacji można znaleźć pod adresami:

krajowa strategia na rzecz ochrony niedźwiedzia brunatnego w Górach Kantabryjskich:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-oso-cantabrico.aspx>;

krajowa strategia na rzecz ochrony niedźwiedzia brunatnego w Pirenejach:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-proteccion-especial/ce-proteccion-estr-oso-pirineos.aspx>

wprowadzania proaktywnych środków zarządzania siedliskami³⁴; zawiera jedynie wymóg wprowadzania środków mających na celu skuteczne zakazanie wszelkich działań wymienionych w art. 12 ust. 1. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 4 „państwa członkowskie podejmują dalsze badania lub środki ochronne, wymagane w celu zapewnienia, aby przypadkowe chwytnie i zabijanie nie miało znacznego negatywnego wpływu na te gatunki”.

(2-18) Różne rodzaje środków mogą być wymagane w odniesieniu do różnych gatunków wymienionych w załączniku IV i w odniesieniu do różnych sytuacji. Może się to różnić w zależności od różnych wymogów ekologicznych dotyczących danego gatunku oraz od konkretnych problemów i zagrożeń, w obliczu których stoją dane gatunki lub grupy gatunków. **Obowiązkiem organów krajowych jest określenie środków niezbędnych do skutecznego wdrożenia zakazów przewidzianych w art. 12 ust. 1 oraz zapewnienia ścisłej ochrony gatunków.**

(2-19) W związku z tym państwa członkowskie mają obowiązek zarówno wprowadzić zakaz do prawodawstwa (zgodnie z art. 12 ust. 1), jak i skutecznie egzekwować i wdrażać ten zakaz, co obejmuje stosowanie środków zapobiegawczych (takich jak zwiększanie świadomości na temat obowiązujących zakazów, monitoring itp.). Z brzmienia art. 12 i art. 1 lit. i) oraz z celu „utrzymania” właściwego stanu ochrony wynika również, że państwa członkowskie są związane zobowiązaniami wynikającymi z art. 12, nawet zanim zostanie potwierdzone jakiekolwiek zmniejszenie liczebności gatunku lub urzeczywistni się ryzyko zaniku gatunku chronionego³⁵. Nawet jeśli stan ochrony danego gatunku jest właściwy i prawdopodobnie nie ulegnie to zmianie w możliwej do przewidzenia przyszłości, **państwa członkowskie powinny również wprowadzić środki zapobiegawcze w celu ochrony tego gatunku przed działaniami wymienionymi w art. 12.**

TSUE wyjaśnił bowiem, że „wdrożenie systemu ochrony przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy siedliskowej nie jest uzależnione od warunku, by dana działalność niosła ryzyko negatywnego wpływu na stan ochrony danego gatunku zwierząt³⁶, a „ochrona przyznana przez ten przepis nie przestaje obowiązywać w odniesieniu do gatunków, które osiągnęły właściwy stan ochrony³⁷. Ponadto „ponieważ wdrożenie systemu ochrony przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy nie jest uzależnione od liczby okazów danego gatunku, nie może być ono uzależnione [...] od ryzyka negatywnego wpływu na stan ochrony tego gatunku”³⁸.

(2-20) Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyrokach w sprawach C-103/00, C-518/04, C-183/05 i C-383/09, w których Trybunał podkreślił znaczenie prewencyjnego charakteru wprowadzanych środków³⁹. Trybunał odrzucił argument rządu greckiego, że zmniejszenie liczby gniazd musi zostać udowodnione, aby wykazać brak ścisłej ochrony *Caretta caretta*. Zdaniem Trybunału „fakt, że nie wydaje się, aby liczba gniazd tego gatunku zmniejszyła się w ciągu ostatnich 15 lat, sam w sobie nie podważa tego ustalenia”, tj. braku systemu ścisłej ochrony *Caretta caretta*.

Trybunał orzekł, że transpozycja art. 12 wymaga od państw członkowskich nie tylko przyjęcia kompleksowych ram prawnych, ale także wdrożenia praktycznych i konkretnych środków ochrony w tym zakresie, oraz że system ścisłej ochrony zakłada przyjęcie

³⁴ Aktywne środki w zakresie zarządzania na określonym obszarze Natura 2000 mogą być jednak wymagane, jeżeli dany gatunek jest również wymieniony w załączniku II do dyrektywy zgodnie z art. 6 ust. 1.

³⁵ Zob. w szczególności pkt 43 opinii rzecznika generalnego i pkt 31 wyroku *Caretta caretta* w sprawie C-504/14 oraz pkt 21 wyroku *Vipera schweizeri* w sprawie C-518/04.

³⁶ Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 57.

³⁷ Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 78.

³⁸ Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 84.

³⁹ To rozwiązanie zostało już zastosowane w wyroku z dnia 2 sierpnia 1993 r., Komisja/Hiszpania, C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331, pkt 15.

spójnych i skoordynowanych środków o charakterze zapobiegawczym⁴⁰. Taki system ścisłej ochrony musi zatem umożliwiać skuteczne unikanie pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku zwierząt gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej (zob. w tym względzie sprawa C-103/00), Komisja/Grecja, Zb.Orz. 2002, I-1147, pkt 39).

(2-21) Ponadto podstawę takiego podejścia stanowi art. 191 TFUE, zgodnie z którym „polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony”, i opiera się ono na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego. Środki zapobiegawcze pozwalają przewidywać zagrożenia i ryzyko, na jakie dany gatunek może być narażony, oraz im przeciwdziałać. W związku z tym w przypadku niektórych gatunków środki zapobiegawcze powinny również stanowić element „wymaganych środków” na potrzeby ustanowienia systemu ścisłej ochrony.

5 – Dalsze wytyczne: przykłady środków zapobiegawczych, które wspierają skuteczne wdrożenie w praktyce zakazów określonych w art. 12

- Kampanie informacyjne mające na celu zwiększanie świadomości ogółu społeczeństwa lub konkretnej grupy docelowej (np. właścicieli gruntów) na temat wymogów w zakresie ochrony określonych gatunków i miejsc ich występowania, a także ich terenów rozrodu i odpoczynku.
- Działania mające na celu zapewnienie, aby kwestie ochrony gatunków były uwzględniane w ramach odpowiednich rodzajów działalności gospodarczej (np. rolnictwa, leśnictwa lub rybołówstwa), które mogą mieć wpływ na gatunki wymienione w załączniku IV, w celu uniknięcia negatywnych skutków niektórych praktyk związanych z użytkowaniem gruntów lub mórz. Może to obejmować szkolenia, kodeksy postępowania, wytyczne, dostosowanie programów leśnych, planów w zakresie rolnictwa lub praktyk połowowych oraz najlepsze praktyki lub procedury administracyjne.
- Aktywne zapobieganie prawdopodobnego niepokoju (np. ograniczanie dostępu do jaskiń nietoperzy w okresach wrażliwych w celu uniknięcia zakłóceń lub wandalizmu, modyfikacja lub ograniczenie praktyk rolniczych, leśnych lub połowowych).
- Identyfikacja działań szczególnie szkodliwych, które powinny podlegać specjalnym pozwoleniom lub kontroli lokalnej.
- Identyfikacja działań potencjalnie szkodliwych, które powinny podlegać monitorowaniu.
- Włączenie do procedur oceny oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymogów oceny oddziaływania projektów i planów na gatunki wymienione w załączniku IV oraz ich tereny rozrodu i odpoczynku.
- Inspekcje i wykorzystywanie strażników leśnych do nadzoru.
- Opracowanie krajowych planów ochrony, które mogłyby szczegółowo określać wyżej wymienione środki i zapewniać władzom lokalnym/regionalnym, zainteresowanym grupom interesów itp. praktyczne wytyczne dotyczące skutecznego wdrażania tych przepisów w odniesieniu do określonych gatunków.

6 – Przykład dobrej praktyki: krajowy plan ochrony orki w Hiszpanii

W 2017 r. Hiszpania przyjęła plan ochrony orki (*Orcinus orca*) dla Cieśniny Gibraltarskiej oraz Zatoki Kadyksu, czyli dwóch miejsc, w których gatunek ten występuje w hiszpańskich wodach. Jest

⁴⁰ Wyrok z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Cypr, C-340/10, EU:C:2012:143, pkt 60 i 61.

to pierwszy plan ochrony gatunku morskiego przyjęty w Hiszpanii. W hiszpańskim wykazie gatunków zagrożonych stan populacji orki w Cieśninie Gibraltarskiej oraz Zatoce Kadyksu określono jako „podatny na zagrożenie”, ale w swoim ostatnim sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 17 Hiszpania oceniła go jako „właściwy”. Plan ten przewiduje działania ukierunkowane na zmniejszenie liczby zagrożeń dla orki na tym obszarze w celu zagwarantowania właściwego stanu ochrony.

Do głównych zagrożeń należą zmniejszenie liczebności gatunków, które padają ofiarą orki, z powodu przełowienia, wypadki z udziałem statków oraz zanieczyszczenie hałasem i skażenie chemiczne. Plan ten obejmuje zatem środki takie jak zakaz poszukiwania ropy naftowej i gazu przy użyciu badań sejsmicznych w określonych strefach, uregulowanie działalności związanej z obserwacją wielorybów, ograniczenie nakładów połowowych w celu zapewnienia wystarczających zasobów żywnościowych dla populacji orki, zmniejszenie zanieczyszczenia na tym obszarze oraz monitorowanie liczebności stada.

Przyjęto również inne akty prawne dotyczące ochrony waleni. Dekret królewski nr 1727/2007 ustanawia środki ochrony dotyczące waleni obejmujące m.in. działalność związaną z obserwacją wielorybów. W dekrete królewskim nr 699/2018 wyznaczono korytarz ekologiczny dla waleni na Morzu Śródziemnym jako chroniony obszar morski. Zatwierdzono w nim również system profilaktycznej ochrony oraz zaproponowano włączenie korytarza ekologicznego do wykazu obszarów szczególnie chronionych mających znaczenie dla całego rejonu Morza Śródziemnego w ramach konwencji barcelońskiej.

Istnieją również projekty ukierunkowane, w tym projekt LIFE IP INTEMARES, w ramach którego wdrażane są środki ochronne w odniesieniu do waleni, takie jak analiza ruchu morskiego oraz rozmieszczenia waleni, w celu zmniejszenia śmiertelności waleni w wyniku kolizji na wodach wokół Balearów i Wysp Kanaryjskich. Ponadto prowadzone są działania mające na celu kontrolę działalności rekreacyjnej obejmującej zbliżanie się do waleni oraz wprowadzane są środki na rzecz promowania ograniczania hałasu na morzu⁴¹.

7 – Dobra praktyka: ochrona jaskiń nietoperzy w Rumunii

Położone w Rumunii góry Pădurea Craiului, Bi-hor oraz Trascău są pełne spektakularnych podziemnych jaskiń o różnej wielkości. Zamieszkują je ważne kolonie różnych gatunków nietoperzy, które znajdują się pod ochroną na podstawie dyrektywy siedliskowej. Nietoperze są bardzo wrażliwe na wszelkie formy niepokojenia, szczególnie w okresach odpoczynku i hibernacji.

Aby zabezpieczyć istniejące miejsca odpoczynku przed niepokojeniem przez turystów, w 2010 r. uruchomiono projekt LIFE⁴², którego celem było zamknięcie wejść do 15 jaskiń będących ważnym miejscem odpoczynku nietoperzy (dla 100 000 nietoperzy w samej jaskini Huda lui Păpăra). Przy wejściu do jaskiń umieszczono specjalnie zaprojektowane kraty lub ogrodzenie w celu kontroli dostępu ludzi przy jednoczesnym zapewnieniu nieograniczonego dostępu nietoperzom.

Do jaskiń tych nadal można organizować wycieczki z przewodnikiem w małych grupach, ich uczestnicy muszą jednak przestrzegać kodeksu postępowania, aby nie zakłócać spokoju nietoperzy. Przy wejściu do jaskiń umieszczono również tablice informacyjne z wyjaśnieniem, dlaczego zostały one zamknięte oraz jakie gatunki nietoperzy są chronione.

⁴¹ Więcej informacji można znaleźć pod adresami:
Estrategias marinas [Strategie morskie]:

<http://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/estrategias-marinas/>

LIFE IP INTEMARES: <https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-marina-y-litoral/proyectos-proprios/life-ip-paf-intemares> Sociedad Española de cetáceos. [Hiszpańskie Towarzystwo Ochrony Waleni]: <https://cetaceos.com/>

⁴² <http://www.batlife.ro/>

2.2.4. Przepisy art. 12 ust. 1 lit. a)–d) oraz art. 12 ust. 4 w odniesieniu do działań bieżących

W przypadku działań bieżących, takich jak rolnictwo, leśnictwo czy rybołówstwo, wyzwaniem jest stosowanie przepisów dotyczących ochrony gatunków określonych w art. 12 w taki sposób, aby przede wszystkim zapobiegać konfliktom. Wykorzystywanie narzędzi, takich jak instrumenty planowania, kodeksy postępowania oraz praktyczne informacje lub wytyczne, może potencjalnie zaspokoić potrzeby w zakresie ochrony przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów gospodarczych, społecznych i kulturowych. Stosowaniu tych narzędzi muszą jednak towarzyszyć ramy prawne zapewniające właściwe egzekwowanie przepisów przez organy regulacyjne w przypadku ich nieprzestrzegania. Jeśli chodzi o niecelowe niepokojenie lub przypadkowe zabijanie pojedynczych okazów podczas działań bieżących, takie przypadku wymagają działania na podstawie art. 12 ust. 4.

(2-22) Podczas gdy stosowanie przepisów dotyczących ochrony może być wyraźnie powiązane z procedurami dotyczącymi zatwierdzania projektów (np. projektów budowlanych i infrastrukturalnych), ich stosowanie w przypadku działań o charakterze powtarzalnym i szeroko rozpowszechnionych rodzajów działalności, takich jak **rolnictwo, leśnictwo lub rybołówstwo**⁴³, może być kwestią znacznie bardziej złożoną.

Dyrektywa ma jednak zastosowanie również do tych rodzajów działalności. Co więcej, TSUE wyjaśnił, że zakazy zawarte w art. 12 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy siedliskowej mogą mieć zastosowanie do działalności takiej jak działalność w zakresie gospodarki leśnej lub zagospodarowania gruntów, której cel jest ewidentnie inny niż chwytanie lub zabijanie, niepokojenie gatunków zwierząt lub celowe niszczenie lub wybieranie jaj⁴⁴. Analogicznie to samo dotyczy zakazu określonego w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej.

Państwa członkowskie muszą zatem zagwarantować, że spełniają swoje zobowiązania w zakresie ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV również w przypadku działań bieżących. Niekoniecznie oznacza to, że nowe struktury lub procedury wydawania zezwoleń należy wprowadzać na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie najprawdopodobniej dysponują procedurami planowania, przepisami lub kodeksami najlepszych praktyk, które mogłyby zostać dostosowane w celu uwzględnienia przepisów art. 12. Niemniej jednak, niezależnie od podejścia przyjętego w celu zastosowania wymogów określonych w art. 12 do działań bieżących (ustanowienie nowego mechanizmu lub dostosowanie istniejących mechanizmów), państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiednie przestrzeganie wymogów w zakresie ścisłej ochrony. Ponieważ rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo znacznie różnią się w tym względzie, każda z tych dziedzin została omówiona oddzielnie poniżej.

(2-23) Jeśli chodzi o **rolnictwo**⁴⁵, kilka państw członkowskich opowiedziało się za wprowadzeniem środków zapobiegawczych w celu zapewnienia zgodności z art. 12. Może

43 Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo, jako bardzo rozpowszechnione rodzaje działalności, zostały szczegółowo omówione w niniejszym rozdziale. Podczas gdy poziom kontroli ustawowej nad działaniami bieżącymi może się jednak różnić, zasady określone w niniejszym rozdziale należy rozpatrywać jako mające również ogólne zastosowanie do pozostałych działań bieżących (np. działalnością związaną z utrzymaniem szlaków komunikacyjnych, akwakultury, wydobywania surowców, turystyki, działań konserwacyjnych itp.).

44 Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 53.

45 W odniesieniu do relacji między rolnictwem a ochroną środowiska reforma wspólnej polityki rolnej w 2003 r. jest istotna w dwóch kluczowych aspektach. Po pierwsze przerwała ona powiązanie między dotacjami UE a produktywnością gruntów rolnych. Od tego czasu większość rolników otrzymuje jednolitą płatność na gospodarstwo, która nie jest już powiązana z ich produktywnością. Zachęta dla rolników do zwiększenia produktywności jest uwarunkowana wyłącznie kwestiami gospodarczymi podyktowanymi cenami

to obejmować na przykład opracowanie **wytycznych i kodeksów postępowania** (nawet, jeśli nie będą prawnie wiążące), które są dostatecznie szczegółowe i jasne. Warto zauważyć, że zasady dotyczące podstawowej praktyki rolniczej obejmują często ochronę określonych elementów krajobrazu, takich jak żywoploty, stawy itp., które mogą również być siedliskami gatunków wymienionych w załączniku IV. Zakres gatunków, których to dotyczy, jest jednak bardzo szeroki i w niektórych przypadkach państwa członkowskie uznały za zasadne opracowanie bardziej szczegółowych wytycznych dotyczących konkretnych gatunków.

Zgodnie z dyrektywą wymaga się jednak, aby **takie podejścia i narzędzia uzupełniały formalną ochronę prawną, a nie ją zastępowały**, tzn. jeśli te narzędzia (np. kodeksy postępowania, najlepsze praktyki) są ignorowane lub nie są w odpowiedni sposób wdrażane, muszą istnieć procedury prawne umożliwiające skuteczne egzekwowanie przepisów systemu ścisłej ochrony gatunków na podstawie art. 12.

(2-24) W tym kontekście należy podkreślić, że występowanie gatunków chronionych na gruntach rolnych jest często wynikiem stosowania tradycyjnych technik użytkowania gruntów i tradycyjnych praktyk rolniczych, które zazwyczaj mają ekstensywny charakter. Jeśli praktyki użytkowania gruntów są wyraźnie korzystne dla stanu ochrony omawianych gatunków, oczywiste jest, że należy zachęcać rolników do ich kontynuowania. Poza wymogami określonymi w art. 12 ust. 1 przypadkowe chwytnie lub zabijanie chronionych gatunków zwierząt związane z takimi bieżącymi działaniami należy monitorować i poddawać ocenie zgodnie z art. 12 ust. 4.

(2-25) Stosowanie art. 12 w odniesieniu do **leśnictwa** jest pod pewnymi względami bardziej złożone dlatego, że istnieje większe prawdopodobieństwo, iż drzewa, z których ma zostać pozyskane drewno, same są też siedliskiem (terenem rozrodu lub odpoczynku) gatunków wymienionych w załączniku IV. Cechy szczególne tego sektora, tj. długie cykle produkcyjne, a co za tym idzie konieczność długoterminowego planowania, potęgują szczególne wyzwania związane z ochroną gatunków w lasach.

W poszukiwaniu praktyk zrównoważonej gospodarki leśnej, które byłyby zgodne z wymogami w zakresie ochrony w poszczególnych państwach członkowskich, opracowano różnorodne metody rozwiązywania tego problemu. Obecnie stosowane podejścia są różne – od szczegółowego planowania działań w zakresie leśnictwa i wcześniejszego zatwierdzania planów urzędzenia lasu lub ogólnych kodeksów postępowania po wstępne powiadomienia o propozycjach dotyczących wycinki drzew – aby umożliwić organom ochrony środowiska interwencje w przypadkach, w których znane populacje gatunków chronionych mogą być zagrożone.

Tak jak w przypadku praktyk rolniczych te prewencyjne podejścia mogą zapewnić ochronę omawianych gatunków, o ile będą one rozpowszechniane w sposób skuteczny i wdrażane z dobrą wolą i wystarczającymi zasobami. Zachęty gospodarcze mogą ułatwić promowanie akceptacji takiego podejścia, jak w przypadku systemów certyfikacji lasów, które mogą wymagać zgodności z określonymi przepisami dotyczącymi ochrony

rynkowymi. Po drugie warunkiem otrzymania jednolitej płatności na gospodarstwo i jakiegokolwiek innego wsparcia w ramach WPR jest zapewnienie zgodności z szeregiem wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, w tym z unijnymi przepisami dotyczącymi zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz środowiska, a także przestrzeganie szeregu podstawowych zasad dotyczących praktyki rolniczej (normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska). Zgodnie z jedną z tych zasad – normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska nr 7 – rolnicy muszą zapewnić zachowanie elementów krajobrazu, takich jak żywoploty, brzegi, cieki wodne oraz drzewa, co przynosi korzyści dla bioróżnorodności wywołujące kolejne korzyści pośrednie (zob. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_pl). Zob. również ocena Komisji Europejskiej dotycząca zazieleniania opublikowana w grudniu 2017 r. (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_pl) oraz sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”, opublikowane w grudniu 2017 r. (<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/NewsItem.aspx?nid=9338>).

środowiska, w tym ochrony bioróżnorodności i gatunków. Podejścia te mogą oczywiście wymagać dostosowania, aby pozostawać z zgodzie z wymogami w zakresie ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV. Takie podejścia nie dają jednak całkowitej gwarancji, z wyjątkiem przypadków, w których obowiązkowe jest pełne uprzednie zatwierdzenie planów urządzenia lasu, i dlatego (jak wskazano powyżej) muszą być wspierane przez system ochrony prawne umożliwiające egzekwowanie przepisów.

(2–26) **Działania w zakresie leśnictwa byłyby również zgodne z art. 12, jeśli planowano by je w sposób pozwalający w pierwszej kolejności uniknąć wszelkich sytuacji, o których mowa w art. 12.** Odpowiednie podejście prewencyjne pozwoliłoby uniknąć konfliktów z zakazami określonymi w art. 12, gdyby wykluczało wszelkie szkodliwe praktyki leśne w momencie, gdy dany gatunek jest najbardziej narażony, np. podczas rozrodu. Poza okresem rozrodczym środki wymagane na podstawie art. 12 należy określać w zależności od indywidualnych przypadków, w oparciu o potrzeby ekologiczne gatunków, najlepiej w ramach planów urządzenia lasu⁴⁶ i mając na celu uniknięcie pogorszenia stanu lub zniszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

TSUE wyjaśnił, że działania w zakresie gospodarki leśnej należy oprzeć na prewencyjnym podejściu uwzględniającym potrzeby ochrony danych gatunków oraz planować je i realizować w taki sposób, aby nie naruszać zakazów wynikających z art. 12 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy siedliskowej, przy uwzględnieniu, jak wynika z art. 2 ust. 3 tej dyrektywy, wymogów gospodarczych, społecznych, kulturowych, regionalnych i lokalnych⁴⁷. Analogicznie to samo dotyczy zakazu określonego w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej.

8 – Przykład dobrej praktyki: ochrona nietoperzy w lasach, Niemcy

W 2000 r. Niemieckie Stowarzyszenie Opieki nad Gruntami (organizacja parasolowa, w ramach której współpracują użytkownicy gruntów, tacy jak rolnicy i leśnicy, a także działacze na rzecz ochrony przyrody i lokalni politycy) zrealizowało projekt badawczo-rozwojowy dotyczący ekologii nietoperzy w lasach, w którym udział wzięło 50 ekspertów z całego kraju. Na podstawie wyników projektu opracowano szereg zaleceń dla nadleśniczych, opublikowanych przez Federalną Agencję Ochrony Przyrody. Jedno z zaleceń dotyczy na przykład potrzeby zapewniania wystarczającej liczby miejsc odpoczynku dla naturalnej społeczności nietoperzy, w których przypadku zaleca się, aby w 120-letnim lesie użytkowym dostępne było na stałe 25–30 dziupli na hektar odpowiedniego drzewostanu. Odpowiada to średniemu zagęszczeniu od 7 do 10 drzew stanowiących miejsce odpoczynku na hektar.

Od tego czasu kilka krajów związkowych (Bawaria, Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein) zaleciło również, jako dobrą praktykę, objęcie ochroną ponad 10 starych drzew na hektar.

9 – Przykład dobrej praktyki: ochrona nietoperzy w regionie Kastylia i León, Hiszpania

W latach 1997–2000 rząd wspólnoty autonomicznej Kastylia i León realizował projekt LIFE na rzecz ochrony kilku gatunków nietoperzy (LIFE96 NAT/E/003081). Najważniejsze wyniki obejmowały inwentaryzację oraz mapowanie rozmieszczenia nietoperzy w tym regionie, a także udaną instalację 5 000 sztucznych kryjówek dla nietoperzy leśnych oraz włączenie ochrony nietoperzy do innych działań społeczno-gospodarczych. W ramach działań następczych do tego projektu rząd wspólnoty opracował dwa podręczniki: jeden dotyczący ochrony poszczególnych gatunków, a drugi zawierający wykaz środków, jakie należy zastosować w ramach gospodarki leśnej, aby zapewnić zgodność z przepisami w zakresie ochrony gatunków ptaków i nietoperzy zamieszkujących lasy. W 2011 r. przyjęto drugi przewodnik metodyczny dotyczący planowania działań w zakresie gospodarki leśnej na obszarach Natura 2000.

46 Sprawy połączone C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, dotyczące stosowania art. 12 w odniesieniu do działań w zakresie leśnictwa.

47 Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 77.

Podręcznik dotyczący „zgodnego zarządzania” obejmuje działania, takie jak:

1. pozostawienie minimalnego obszaru środowiska ochrony o powierzchni 15 ha na terenach leśnych będących miejscem schronienia dla gatunków nietoperzy leśnych. Obszar ten musi obejmować grupę drzew wybranych przez nietoperze, które następnie zostaną objęte ochroną;
2. zbadanie, oznaczenie i zabezpieczenie drzew które mogą lub mogłyby być potencjalnym miejscem schronienia nietoperzy, na obszarach, gdzie istnieją dowody występowania tych gatunków;
3. sprawdzenie występowania gatunków nietoperzy leśnych przed podjęciem działań związanych z oznaczaniem drzew;
4. zachowanie mozaiki lasów i związanych z nimi siedlisk w skali krajobrazu, z uwzględnieniem, że najodpowiedniejsze dla ochrony nietoperzy są lasy liściaste, a także skupiska dojrzałych drzew na obszarach o powierzchni 10–15 ha.

W 2015 r. przyjęto zarządzenie (ORDER FYM/775/2015), w którym zatwierdzono plany ochrony wszystkich obszarów Natura 2000, a także plany dotyczące rodzajów siedlisk i gatunków na nich występujących, w tym zindywidualizowane plany dotyczące poszczególnych gatunków nietoperzy⁴⁸.

10 – Orzecznictwo TSUE: sprawa Skogen – wycinka lasu

Sprawy połączone -C-473/19 i -C-474/19

Do krajowej dyrekcji lasów wpłynęło zgłoszenie wycinki dotyczące obszaru leśnego w szwedzkiej gminie Härryda. Obszar leśny, którego dotyczyło zgłoszenie, jest siedliskiem przyrodniczym szeregu gatunków chronionych, w tym kilku gatunków ptaków oraz żaby moczarowej, *Rana arvalis* (dyrektywa siedliskowa, załącznik IV lit. a) – gatunki). Planowane działanie w zakresie gospodarki leśnej na tym obszarze będzie skutkowało niepokojeniem okazów tych gatunków chronionych lub ich zabijaniem.

Dyrekcja uznała, że pod warunkiem zastosowania się do przekazanej przez nią opinii działanie nie jest sprzeczne z zakazami przewidzianymi w art. 12 dyrektywy siedliskowej transponowanym do szwedzkiego dekretu w sprawie ochrony gatunków. Trzy stowarzyszenia na rzecz ochrony bezskutecznie domagały się, aby zarząd podjął działania przeciwko zgłoszeniu wycinki i opinii krajowej dyrekcji lasów, a następnie wytoczył powództwo do sądu krajowego.

Sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócił się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi interpretacji dyrektywy ptasiej i siedliskowej, a w szczególności art. 12 dyrektywy siedliskowej:

- Jedno z pytań dotyczyło zasadniczo tego, czy określenia „celowe zabijanie/niepokojenie/niszczenie” zawarte w art. 12 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że jeżeli cel podejmowanych działań jest wyraźnie inny niż zabijanie czy niepokojenie gatunków (na przykład działania w zakresie leśnictwa lub zagospodarowania terenu), zakazy określone w art. 12 mają zastosowanie tylko w przypadku istnienia ryzyka niekorzystnego wpływu na stan ochrony danych gatunków.
- Inne pytanie dotyczyło zasadniczo kwestii, czy wyrażenie „pogarszanie stanu lub niszczenie” użyte w art. 12 ust. 1 lit. d) w odniesieniu do terenu rozrodu zwierząt należy interpretować w ten sposób, że zakaz obowiązuje dopiero od momentu, w którym zaistnieje ryzyko pogorszenia się stanu ochrony danego gatunku lub stanu jego lokalnej populacji dotkniętej tym ryzykiem.

Ponadto sąd krajowy zapytał, czy ścisła ochrona przewidziana w dyrektywach przestaje obowiązywać w odniesieniu do gatunków, w przypadku których osiągnięto cel dyrektywy siedliskowej (właściwy stan ochrony).

W odniesieniu do interpretacji art. 12 dyrektywy siedliskowej TSUE odpowiedział, że:

- zakazy przewidziane w art. 12 ust. 1 lit. a)–c) dotyczą wszelkich środków, również tych, których cel jest w sposób oczywisty inny niż zabijanie lub niepokojenie gatunków zwierząt;

48 Projekt LIFE, Quirópteros/Kastylija i León – działania priorytetowe na rzecz ochrony nietoperzy w strefach zainteresowania wspólnoty autonomicznej Kastylija i León (LIFE96 NAT/E/003081), http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=424

- zakazy te mają zastosowanie na poziomie poszczególnych gatunków i nie są uzależnione od warunku, by dana działalność niosła ryzyko negatywnego wpływu na stan ochrony danego gatunku zwierząt;
- przepis zawarty w art. 12 ust. 1 lit. d) zakazujący pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu ma zastosowanie niezależnie od liczby osobników danego gatunku występujących na danym obszarze i nie może być uzależniony od ryzyka negatywnego wpływu na stan ochrony tego gatunku;
- ścisła ochrona gatunków na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a)–c) ma zastosowanie do wszystkich gatunków wymienionych w załączniku IV niezależnie od tego, czy osiągnęły właściwy stan ochrony czy nie.

(2-27) Kolejnym przykładem działań o charakterze powtarzalnym jest **utrzymanie infrastruktury publicznej**. Środki na rzecz utrzymania można opracować tak, aby ułatwiały ochronę i łączenie siedlisk gatunków ściśle chronionych, takich jak jaszczurka zwinka (*Lacerta agilis*), na liniach kolejowych (np. ostrożne działania związane z utrzymywaniem przydrożnej zieleni, podsypki i roślinności nadrzecznej). Państwa członkowskie mogą sporządzić wytyczne dotyczące dobrych praktyk związanych z takimi środkami na rzecz utrzymania, aby pomóc w zapewnieniu zgodności z wymogami dyrektywy siedliskowej.

(2-28) Państwa członkowskie **mogą także stosować środki dobrowolne**, takie jak zamówienia na usługi dotyczące lasów, środowiska i klimatu oraz działania na rzecz ochrony lasów w ramach wspólnej polityki rolnej, aby przyczynić się wdrażania przepisów art. 12. Takie środki mogą potencjalnie skutecznie łączyć podejście zapobiegawcze z (dobrowolnymi) proaktywnymi środkami zarządzania siedliskami. **Niemniej jednak takie środki mogą jedynie stanowić uzupełnienie formalnej ochrony prawnej, a nie ją zastępować.**

(2-29) Stosowanie art. 12 w odniesieniu do **rybołówstwa** wymaga uregulowania działalności połowowej w celu zapobieżenia negatywnym skutkom dla gatunków ściśle chronionych, takim jak pogorszenie stanu ich terenów rozrodu lub odpoczynku, celowe chwywanie lub zabijanie tych gatunków lub przyłowy tych gatunków przy użyciu narzędzi połowowych. Stosowanie niezbędnych środków zapobiegawczych jest możliwe dzięki wykorzystaniu narzędzi planowania, takich jak plany zarządzania rybołówstwem, lub licencji połowowych obejmujących określone wymogi. W celu zapewnienia odpowiedniej i skutecznej ochrony, powinny się one opierać na dobrej znajomości ryzyka, jakie wiąże się ze stosowaniem niektórych rodzajów narzędzi połowowych. Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na obszary, na których występuje ryzyko interakcji prowadzące do przypadkowych połowów.

Ponieważ w ramach wspólnej polityki rybołówstwa ochrona żywych zasobów morza należy do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, niezbędne środki należy wprowadzać przy użyciu tych ram polityki. Podstawowe zasady, które mają zastosowanie, określono w rozporządzeniu (UE) nr 1380/2013, w którym przyjęto ekosystemowe podejście do zarządzania rybołówstwem, mające na celu ograniczenie wpływu na środowisko i zapewnienie spójności z prawodawstwem w dziedzinie środowiska. W celu wprowadzenia niezbędnych środków zapobiegawczych, takich jak te określone w rozporządzeniu w sprawie środków technicznych (rozporządzenie (UE) 2019/1241⁴⁹), można wykorzystać różne narzędzia zarządzania rybołówstwem.

W ramach procesu regionalizacji, o którym mowa w tym rozporządzeniu, państwa członkowskie muszą przedkładać Komisji wspólne zalecenia w celu przyjęcia aktów delegowanych zawierających niezbędne środki. Zasadniczo państwa członkowskie mogą

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1241 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie zachowania zasobów rybnych i ochrony ekosystemów morskich za pomocą środków technicznych.

stosować niezbędne przepisy i środki zapobiegawcze w odniesieniu do flot rybackich pływających pod ich własną banderą. W przypadku innych flot prowadzących połowy na obszarze morskim państw członkowskich środki należy wprowadzać w drodze aktów delegowanych Komisji. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1380/2013 państwa członkowskie mogą przyjmować środki nadzwyczajne mające pod pewnymi warunkami zastosowanie do wszystkich statków w celu zmniejszenia poważnego zagrożenia dla gatunków. W strefie 12 mil morskich od swojej linii podstawowej mogą także wprowadzać niedyskryminacyjne środki, które pod pewnymi warunkami mają zastosowanie do wszystkich statków.

Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z obecnym stanem wiedzy przyłowy stanowią jedną z głównych presji dotyczących morskich gatunków chronionych, w szczególności waleni, żółwi i ptaków morskich, bardzo ważne jest przyjęcie i wdrożenie skutecznych środków zapobiegawczych w odniesieniu do odpowiedniej działalności połowowej. W tym celu należy wykorzystać dostępne mechanizmy określone we wspólnej polityce rybołówstwa, a w szczególności te, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie środków technicznych (rozporządzenie (UE) 2019/1241). Środki zapobiegawcze mogą na przykład obejmować zmiany lub ograniczenia dotyczące niektórych rodzajów narzędzi połowowych, przestrzenną/czasową regulację działalności połowowej (np. całkowity zakaz stosowania niektórych narzędzi połowowych na obszarze, na którym narzędzia te stanowią zagrożenie dla stanu ochrony gatunków na tym obszarze lub zagrożenie dla ich siedlisk) lub opracowanie alternatywnych narzędzi połowowych.

11 – Dalsze wytyczne: rozporządzenie (UE) 2019/1241

Rozporządzenie 2019/1241 („rozporządzenie w sprawie środków technicznych”), które weszło w życie w 2019 r., przewiduje między innymi przyjęcie środków technicznych mających na celu zapobieganie wpływowi stosowania narzędzi połowowych na gatunki chronione na podstawie dyrektywy siedliskowej oraz na ich siedliska lub łagodzenie takiego wpływu. W szczególności zabrania się w nim:

- stosowania niektórych rodzajów narzędzi połowowych i praktyk połowowych, np. pławnic o długości ponad 2,5 km, które nie działają selektywnie, a zatem mogą niszczyć życie w morzu;
- poławiania, zatrzymywania na statku, przeladunku lub wyładunku gatunków ryb lub skorupiaków, o których mowa w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej, z wyjątkiem przypadku przyznania odstępstw zgodnie z art. 16 tej dyrektywy. Złowionych przypadkowo okazów nie wolno okaleczać i należy je niezwłocznie uwolnić z powrotem do morza; wyjątkiem jest umożliwienie badań naukowych przypadkowo zabitych osobników, jeżeli wyjątek taki przewidziano zgodnie z art. 16 dyrektywy;
- połowów, zatrzymywania na statku, przeladunku lub wyładunku ssaków morskich lub gadów morskich wymienionych w załącznikach II i IV do dyrektywy siedliskowej oraz ptaków morskich objętych dyrektywą ptasią. Złowionych okazów nie wolno okaleczać i należy je niezwłocznie uwolnić.

Ponadto w oparciu o najlepsze dostępne opinie naukowe państwo członkowskie może wprowadzić, w odniesieniu do statków pływających pod jego banderą, środki łagodzące lub ograniczenia dotyczące stosowania określonych narzędzi połowowych. Środki takie ograniczają do minimum i w miarę możliwości eliminują połowy gatunków chronionych w UE. Do celów kontroli państwa członkowskie powiadamiają inne zainteresowane państwa członkowskie o przepisach przyjętych na podstawie ust. 4 tego artykułu. Co więcej, podają one do wiadomości publicznej odpowiednie informacje na temat takich środków.

W załączniku XIII wymieniono obowiązujące środki łagodzące, które obejmują obowiązkowe stosowanie przez statki o długości całkowitej wynoszącej co najmniej 12 m aktywnych dźwiękowych urządzeń odstrasżających na niektórych rodzajach narzędzi połowowych na konkretnych obszarach wskazanych w tym załączniku. W takich przypadkach państwa członkowskie podejmują niezbędne kroki w celu monitorowania i oceny, w drodze badań naukowych lub projektów pilotażowych, skutków, jakie przynosi z czasem stosowanie tych dźwiękowych urządzeń

odstraszających w danych połowach i na danych obszarach. Państwa członkowskie mające bezpośredni interes w zarządzaniu mogą przekazywać wspólne rekomendacje zawierające niezbędne środki zmieniające, uzupełniające lub uchylające środki wymienione w załączniku XIII lub wprowadzające odstępstwa od tych środków, które to rekomendacje mogą zostać przyjęte przez Komisję jako akty delegowane.

W kontekście siedlisk gatunków chronionych szereg obszarów wymienionych w załączniku II do rozporządzenia jest zamkniętych dla niektórych rodzajów rybołówstwa. Jeżeli zgodnie z najlepszymi opiniami naukowymi zaleca się zmianę tego wykazu, Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu.

(2-30) Ogólny wniosek, jaki można wyciągnąć z tej sekcji, jest taki, że najlepiej byłoby, gdyby działania bieżące były podejmowane w taki sposób, aby w pierwszej kolejności unikać konfliktów z przepisami dotyczącymi ochrony gatunków. Takie podejście ma również tę zaletę, że potencjalnie chroni osobę zaangażowaną w dane działanie (tj. przed ściganiem), o ile osoba ta przestrzega tych środków. W tym celu można stosować narzędzia, takie jak instrumenty planowania, systemy uzyskiwania uprzedniej zgody, kodeksy postępowania oraz praktyczne informacje lub wytyczne. Takie środki powinny:

- a) stanowić element „wymaganych środków” przewidzianych w art. 12 w celu ustanowienia i wdrożenia skutecznego systemu ścisłej ochrony;
- b) uwzględniać wymogi ścisłej ochrony;
- c) zapewniać, aby wszelkie szkodliwe działania w pełni uwzględniały potrzeby danego gatunku lub populacji w zakresie ochrony oraz aby towarzyszyły im ramy prawne ścisłej ochrony, które gwarantują odpowiednie egzekwowanie przepisów przez organy regulacyjne w przypadku nieprzestrzegania przepisów (aspekty pewności prawa są spełnione) oraz
- d) ułatwiać określenie odpowiednich poziomów nadzoru (wymaganych na podstawie art. 11 dyrektywy) i sposobów ich finansowania.

2.3. Przepisy szczególne dotyczące ochrony określone w art. 12

2.3.1. Celowe chwytnie lub zabijanie okazów gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a)

W art. 12 ust. 1 lit. a) zakazuje się jakichkolwiek form celowego chwytnie lub zabijania okazów gatunków dziko występujących wymienionych w załączniku IV lit. a). Wprowadzono w nim wymóg wdrożenia jasnych, skutecznych i dobrze monitorowanych środków zapobiegających celowemu zabijaniu lub chwytnie. Odpowiednie informacje i wytyczne właściwych organów pomagają we wdrażaniu tych przepisów w praktyce. TSUE interpretuje termin „celowy” jako wykraczanie poza „bezpośredni zamiar”. „Celowe” działania należy rozumieć jako działania osób lub podmiotów, które wiedzą, że ich działanie najprawdopodobniej doprowadzi do popełnienia czynu zabronionego przeciwko gatunkowi, a mimo to zamierzają je popełnić lub przynajmniej świadomie akceptują możliwe do przewidzenia skutki tego działania.

(2-31) W art. 12 ust. 1 lit. a) zakazuje się jakichkolwiek form celowego chwytnie lub zabijania⁵⁰ dziko występujących okazów gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a). Zgodnie z art. 12 ust. 3 zakaz ten dotyczy wszystkich etapów życia tych zwierząt. Zgodnie z art. 1 lit. m) „okaz oznacza każde zwierzę lub roślinę, żywe lub martwe, należące do gatunków wymienionych w załącznikach IV i V, dowolną część lub ich pochodną oraz inne towary, które wydają się być częściami lub produktami otrzymanymi ze zwierząt lub roślin tych gatunków, według załączonego dokumentu, opakowania, oznaczenia lub etykiety albo na podstawie innych okoliczności”.

(2-32) W sprawie *Caretta caretta* (C-103/00, pkt 37) Trybunał odniósł się do elementu „zamiaru”, zauważając, że: „używanie motorowerów na plażach będących miejscem rozrodu było zabronione; postawiono ostrzeżenia informujące o tym, że na plażach znajdują się żółwie gniazda. Obszar morski wokół Gerakas i Dafini sklasyfikowano jako obszar ścisłej ochrony i postawiono tam specjalne ostrzeżenia”. Według Trybunału fakt, że pomimo publicznie dostępnych informacji na temat potrzeby ochrony tych obszarów, ludzie używali na plaży motorowerów, a na otaczających ją obszarach morskich korzystano z rowerów wodnych i małych łodzi⁵¹, stanowił celowe niepokojenie żółwi w okresie lęgowym w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. b). Z tego względu Trybunał „wydaje się interpretować »celowość« jako świadomą akceptację konsekwencji”⁵².

(2-33) W sprawie C-221/0453 Trybunał przedstawił bardziej szczegółowe uzasadnienie. W tej sprawie Komisja wniosła powództwo do Trybunału, ponieważ w związku z wydaniem przez władze regionu Kastylia i León pozwolenia na stosowanie wnyków na kilku prywatnych terenach łowieckich Hiszpania naruszyła art. 12 ust. 1 lit. a) w zakresie ochrony wydry (*Lutra lutra*). Trybunał odwołał się do ustaleń w sprawie *Caretta caretta* i stwierdził, że **„[a]by przesłanka celowości, figurująca w art. 12 ust. 1 lit. a), została spełniona, należy ustalić, że organ wydający akt zmierzał do chwytnie lub zabijania okazów gatunku objętego ochroną lub co najmniej liczył się z możliwością ich chwytnie lub zabijania”**⁵⁴.

50 W swoim wyroku z dnia 18 maja 2006 r. (Komisja/Hiszpania, sprawa C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329, pkt 69) Trybunał wyjaśnił, że jak wynika z lektury różnych wersji językowych tego przepisu, przewidziana w nim przesłanka celowości odnosi się jednocześnie do chwytnie i zabijania chronionych gatunków zwierząt.

51 Ponieważ Trybunał podkreślił fakt, że zarówno jazda na motorowerach, jak i obecność małych jednostek pływających nie należały do odosobnionych przypadków, w praktyce wydaje się, że powtarzalny charakter naruszeń był decydujący dla udowodnienia celowego niepokojenia gatunków.

52 Zob. pkt 118 opinii rzecznika generalnego w sprawie C-6/04.

53 Komisja/Hiszpania, sprawa C-221/04.

54 Komisja/Hiszpania, sprawa C-221/04, pkt 71.

Trybunał wykorzystał to jako „wymagane kryterium” i w tej sprawie stwierdził, że sporne pozwolenie dotyczyło polowania na lisy, a w konsekwencji samo w sobie nie miało na celu pozwolenia na chwytanie wydr. Ponadto Trybunał podkreślił, że występowanie wydry na danym obszarze nie zostało formalnie ustalone, a zatem nie wykazano również, że wydając sporne zezwolenia na polowania na lisy, władze hiszpańskie wiedziały, iż podejmują ryzyko spowodowania zagrożenia dla wydr. W rezultacie Trybunał doszedł do wniosku, że czynniki wymagane do spełnienia przesłanki celowości w odniesieniu do chwytania i zabijania okazu gatunku podlegającego ochronie nie zostały stwierdzone⁵⁵.--

W sprawie C-340/10 Trybunał orzekł, że Cypr uchybił zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 poprzez zezwalanie na działalność, która poważnie zagraża cechom ekologicznym jeziora Paralimni, oraz poprzez brak przyjęcia środków ochronnych koniecznych do zachowania populacji gatunku *Natrix natrix cypriaca* (cypryjskiego zaskrońca zwyczajnego) oraz poprzez brak przyjęcia środków koniecznych dla ustanowienia i stosowania systemu ścisłej ochrony tego gatunku.

(2-34) Na podstawie podejścia przyjętego przez Trybunał w sprawach C-103/00 i C-221/04 „celowe” działania należy rozumieć jako działania podejmowane przez osobę, która jest świadoma, że działania te doprowadzą do schwywania lub zabicia osobników należących do gatunków wymienionych w załączniku IV lub świadomie akceptuje możliwość popełnienia takiego czynu zabronionego.

Innymi słowy, **przepis ten dotyczy nie tylko osoby, która w pełni świadomie zamierza schwytać lub zabić okaz należący do gatunku chronionego, ale również osoby, która posiada wystarczającą wiedzę i jest świadoma prawdopodobnych konsekwencji swojego działania, a mimo to podejmuje to działanie, które w efekcie prowadzi do schwywania lub zabicia okazów** (np. jako niechciany, ale akceptowany efekt uboczny) (zamiar warunkowy).

Organy krajowe powinny przy użyciu wszelkich właściwych środków aktywnie rozpowszechniać informacje na temat występowania gatunków chronionych oraz wszelkich obowiązujących przepisów dotyczących ich ochrony. Przykładem są postawione na plażach ostrzeżenia wskazujące na obecność gniazd żółwi na tych plażach we wspomnianej sprawie *Caretta caretta*.

(2-35) Konieczność informowania ma również duże znaczenie w przypadku gatunków schwytych przypadkowo podczas połowów prowadzonych z naruszeniem przepisów w dziedzinie rybołówstwa. UE przyjęła pewne przepisy dotyczące ochrony walenii przed chwytaniem i zabijaniem przy użyciu narzędzi połowowych. W rozporządzeniu 2019/1241 zabroniono stosowania przez określone statki niektórych rodzajów narzędzi połowowych na konkretnych obszarach bez jednoczesnego stosowania aktywnych dźwiękowych urządzeń odstrasżających, które mogą zapobiegać zaplątywaniu się morświnów w sieci rybackie (zob. również sekcja 2.3.6). W takich przypadkach państwa członkowskie muszą nie tylko zapewnić skuteczną kontrolę i egzekwowanie stosowania dźwiękowych urządzeń odstrasżających, ale także przekazać rybakom pełne informacje o tym obowiązku.

12 – Przykład dobrej praktyki: współpraca z rybakami w celu przywrócenia *Monachus monachus* w Grecji

Zgodnie z dyrektywą siedliskową mniszka śródziemnomorska *Monachus monachus* stanowi gatunek o znaczeniu priorytetowym wymieniony zarówno w załączniku II, jak i w załączniku IV. W Grecji od kilkudziesięciu lat realizowany jest program ochrony tego gatunku. Program ten obejmował środki na rzecz ratowania i rehabilitacji rannych osobników, tworzenia obszarów chronionych oraz

55 Komisja/Hiszpania, sprawa C-221/04, pkt 72–74.

zarządzania, monitorowania, budowania świadomości społecznej, edukacji środowiskowej oraz tworzenia odpowiednich ram prawnych. Kluczowym elementem tych starań na rzecz ochrony są działania przeprowadzone we współpracy z rybakami.

Greckie Stowarzyszenie na rzecz Badania i Ochrony Mniszek Śródziemnomorskich (MOM) wprowadziło szereg środków mających na celu poprawę często konfliktowej relacji między rybakami a mniszkami śródziemnomorskimi. W 2009 r. opracowało ono plan działania na rzecz łagodzenia interakcji między mniszkami śródziemnomorskimi a połowami w Grecji, w którym określono liczne środki legislacyjne, zarządcze i techniczne ograniczające zagrożenia dla tego gatunku i chroniące jego źródło pożywienia. Co bardzo ważne, środki te zmniejszają także obciążenie finansowe rybaków wynikające z uszkodzenia ich narzędzi połowowych i szkód w zakresie ich połowów.

Przeprowadzono obszerne badania dotyczące preferencji żywieniowych mniszek śródziemnomorskich połączone z badaniami zidentyfikowanych miejsc ich częstego występowania i zestawiono te dane z danymi dotyczącymi pojemności statków i zagęszczenia statków rybackich, wykorzystania narzędzi połowowych i wpływu na połowy. W działania badawcze zaangażowały się bezpośrednio przedsiębiorstwa rybackie oraz inne zainteresowane strony, takie jak straż portowa, departamenty rybołówstwa i właściciele gospodarstw rybackich. Rybacy przeszli także szkolenie z postępowania w przypadkach zaplątania mniszek śródziemnomorskich w sieci; we współpracy z rybakami przetestowano eksperymentalne metody połowu. Przeprowadzono także specjalnie dostosowaną kampanię informacyjną skierowaną do sektora rybołówstwa⁵⁶. Wszystkie te działania doprowadziły do znacznego zmniejszenia liczby mniszek śródziemnomorskich przypadkowo schwytych lub zabitych przez rybaków oraz stopniowego odbudowania populacji mniszki śródziemnomorskiej w Grecji.

2.3.2. Celowe niepokojenie gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a), w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji

(2-36) W art. 12 ust. 1 lit. b) zakazano celowego niepokojenia zwierząt należących do gatunków wymienionych w załączniku IV, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji, gdy gatunki te są bardziej narażone na zagrożenia⁵⁷. Art. 12 ust. 3 stanowi, że zakaz ten dotyczy wszystkich etapów życia zwierząt należących do gatunków, o których mowa w załączniku.

2.3.2.a) Celowe niepokojenie

Każde celowe niepokojenie, które może mieć wpływ na szanse przeżycia, sukces rozrodczy lub zdolność reprodukcyjną gatunków chronionych lub które prowadzi do zmniejszenia zamieszkiwanego obszaru lub do przeniesienia bądź przemieszczenia gatunków należy uznać za „niepokojenie” zgodnie z art. 12.

(2-37) Ani w art. 12, ani w art. 1 dyrektywy siedliskowej nie uwzględniono definicji terminu „niepokojenie”⁵⁸. Przepis nie jest wyraźnie ograniczony do „poważnego”

56 Projekt MOFI realizowany w ramach programu LIFE:

<https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/details/2592>

Action Plan for the mitigation of the negative effects of monk seal-fisheries interactions in Greece [Plan działania na rzecz łagodzenia negatywnych skutków interakcji między mniszką śródziemnomorską i połowami w Grecji] – sprawozdanie podsumowujące w języku angielskim (<https://www.monachus-guardian.org/library/mom09a.pdf>).

National Strategy and Action Plan for the Conservation of the Mediterranean Monk Seal in Greece, 2009–2015 [Krajowa strategia i plan działania na rzecz ochrony mniszki śródziemnomorskiej w Grecji na lata 2009–2015] (<https://www.monachus-guardian.org/library/notarb09b.pdf> www.mom.gr).

57 W sprawie Komisja/Luksemburg, C-75/01, pkt 53–54 Trybunał orzekł, że Luksemburg nie zapewnił pełnej transpozycji art. 12 ust. 1 lit. b), ponieważ nie zakazał celowego niepokojenia gatunków w okresie migracji.

58 Wytyczne sporządzone na podstawie art. 6 zawierają jednak pewne użyteczne informacje na temat tego terminu w odniesieniu do siedlisk. Zob. zawiadomienie Komisji „Zarządzanie obszarami Natura 2000 – przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG” (https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_.nov_2018_endocx.pdf).

niepokojenia, jak ma to miejsce w przypadku art. 6 ust. 2 dyrektywy, ale zakres tego przepisu należy interpretować w świetle nadrzędnego celu dyrektywy.

Jak już wspomniano, wdrożenie systemu ochrony przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. a)-d) dyrektywy siedliskowej „nie jest uzależnione od warunku, by dana działalność niosła ryzyko negatywnego wpływu na stan ochrony danego gatunku zwierząt”⁵⁹, a „ochrona przyznana przez ten przepis nie przestaje obowiązywać w odniesieniu do gatunków, które osiągnęły właściwy stan ochrony”⁶⁰.

Jasne jest, że **każde działanie, które wiąże się z celowym niepokojeniem gatunku w stopniu potencjalnie wpływającym na szanse jego przeżycia, sukces rozrodczy lub zdolność reprodukcyjną lub prowadzi do zmniejszenia zamieszkiwanego obszaru lub przeniesienia bądź przemieszczenia gatunków należy uznać za „niepokojenie”,** o którym mowa w art. 12.

(2-38) Mając na uwadze wszystkie etapy życia zwierząt (w szczególności strategię reprodukcyjną lub mobilność) i często bardzo skomplikowane interakcje społeczne niektórych zwierząt, niepokojenie poszczególnych osobników często może wywierać wpływ na poziomy populacji. Na przykład taka sytuacja miałaby miejsce w przypadku niepokojenia ciężarnej samicy lub oddzielenia matki od młodego w przypadku dużych, długo żyjących zwierząt o dużej mobilności i niskiej płodności, takich jak ssaki morskie.

(2-39) Zasadniczo istotnymi parametrami przy ocenie wpływu niepokojenia na dany gatunek są: intensywność, czas trwania i częstotliwość powtarzania się niepokojenia. Należy wziąć pod uwagę fakt, że poszczególne gatunki wykazują różną wrażliwość lub inaczej reagują na ten sam rodzaj niepokojenia. Czynniki niepokojące jeden gatunek mogą nie być źródłem niepokojenia dla innego gatunku. Ponadto wrażliwość pojedynczego osobnika danego gatunku może być zmienna w zależności od pory roku lub określonych okresów cyklu rozwojowego (np. w okresie rozrodu).

Możliwość tę uwzględniono w art. 12 ust. 1 lit. b), w którym podkreślono, że należy zakazać celowego niepokojenia szczególnie podczas okresów większej wrażliwości, tj. okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji. Należy również wziąć pod uwagę fakt, że niepokojenie (np. poprzez hałas, źródło światła) niekoniecznie musi zawsze wiązać się z bezpośrednim naruszeniem fizycznej integralności osobników danego gatunku. Niepokojenie może mieć również pośredni niekorzystny wpływ na zwierzęta należące do danego gatunku (np. poprzez zmuszenie ich do ucieczki, co skutkuje utratą dużej ilości energii: na przykład nietoperze niepokojone w czasie snu zimowego rozgrzewają się i uciekają, przez co tracą dużą ilość energii i mają mniejsze szanse na przetrwanie zimy).

(2-40) **Należy zatem analizować poszczególne przypadki.** Właściwe organy będą musiały szczegółowo rozważyć, jaki poziom niepokojenia należy uznać za szkodliwy, uwzględniając cechy szczególne danego gatunku i daną sytuację, jak wyjaśniono powyżej. Na przykład powtarzające się niepokojenie waleni przez statki wykorzystywane do obserwacji wielorybów może mieć istotny wpływ na poszczególne okazy i w rezultacie niekorzystne konsekwencje dla lokalnej populacji. Z drugiej strony za niepokojenie zgodnie z art. 12 nie należy uznawać sporadycznego niepokojenia, które prawdopodobnie nie wywiera żadnego niekorzystnego wpływu na poszczególne osobniki ani na lokalną populację, czego przykładem jest odstraszenie wilka, aby nie wszedł do zagrody z owcami i nie wyrządził szkód.

59 Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 57 i 84.

60 Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 78.

(2-41) Aby można było uznać, że niepokojenie wchodzi w zakres stosowania art. 12 ust. 1 lit. b), musi być „celowe” (aby zapoznać się z definicją terminu „celowy”, zob. sekcja 2.3.1). Ponownie w sprawie *Caretta caretta* (C-103/00) Trybunał przeanalizował wszystkie poszczególne aktywności prowadzone na plażach będących miejscem rozrodu w celu ustalenia związku przyczynowego między tymi aktywnościami a niepokojeniem danego gatunku. Trybunał ustalił, po pierwsze, że jazda motorowerami na plażach będących miejscem rozrodu żółwi kareta mogła niepokoić ten gatunek głównie za sprawą hałasu, w szczególności w okresie składania jaj, inkubacji i wylęgu oraz w czasie, w którym młode żółwie zmierzały do morza. Zagrożenie dla życia i dobrostanu żółwi stanowiła również obecność małych statków blisko plaż będących miejscem wylęgu. Zdaniem Trybunału takie okoliczności wystarczyły – do celów art. 12 ust. 1 lit. b) – do stwierdzenia, że doszło do celowego niepokojenia danego gatunku w okresie rozrodu.

13 – Orzecznictwo TSUE: niepokojenie żółwia kareta (*Caretta caretta*) na obszarze Zatoki Kiparysyjskiej

Żółw kareta (*Caretta caretta*) jest wymieniony w załącznikach II i IV do dyrektywy siedliskowej, a zatem wymaga ścisłej ochrony. Morze Śródziemne stanowi obszar dojrzewania młodych, a także popularny obszar wśród osobników dorosłych w miesiącach wiosennych i letnich. Wzdłuż wybrzeża Morza Śródziemnego Grecja stanowi najpopularniejsze miejsce gniazdowania – corocznie znajduje się tam ponad 3 000 gniazd. Największy obszar gniazdowania w regionie Morza Śródziemnego znajduje się w zatoce Laganas na wyspie Zakintos, a na drugim miejscu uplasowała się Zatoka Kiparysyjska (obszar Natura 2000 (GR2550005)), w której korzystnym uwarunkowaniem są dobrze zachowane wydmy i las przybrzeżny, ale której zagraża niekontrolowany rozwój.

Dwie sprawy toczące się przed Trybunałem (C-103/00 i C-504/14) dotyczyły stosowania art. 12 ust. 1 lit. b) i d) w celu ustanowienia i wdrożenia skutecznego systemu ścisłej ochrony żółwi kareta na tych obszarach. Trybunał orzekł, że Grecja nie wywiązała się z zobowiązań wynikających z przepisów dyrektywy, gdyż nie wdrożyła odpowiednich środków, aby zapobiec niepokojeniu tego gatunku w okresie rozrodu i pogarszaniu stanu lub niszczeniu terenów rozrodu.

Wobec braku zintegrowanych i spójnych krajowych ram prawnych, w tym braku zatwierdzonego planu zagospodarowania, Trybunał orzekł, że ścisła ochrona żółwia kareta, a także jego terenów rozrodu nie jest zagwarantowana. System ścisłej ochrony nie może zostać ustanowiony wyłącznie za pomocą niepełnego zestawu pojedynczych środków, który dotyczy ogólnej ochrony środowiska i nie ma na celu uniknięcia w konkretny sposób wszelkiego celowego niepokojenia danego gatunku w okresie rozrodu, jak również wszelkich działań, które mogłyby skutkować pogorszeniem stanu siedlisk lub zniszczeniem terenów rozrodu⁶¹.

14 – Dalsze wytyczne: rozwiązanie problemu skutków hałasu powodowanego pod wodą przez człowieka odczuwanych przez walenie

Działalność, która może powodować niepokojenie gatunków morskich znajdujących się pod ścisłą ochroną, takich jak walenie, obejmuje transport morski lub morskie farmy wiatrowe za sprawą ciągłego hałasu, a także budownictwo, poszukiwanie ropy naftowej i gazu ziemnego lub działania wojskowe za sprawą hałasu impulsowego. Działania te powodują niepokojenie walen i zagłuszanie dźwięków wydawanych przez nie do komunikacji, krótko- i długoterminowy ubytek słuchu, obrażenia ciała, a nawet śmierć. W połączeniu z dodatkowymi konsekwencjami, do jakich zaliczają się stres, dezorientacja i panika, taki wpływ może być druzgocący dla poszczególnych osobników i dla całych populacji.

61 Źródła: <https://rm.coe.int/threats-to-marine-turtles-in-thines-kiparissias-greece-complainant-rep/168073e91b>

Wyrok TSUE (C-504/14): <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-504/14>

Jeżeli chodzi o transport morski, państwa członkowskie mogą rozważyć szereg różnego rodzaju środków zapobiegawczych, w tym ograniczenie prędkości jednostek pływających lub przekierowanie ruchu. Jeżeli chodzi o badania sejsmiczne z użyciem tzw. dział powietrznych lub roboty budowlane na morzu obejmujące wbijanie pali, takie działania zwykle wymagają uzyskania pozwolenia. W odniesieniu do takich planów i projektów można zatem zaproponować niezbędne środki zapobiegawcze w kontekście ocen oddziaływania na środowisko przewidzianych w dyrektywie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

Wyzwania związane z określeniem odpowiednich środków łagodzących uznano na szczeblu międzynarodowym i przyjęto odpowiednie wytyczne metodyczne, na przykład w ramach ACCOBAMS⁶² i ASCOBANS⁶³ koncentrujące się na waleniach, natomiast w ramach Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt opracowano wytyczne dotyczące ocen oddziaływania na środowisko działań generujących hałas na morzu. Wytyczne te stanowią bardzo przydatne ramy do celów zapewniania zgodności z przepisami dyrektywy siedliskowej. Przy stosowaniu tych wytycznych zawsze należy jednak brać pod uwagę najnowszą wiedzę naukową i specjalistyczną w danej dziedzinie oraz szczegółowo rozważyć każde konkretne działanie i jego skutki dla konkretnego gatunku.

15 – Dalsze wytyczne dotyczące badań sejsmicznych i ich ewentualnego wpływu na ssaki morskie, Irlandia

Irlandia opracowała kompleksowy system regulacji badań sejsmicznych i zarządzania nimi w celu uniknięcia ewentualnego znacznego wpływu na wszystkie gatunki ssaków morskich zarówno na obszarach Natura 2000, jak i na innych terenach. W 2014 r. Ministerstwo Sztuki, Dziedzictwa Narodowego i Gaeltacht opublikowały kompleksowe wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem dla ssaków morskich związanym ze źródłami dźwięków generowanych przez człowieka na wodach irlandzkich⁶⁴. W wytycznych tych opisano rodzaje ryzyka, które mogą występować (np. w wyniku pogłębiania, wiercenia, wbijania pali, geofizycznych badań akustycznych, wysadzania), wyjaśniono, w jaki sposób należy przeprowadzać ocenę ryzyka, oraz przedstawiono sprawdzone przykłady. W dalszej części przedstawiono możliwe reakcje regulacyjne (np. brak zgody, zgoda z określonymi warunkami itp.).

2.3.2.b) Okresy rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji

Okresy rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji uznawane są za okresy szczególnie wrażliwe, jeżeli chodzi o niepokojenie. Okresy te można określać jedynie przy zastosowaniu indywidualnego podejścia do poszczególnych gatunków ze względu na różnice ekologiczne, biologiczne i behawioralne między gatunkami.

(2-42) Okresy rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji uznawane są za **okresy szczególnie wrażliwe dla danego gatunku, jeżeli chodzi o niepokojenie**. Dyrektywa siedliskowa nie zawiera jednak definicji tych terminów. Ponieważ załącznik IV lit. a) do tej dyrektywy obejmuje bardzo szeroki zakres gatunków, które bardzo różnią się między sobą pod względem ekologicznym, biologicznym i behawioralnym, również przy definiowaniu okresów rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji (o ile takie okresy w ogóle dotyczą konkretnego gatunku). Konieczne jest zastosowanie podejścia indywidualnego do poszczególnych gatunków.

(2-43) Na potrzeby art. 12 należy stosować następujące definicje:

- okres rozrodu i wychowu młodych: okres ten może obejmować (w stosownych przypadkach) okres zalotów, godów, budowy gniazda lub wyboru miejsca składania jaj

⁶² <https://accobams.org/>

⁶³ <https://www.ascobans.org/>

⁶⁴ https://www.npws.ie/sites/default/files/general/Underwater%20sound%20guidance_Jan%202014.pdf

lub porodu, porodu lub składania jaj, wydawania potomstwa w przypadku rozmnażania wegetatywnego, rozwoju jaj i wylęgania się jaj oraz wychowu młodych;

- okres snu zimowego: sen zimowy to okres, w którym zwierzę staje się nieaktywne i pozostaje w stanie snu, bezruchu lub odpoczynku, zazwyczaj w czasie zimy. Takiemu stanowi towarzyszy zazwyczaj obniżona temperatura ciała oraz spowolnione bicie serca i oddychanie. Sen zimowy pozwala zwierzęciu przeżyć w surowych warunkach dzięki zużywaniu mniejszej ilości energii niż w stanie aktywności (dotyczy to na przykład niektórych nietoperzy, gryzoni, płazów czy gadów);
- okres migracji: migracja to okresowe przemieszczanie się okazów z jednego obszaru na inny, stanowiące naturalną część ich cyklu rozwojowego, odbywające się zazwyczaj na skutek zmian sezonowych lub zmian w dostępie do pożywienia.

2.3.3. Celowe niszczenie lub wybieranie jaj

(2-44) W art. 12 ust. 1 lit. c) zabrania się celowego niszczenia lub wybierania jaj.

2.3.4. Pogarszanie stanu lub niszczenie terenów rozrodu lub odpoczynku

(2-45) Art. 12 ust. 1 lit d) jest przepisem niezależnym. W odróżnieniu od pozostałych zakazów określonych w art. 12 nie dotyczy on bezpośrednio okazów, lecz ma na celu ochronę ważnych elementów ich siedlisk, gdyż zabrania się w nim pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku. Ponadto podczas gdy w art. 12 ust. 1 lit. a), b) i c) zastosowano termin „celowe”, w przypadku lit. d) nie uczyniono tego.

2.3.4.a) Skutki niewłączenia słowa „celowe” do art. 12 ust. 1 lit. d)

Fakt niezastosowania w art. 12 ust. 1 lit. d) słowa „celowe” podkreśla znaczenie podejmowania przez państwa członkowskie działań zapobiegawczych, aby uniknąć jakiegokolwiek prawdopodobnego pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku spowodowanego działalnością człowieka. Przypadki pogarszania stanu lub niszczenia terenów wynikające z przyczyn naturalnych (tzn. niebędące bezpośrednio skutkiem działalności człowieka, np. klęski żywiołowe) lub spowodowane nieprzewidywalnymi zdarzeniami nie są objęte zakresem stosowania art. 12 ust. 1 lit. d).

(2-46) Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a)–c) zakazane są tylko działania celowe, którym im zapobiegać, natomiast zgodnie z lit. d) celowe działanie nie jest wymagane jako warunek konieczny⁶⁵. **Art. 12 ust. 1 lit. d) zawiera wymóg, aby wszelkie działania powodujące pogarszanie stanu lub niszczenie terenów rozrodu lub odpoczynku były zakazane, niezależnie od tego, czy są one celowe czy nie**⁶⁶.

Trybunał potwierdził następnie, że „[n]ie ograniczając zakazu przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy do działań zamierzonych, w przeciwieństwie do działań wymienionych w tym artykule pod lit. a)–c), prawodawca wspólnotowy wykazał swoją wolę zapewnienia terenom rozrodu lub odpoczynku silniejszej ochrony przed działaniami

65 Warto wspomnieć w tym miejscu, że kwestia ta stanowi jedną z różnic między dyrektywą siedliskową a konwencją berneńską. Choć w tej konkretnej części art. 12 brakuje słowa „celowe”, występuje ono w porównywalnym sformułowaniu zawartym w art. 6 konwencji berneńskiej.

66 W wyroku z dnia 20 października 2005 r. (Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, Zb.Orz. s. 9017, pkt 79) Trybunał zauważył, że „zakazując jedynie intencjonalnych pogorszeń lub zniszczeń terenów rozrodu lub terenów odpoczynku danych gatunków, przepisy mające zastosowanie w Gibraltarze nie spełniają wymogów art. 12 ust. 1 lit. d)”. Trybunał zastosował to samo podejście w swoim wyroku z dnia 11 stycznia 2007 r. (Komisja/Irlandia, sprawa C-183/05, dotychczas nieopublikowany w Zb.Orz., pkt 47): „przewidując, iż nie stanowią czynu zabronionego czyny nieumyślne, które prowadzą do naruszenia lub zniszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku dzikich gatunków, art. 23 ust. 7 lit. b) Wildlife Act nie spełnia wymogów art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy 92/43, który zakazuje takich czynów, bez względu na ich umyślny lub nieumyślny charakter”.

powodującymi pogorszenie ich stanu lub ich zniszczenie. Ze względu na znaczenie celu ochrony różnorodności biologicznej, do którego realizacji zmierza dyrektywa, nie jest w żadnym wypadku nieproporcjonalne, że zakaz przewidziany w art. 12 ust. 1 lit. d) nie jest ograniczony do działań zamierzonych⁶⁷.

(2-47) W prawie karnym rozróżnia się czyny umyślne lub celowe i czyny nieumyślne. Termin „celowe” obejmuje również sytuacje, w których skutek nie jest bezpośrednio zamierzony, ale dana osoba powinna była wziąć pod uwagę konsekwencje, jakie mogą wynikać z danego działania. Wyraźnie wskazuje to na fakt, że pominięcie słowa „celowe” w lit. d) miało na celu objęcie zakresem tego przepisu również czyny niebędące celowymi, prowadzące do pogorszenia stanu lub zniszczenia. Wprowadza to szczególną właściwość do tego przepisu: należy skutecznie uniemożliwiać wszelkie pogarszanie stanu lub niszczenie terenów rozrodu lub odpoczynku, tj. należy tego unikać.

(2-48) Nie oznacza to jednak, że na podstawie art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy wymagane są proaktywne środki zarządzania siedliskami (np. aktywne gospodarowanie łąką na rzecz motyli). Niemniej jednak, aby chronić tereny rozrodu lub odpoczynku przed pogorszeniem stanu lub zniszczeniem, zwykły zakaz w tekście prawnym nie jest wystarczający i należy uzupełnić go odpowiednim mechanizmem egzekwowania, w tym środkami zapobiegawczymi. W ramach systemu ścisłej ochrony **państwa członkowskie powinny przewidzieć zagrożenia, na jakie mogą być narażone tereny w wyniku działań człowieka**, i wdrożyć środki w celu zagwarantowania, że osoby, które mogą popełnić czyn zabroniony (umyślnie lub nie), są świadome obowiązującego zakazu i stosują się do niego.

(2-49) W pierwszej sprawie *Caretta caretta*⁶⁸ Trybunał orzekł, że obecność budynków na plaży będącej miejscem rozrodu danego gatunku mogła prowadzić do pogorszenia stanu lub zniszczenia terenu rozrodu w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy⁶⁹. Co istotne, Trybunał nie wymagał stwierdzenia, że budynki te są „nielegalne”. Sam fakt, że budynki zostały tam wzniesione i mogły spowodować pogorszenie stanu i zniszczenie terenu, był dla Trybunału argumentem nadrzędnym. Dlatego też wzniesienie budynków na plaży sklasyfikowanej jako „obszar bezwzględnej ochrony”, a w szczególności w miejscu, gdzie dodatkowo „umieszczono specjalne oznaczenia”, jest wystarczające, aby stanowiło to naruszenie art. 12 ust. 1 lit. d).

(2-50) Trybunał wyjaśnił również w wyroku w sprawie C-441/17 (dotyczącej ochrony niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych wymienionych w załączniku IV – *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* i *Pytho kolwensis* – w Puszczy Białowieskiej, Polska)⁷⁰, że zakazy zawarte w art. 12 dyrektywy siedliskowej mają zastosowanie niezależnie od liczebności okazów danego gatunku objętego ścisłą ochroną. Niedawno Trybunał powtórzył, że „wdrożenie systemu ochrony przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy nie jest uzależnione od liczby osobników danego gatunku⁷¹. Innymi słowy, fakt, że gatunek może licznie występować na danym obszarze i że jego przetrwanie na tym obszarze nie jest zagrożone, nie umniejsza obowiązków ścisłej ochrony gatunków. Takie fakty należy natomiast uwzględnić w procesie przyznawania odstępstw. Prawdziwy jest również odwrotny scenariusz, tj. fakt, że dany obszar stanowi teren rozrodu lub odpoczynku tylko dla jednego lub kilku osobników gatunku wymienionego w załączniku IV lit. a) nie umniejsza obowiązku ochrony tego obszaru przed działaniami, które mogą pogorszyć jego stan lub spowodować jego zniszczenie.

67 Zob. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-98/03, Zb.Orz. s. 53, pkt 55.

68 Komisja/Grecja, sprawa C-103/00.

69 Zgodnie z pkt 38 tego wyroku „nie ma wątpliwości, że obecność budynków na plaży będącej miejscem rozrodu, takiej jak ta w Dafni, może prowadzić do pogorszenia stanu lub zniszczenia terenu rozrodu w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy”.

70 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska, sprawa C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

71 Sprawy C-473/19 i C-474/19, pkt 84.

(2-51) Z drugiej strony zdarzają się sytuacje, w których pogorszenie stanu siedlisk przyrodniczych następuje w sposób naturalny (w tym w drodze naturalnej sukcesji po zaprzestaniu określonego sposobu użytkowania gruntów, np. działalności rolniczej) lub jest spowodowane nieprzewidywalnymi zdarzeniami, wskutek czego dane siedlisko nie jest już odpowiednim terenem rozrodu lub odpoczynku dla niektórych gatunków. W takim przypadku, gdy nie popełniono żadnego czynu skutkującego pogorszeniem lub zniszczeniem terenów rozrodu lub odpoczynku, lecz nastąpiło to z przyczyn naturalnych, art. 12 ust. 1 lit. d) nie ma zastosowania⁷².

16 – Orzecznictwo TSUE: brak zagwarantowania ścisłej ochrony niektórych chrząszczy saproksylicznych

Obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska (PLC 200004 Puszcza Białowieska) obejmuje Białowiecki Park Narodowy oraz lasy gospodarcze trzech nadleśnictw (Białowieża, Browsk i Hajnówka). Jest to jeden z najlepiej zachowanych naturalnych lasów liściastych i mieszanych w Europie, charakteryzujący się wysoką liczbą starych drzew i dużą ilością leżaniny. Stanowi unikalny obszar o wysokiej różnorodności biologicznej i ważne źródło wiedzy naukowej, szczególnie w zakresie procesów ekologicznych.

Z powodu ciągłego pojawiania się kornika drukarza (spowodowanego m.in. zmieniającymi się warunkami klimatycznymi) polski minister środowiska zatwierdził w 2016 r. nowelizację planu urządzenia lasu z 2012 r. Zezwoliło to na niemal trzykrotne zwiększenie ilości pozyskiwanego drewna w okresie 2012–2021 w samym Nadleśnictwie Białowieża oraz na prowadzenie niektórych działań leśnych na terenach wyłączonych z działalności gospodarczej, takich jak cięcia sanitarne czy sztuczna regeneracja. Następnie w 2017 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przyjął dla trzech nadleśnictw – Białowieża, Browsk i Hajnówka – decyzję w sprawie ścinania i usuwania drzew zasiedlonych przez kornika drukarza ze względów bezpieczeństwa publicznego oraz w celu zmniejszenia zagrożenia pożarowego we wszystkich klasach wiekowych drzewostanów.- Rozpoczęto więc prace związane z usuwaniem posuszu i drzew zasiedlonych przez kornika drukarza w tych trzech nadleśnictwach na powierzchni około 34 000 ha, natomiast na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska prace te objęły 63 147 ha.

Komisja Europejska uznała, że władze polskie nie upewniły się, że zastosowane środki urządzenia lasu nie wpłyną negatywnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W związku z tym Komisja w lipcu 2017 r. wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzenie, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej. W orzeczeniu z dnia 17 kwietnia 2018 r.⁷³ TSUE stwierdził, że nie przeprowadzono należycie „odpowiedniej oceny”, a rząd Polski uchybił zobowiązaniom w zakresie ochrony Puszczy Białowieskiej. Trybunał podkreślił ponadto, że istnieje spór naukowy co do najbardziej odpowiednich metod ograniczenia gradacji kornika drukarza. W związku z tym polskie władze nie powinny były zwiększać pozyskania drewna, ponieważ brakowało pewności naukowej, że działania aktywnej gospodarki leśnej nie będą miały trwałych szkodliwych skutków dla integralności Puszczy Białowieskiej oraz dla gatunków chronionych (m.in. chrząszczy saproksylicznych).

Trybunał wyjaśnił również, że zakazy przewidziane w art. 12 dyrektywy siedliskowej obowiązują niezależnie od liczebności okazów gatunków objętych systemem ścisłej ochrony. Innymi słowy, fakt, że gatunek może często występować w danym miejscu i że jego przetrwanie na tym obszarze nie jest zagrożone, nie umniejsza obowiązków w zakresie ścisłej ochrony gatunków. Należy natomiast uwzględnić to w procesie przyznawania odstępstw.

72 Odpowiednim instrumentem na potrzeby postępowania w przypadku pogorszenia stanu z przyczyn naturalnych lub w wyniku nieprzewidywalnych zdarzeń jest art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, który ma jednak zastosowanie wyłącznie do obszarów Natura 2000. W wyroku z dnia 20 października 2005 r. (Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, Zb.Orz. s. 9017, pkt 34) Trybunał stwierdził, że „dla wprowadzenia w życie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej konieczne może być podjęcie zarówno działań zapobiegawczych przeciwko zewnętrznym naruszeniom i zakłóceniom spowodowanym przez człowieka, jak i działań powstrzymujących rozwój naturalny mogący pogorszyć stan ochrony gatunków i siedlisk naturalnych na specjalnych obszarach ochrony”.

73 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska, sprawa C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

17 – Przykład dobrej praktyki: mapa występowania gatunków ptaków i nietoperzy wrażliwych na oddziaływanie farm wiatrowych we Flandrii (Belgia)

Mapy występowania gatunków dzikiej fauny i flory wrażliwych na oddziaływanie na oddziaływanie uznaje się za skuteczne narzędzie identyfikacji obszarów, na których inwestycje w energię odnawialną mogą mieć wpływ na wrażliwe zbiorniki dzikich roślin i zwierząt, a zatem należy ich unikać. Można je wykorzystywać do identyfikacji na wczesnym etapie procesu planowania obszarów, na których występują biocenozy wrażliwe na inwestycje sektora energetyki wiatrowej. Mapy występowania gatunków dzikiej fauny i flory wrażliwych na oddziaływanie zazwyczaj zapewniają informacje na potrzeby decyzji dotyczących planowania strategicznego na początkowym etapie wyboru terenu pod inwestycję, a zatem mają mieć zastosowanie w skali krajobrazu, często z zasięgiem regionalnym, krajowym lub międzynarodowym.

Mapa występowania gatunków ptaków i nietoperzy wrażliwych na oddziaływanie farm wiatrowych we Flandrii ma na celu wskazanie obszarów, na których umieszczenie turbin wiatrowych może stanowić zagrożenie dla ptaków lub nietoperzy. Jej celem jest zapewnienie informacji i wytycznych na potrzeby ocen i planowania strategicznego prowadzonych w większym stopniu na poziomie obszaru. Jest to przykład mapy występowania wielu gatunków wrażliwych na oddziaływanie, który pokazuje, w jaki sposób w ramach jednego narzędzia można oceniać różne grupy.

Na mapie klasyfikuje się regiony do jednej z czterech kategorii – wysokiego, średniego oraz możliwego ryzyka, a także niskiego ryzyka/kategorii „brak danych”. Obejmuje ona mapę podatności na zagrożenie dla ptaków wykorzystującą system informacji geograficznej, która składa się z kilku map składowych zawierające informacje na temat ważnych obszarów występowania ptaków oraz szlaków migracyjnych. Mapy występowania wrażliwych gatunków oraz towarzyszące im wytyczne często wykorzystuje się we Flandrii do podejmowania decyzji o lokalizacji. Wykonawcy przedsięwzięcia i firmy konsultingowe wykorzystują je do planowania strategicznego oraz jako „punkt wyjścia” do bardziej szczegółowych ocen przedsięwzięcia na poziomie obszaru. Władze lokalne i regionalne stosują je w tym samym celu oraz do sprawdzenia, czy wykonawcy przedsięwzięcia i firmy konsultingowe prawidłowo wywiązali się ze swojego zadania.

Mapa zawiera również informacje o nietoperzach, ale różni się od map tematycznych dotyczących ptaków tym, że opiera się ona na zidentyfikowaniu odpowiedniego siedliska (za pomocą zdjęć lotniczych i inwentaryzacji terenowej pokrycia terenu), które wykorzystano jako czynnik prognozujący obecność nietoperzy. Należy jednak zauważyć, że poziom dostępnych danych na temat nietoperzy jest znacznie niższy niż w przypadku danych dotyczących ptaków. W związku z tym należy zachować większą ostrożność przy interpretacji prognoz wrażliwości dotyczących nietoperzy.

Źródło: „Wildlife sensitivity manual” [„Podręcznik dotyczący wrażliwości zwierząt dzikich”], <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wildlife%20manual%20final.pdf>

2.3.4.b) Identyfikacja „terenów rozrodu i odpoczynku”

Należy ściśle chronić tereny rozrodu i odpoczynku, ponieważ mają one kluczowe znaczenie dla cyklu rozwojowego zwierząt i stanowią istotne elementy całego siedliska gatunku. Art. 12 ust. 1 lit. d) należy zatem rozumieć jako mający na celu zabezpieczenie dalszej funkcjonalności ekologicznej takich terenów i obszarów, zapewniając, aby nadal dostarczały one wszystkich elementów koniecznych do skutecznego rozrodu i odpoczynku danego zwierzęcia. Tereny te są objęte ochroną przez cały rok, jeżeli zwierzęta regularnie z nich korzystają.

(2-52) W świetle celów dyrektywy tereny rozrodu i odpoczynku wymagają ścisłej ochrony, ponieważ mają one kluczowe znaczenie dla cyklu rozwojowego zwierząt i stanowią bardzo ważne elementy całego siedliska gatunku⁷⁴, niezbędne do zapewnienia

⁷⁴ W art. 1 lit. f) „siedlisko gatunku” definiuje się jedynie jako „środowisko określone przez szczególne czynniki abiotyczne i biotyczne, w którym gatunek ten żyje w dowolnym stadium swojego cyklu biologicznego”.

jego przetrwania. Ich ochrona ma bezpośredni związek ze stanem ochrony danego gatunku. **Przepis art. 12 ust. 1 lit. d) należy zatem rozumieć jako mający na celu ochronę funkcjonalności ekologicznej terenów rozrodu i odpoczynku.** W związku z tym art. 12 ust. 1 lit. d) stanowi, że takie tereny i obszary nie mogą być uszkodzane ani niszczone w wyniku działalności człowieka, tak aby mogły nadal zapewniać wszystko, co jest konieczne do skutecznego rozrodu i niezakłóconego odpoczynku danego gatunku.

(2-53) W sprawie C-383/09 rzecznik generalna Juliane Kokott zinterpretowała, że „tereny rozrodu i odpoczynku” obejmują nie tylko nory, ale również otaczające je siedliska. Trybunał ocenił, że nie tylko bezpośrednie niszczenie nor, lecz także procesy urbanizacyjne i zmiany struktury upraw na szerszych obszarach stanowią naruszenie zobowiązań wynikających z art. 12 ust. 1 lit. d)⁷⁵.

(2-54) Z art. 12 ust. 1 lit. d) wynika zatem, że takie tereny rozrodu i odpoczynku należy chronić również wtedy, gdy są one wykorzystywane jedynie sporadycznie lub nawet porzucone⁷⁶, ale gdy istnieje stosunkowo wysokie prawdopodobieństwo, że dane gatunki powrócą na te tereny i do tych miejsc. Jeżeli na przykład określoną liczbę nietoperzy zapada w sen zimowy w konkretnej jaskini (ponieważ gatunek ten ma zwyczaj powracania co roku do tego samego zimowego schronienia), funkcjonalność tej jaskini jako miejsca snu zimowego należy chronić także w lecie, tak aby nietoperze mogły z niej ponownie skorzystać w zimie.

(2-55) Określenie ogólnych kryteriów dotyczących terenów rozrodu i odpoczynku jest trudne, ponieważ w załączniku IV lit. a) wymieniono gatunki należące do wielu taksonów o wielu różnych strategiach w obrębie historii życia. Nie jest możliwe przedstawienie sztywnej definicji „terenów rozrodu” i „terenów odpoczynku”, która będzie miała zastosowanie do wszystkich taksonów. Każda interpretacja terminów „tereny rozrodu” i „tereny odpoczynku” musi zatem uwzględniać tę różnorodność i odzwierciedlać różne panujące warunki. Poniższe ogólne definicje mają na celu zapewnienie pewnych wskazówek w tym zakresie, a ich podstawę stanowi założenie, że przedmiotowe tereny można zidentyfikować oraz że można rozsądnie wyznaczyć ich granice. Mają one służyć jako lista kontrolna elementów, które należy uwzględnić, przy czym nie wszystkie te elementy będą miały zastosowanie do wszystkich gatunków. Można w tym miejscu również określić luki w wiedzy na temat gatunków. Dwie poniższe definicje zostały szczegółowo omówione w oddzielnych sekcjach, chociaż w praktyce będą one często wzajemnie powiązane i będą się pokrywać, a zatem można je rozpatrywać łącznie.

(2-56) Na potrzeby art. 12 stosuje się następujące definicje.

- *Tereny rozrodu*

Rozród definiuje się jako krycie, rodzenie młodych (w tym składanie jaj) lub wydawanie potomstwa w przypadku rozmnażania wegetatywnego. Tereny rozrodu definiuje się jako obszary niezbędne do odbycia godów i porodu, obejmujące również sąsiedztwo gniazda lub miejsca porodu, w przypadku gdy potomstwo jest zależne od tych miejsc. W przypadku niektórych gatunków teren rozrodu obejmuje również powiązane struktury konieczne do oznaczenia i obrony terytorium. W przypadku gatunków rozmnażających się w sposób wegetatywny teren rozrodu definiuje się jako obszar niezbędny do wydania potomstwa. Tereny rozrodu, które są wykorzystywane regularnie, zarówno w obrębie jednego roku, jak i pomiędzy latami, muszą być objęte ochroną nawet gdy nie są zajęte.

Teren rozrodu może zatem obejmować:

1. obszary niezbędne do odbycia zalotów;
2. obszary krycia;

⁷⁵ Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja, sprawa C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

⁷⁶ W zawisłej sprawie C-477/19 TSUE wypowie się w kwestii, czy pojęcie „teren odpoczynku” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej należy interpretować jako obejmujące swoim zakresem również dawne tereny odpoczynku, które zostały opuszczone.

3. obszary budowy gniazd lub wyboru miejsca składania jaj lub porodu;
4. miejsca wykorzystywane do celów porodu lub składania jaj, lub wydawania potomstwa w przypadku rozmnażania wegetatywnego;
5. miejsca rozwoju jaj i wylęgania się jaj;
6. gniazda lub miejsca porodu, jeżeli zajmują je młode zależne od tego terenu oraz
7. szersze siedliska, które umożliwiają udany rozród, w tym żerowiska.

- Tereny odpoczynku

Tereny odpoczynku definiuje się jako obszary niezbędne do utrzymania zwierzęcia lub grupy zwierząt w stanie braku aktywności. W przypadku gatunków, które występują w stanie osiadłym, teren odpoczynku definiuje się jako miejsce przyczepienia. Tereny odpoczynku obejmują struktury stworzone przez zwierzęta w celu pełnienia funkcji miejsc odpoczynku, takie jak grzędy, nory lub kryjówki. Tereny odpoczynku, które są wykorzystywane regularnie, zarówno w obrębie jednego roku, jak i pomiędzy latami, muszą być objęte ochroną nawet gdy nie są zajęte.

Tereny odpoczynku niezbędne do przetrwania mogą obejmować jedną strukturę lub cechę siedliska lub większą ich liczbę, wymaganych na potrzeby:

1. zachowań termoregulacyjnych, np. *Lacerta agilis* (jaszczurka zwinka);
2. odpoczynku, snu lub regeneracji sił, np. grzędy *Nyctalus leisleri* (borowiec leśny);
3. ukrywania się, ochrony lub schronienia, np. nory *Macrothele calpeiana* oraz
4. snu zimowego, np. noclegownie nietoperzy i kryjówki *Muscardinus avellanarius* (orzecznicza leszczynowa).

(2-57) **Właściwe wdrożenie art. 12 ust. 1 lit. d) wymaga dobrej znajomości ekologii** (biologii, siedlisk, liczebności populacji, rozmieszczenia i dynamiki) oraz zachowania danego gatunku (cyklu rozwojowego, organizacji, interakcji w obrębie gatunku i między gatunkami).

Przykłady terenów rozrodu i odpoczynku

	Teren rozrodu	Teren odpoczynku
<i>Triturus cristatus</i> (<i>traszka grzebiennas ta</i>)	W stawie wykorzystywanym na potrzeby godów znajdują się poszczególne terytoria samców, na których to terytoriach odbywają się zaloty i gody. Na wynurzonych roślinach osobniki składają pojedyncze jaja, które dojrzewają przez 12–18 dni. Młode larwy wykluwają się i samodzielnie pływają. Staw jest więc terenem rozrodu.	Podczas lądowej fazy życia <i>T. cristatus</i> wykorzystuje schronienia, takie jak kamienie, korzenie drzew i kłody, pod którymi chowa się w ciągu dnia. Podobne schronienia wykorzystywane są w okresach snu zimowego (w zimnych regionach) lub letniego spoczynku (w gorących regionach). Podczas wodnej fazy życia dorosłe osobniki i larwy wykorzystują jako miejsce schronienia roślinność zanurzoną i wynurzoną. <i>T. cristatus</i> rozprzestrzenia się w sąsiednich sadzawkach. Zdrowe populacje <i>T. cristatus</i> wykorzystują wiele sadzawek i przemieszczają się między nimi, rozprzestrzeniając się po odpowiednim, wzajemnie połączonym siedlisku lądowym. Osobniki mogą przemieszczać się na odległość około 1 km od swojej macierzystej sadzawki. Miejscem odpoczynku dla <i>T. cristatus</i> są więc stawy, które zamieszkują, oraz przyległe siedliska lądowe, które wykorzystują w okresie lądowej części cyklu rozwojowego.
<i>Nyctalus leisleri</i>	W okresie rozrodu samce żyją oddzielnie od samic.	<u>Na potrzeby snu zimowego</u>

(borowiec leśny)	<p>Jesienią samce zajmują terytoria godowe w dziuplach drzew. Gody odbywają się późną jesienią, a samice opóźniają zapłodnienie do wiosny. Młode rodzą się w grzędach położniczych i są zależne od matki do czasu ich odsadzenia w lecie.</p> <p>Terytoria godowe i grzędy położnicze są zatem terenami rozrodu. Takie ściśle stosowanie definicji oznacza pominięcie zimowisk, które wchodzi w zakres definicji „terenów odpoczynku” w art. 12 ust. 1 lit. d).</p>	<p><i>N. leisleri</i> jest nietoperzem zasadniczo zamieszkującym drzewa, który zapada w sen w okresie zimowym. Zimą gatunek ten gniazduje w dziuplach drzew, w budynkach, a czasami w jaskiniach i tunelach, które zapewniają mu odpowiedni mikroklimat. Wykorzystuje również sztuczne budki lęgowe. Grzędy na drzewach znaleziono w parkach i na obszarach miejskich oraz w lasach liściastych i iglastych. Grzędy te muszą być umiejscowione stosunkowo z dala od zakłóceń, ponieważ nietoperze wybudzone z letargu zużywają cenne zapasy energii, których nie mogą zastąpić zimą.</p> <p>Dla wszystkich gatunków nietoperzy istotne są także grzędyienne w okresie aktywności (wiosną), wymagające miejsca stosunkowo z dala od zakłóceń w ciągu dnia – również w szczelinach i pęknięciach starych drzew i budynków. W zależności od lokalizacji kolonia może korzystać z kilku grzęd letnich, z których większe mogą być używane jako grzędy położnicze, podczas gdy samce zaczynają żyć samotnie lub w małych grupach.</p> <p><u>Podczas migracji</u></p> <p>O <i>N. leisleri</i> wiadomo, że migruje w niektórych częściach swojego zasięgu europejskiego: osobniki zaobraczkowane w Niemczech znaleziono zimujące we Francji i Szwajcarii (sprawozdanie krajowe z 2003 r.⁷⁷). Nie są znane dokładne schematy migracji. Inne populacje natomiast wydają się prowadzić bardziej osiadły tryb życia, a ich grzędy położnicze i zimowe znajdują się w tym samym miejscu. Grzędy, które nietoperze z gatunku <i>N. leisleri</i> wykorzystują do odpoczynku w ciągu dnia i w których zapadają w sen zimowy, są terenami odpoczynku.</p>
-------------------------	---	--

	Teren rozrodu	Teren odpoczynku
<p><i>Maculinea arion</i> (modraszek arion)</p>	<p>Do zakończenia rozwoju <i>M. arion</i> wymaga miejsca, na którym występują rośliny będące pożywieniem dla jego larw (<i>Thymus</i> species), żywiciel larwy i źródło pożywienia (mrowiska <i>Myrmica</i>). Jaja składane są w pąku kwiatowym <i>Thymus</i>, w którym wyklute larwy żerują i rozwijają się. Na pewnym etapie rozwoju larwa spada z rośliny i wabi mrówkę, aby ta ją podniosła i zabrała do mrowiska. Larwa rozwija się dalej w mrowisku, żywiąc się larwami mrówek. Przepoczwarczenie się następuje w mrowisku, a dorosłe osobniki wyłaniają się wczesnym latem.</p> <p>Terenem rozrodu <i>M. arion</i> będzie teren występowania roślin z gatunku <i>Thymus</i> znajdujący się w pobliżu terenu wyłaniania</p>	<p>Ten gatunek nie ma jasno określonych terenów odpoczynku oprócz terenów niezbędnych do rozwoju larw i przepoczwarczenia się. Te etapy życia wchodzi w zakres definicji terenu rozrodu podanej w lewej kolumnie.</p>

77 http://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/National_Reports/Inf.MoP7_20-National%20Implementation%20Report%20of%20Germany.pdf

	się dorosłej postaci oraz mrowiska <i>Myrmica</i> , w którym rozwijają się larwy i poczwarki.	
Osmoderma eremita (pachnica dębowa)	<p>W przypadku <i>O. eremita</i> teren odpoczynku i teren rozrodu są faktycznie synonimiczne.</p> <p>Ten gatunek saproksyliczny spędza większość życia w gnijących wnętrzach dziupli dojrzałych drzew liściastych, zazwyczaj z gatunku <i>Quercus</i>. Wysoki odsetek osobników nie opuszcza macierzystego drzewa. Gody odbywają się wewnątrz substratu, a jaja składane są głęboko w jego wnętrzu. Rozwój od jaja do chrząszcza zajmuje kilka lat. Poczwarki rozwijają się jesienią; osobniki dorosłe wyłaniają się późną wiosną lub wczesnym latem.</p> <p>Wykorzystywany przez ten gatunek zespół dojrzałych drzew liściastych z dużą liczbą dziupli, zazwyczaj z gatunku <i>Quercus</i>, dotkniętych zgnilizną twardej kory, stanowi teren odpoczynku <i>O. eremita</i>.</p>	

(2-58) Przykład gatunku *Triturus cristatus* (zob. ramka powyżej) ilustruje, że w przypadku niektórych gatunków o **małych zasięgach występowania** tereny rozrodu i tereny odpoczynku mogą się pokrywać. W takich przypadkach ważna jest ochrona funkcjonalnie nadającej się do bytowania i spójnej powierzchni dla gatunku, obejmującej zarówno jego tereny odpoczynku i rozrodu, jak również inne obszary uznane za niezbędne do zachowania funkcjonalności ekologicznej terenu rozrodu lub odpoczynku. Do wyznaczenia takiego obszaru przydatne mogłoby być określenie „lokalnej” populacji takiego gatunku.

(2-59) Należy również rozważyć, jak traktować **gatunki o szerokim zasięgu występowania** w kontekście art. 12. Szczególny problem, jaki stwarzają gatunki o szerokim zasięgu występowania, uwzględniono już w art. 4 ust. 1 dyrektywy. W tym przypadku może być wskazane ograniczenie definicji terenu rozrodu i odpoczynku do miejsca, którego granice można wyraźnie wyznaczyć: np. grzęd w przypadku nietoperzy, gawr zimowych w przypadku niedźwiedzi czy nor w przypadku wydr, bądź też innych obszarów, które można wyraźnie wskazać jako ważne dla rozrodu lub odpoczynku.

(2-60) W wyroku w sprawie *Caretta caretta* Trybunał nie podał żadnej definicji terenów rozrodu i odpoczynku gatunków i zastosował indywidualne podejście do każdego przypadku/gatunku. Trybunał podkreślił w tej sprawie znaczenie Zatoki Laganas jako „kluczowego regionu rozrodu gatunku chronionego *Caretta caretta*”⁷⁸. Na tym obszarze występowały fizyczne i biologiczne czynniki istotne dla reprodukcji tego gatunku (obszar morski i plaże lęgowe). Trudno jest określić ogólną definicję „terenów rozrodu” i „terenów odpoczynku” ze względu na duże różnice dotyczące cech ekologicznych gatunków. Należy uwzględniać aktualną wiedzę na temat ekologii i zachowania gatunków.

2.3.4.c) Pojęcie „pogarszania stanu”

Pogarszanie stanu można zdefiniować jako fizyczną degradację wpływającą na tereny rozrodu lub odpoczynku. W odróżnieniu od niszczenia takie pogarszanie stanu może ponadto następować powoli i stopniowo, ograniczając w ten sposób funkcjonalność danego terenu lub miejsca. Art. 12 ust. 1 lit. d) ma zastosowanie, jeśli możliwe jest ustalenie wyraźnego związku przyczynowo-skutkowego między co najmniej jednym działaniem człowieka a pogorszeniem stanu terenów rozrodu lub odpoczynku.

(2-61) Ani art. 12 ust. 1 lit. d), ani art. 1 dyrektywy siedliskowej nie zawierają definicji pojęcia „pogarszania stanu”, chociaż termin ten występuje także w innych przepisach dyrektywy (np. art. 6 ust. 2).

⁷⁸ Komisja/Grecja, sprawa C-103/00, pkt 27.

(2-62) Pogarszanie stanu można ogólnie zdefiniować jako fizyczną degradację wpływającą na siedlisko (w tym przypadku teren rozrodu lub odpoczynku). W odróżnieniu od niszczenia **pogarszanie stanu może następować powoli i stopniowo ograniczać funkcjonalność danego terenu** lub miejsca. Pogarszanie stanu może zatem nie prowadzić do natychmiastowej utraty funkcjonalności terenu lub miejsca. Będzie jednak miało niekorzystny wpływ na funkcjonalność pod względem jakości lub ilości obecnych czynników ekologicznych i może z czasem doprowadzić do ich całkowitej utraty. Ze względu na dużą różnorodność gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) ocenę pogorszenia stanu danego terenu rozrodu lub odpoczynku należy przeprowadzać indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych przypadków.

(2-63) Przy podejmowaniu prób ustalenia i unikania przyczyn prowadzących do pogorszenia stanu czy nawet utraty funkcjonalności terenów rozrodu lub odpoczynku ważne jest ustalenie wyraźnego **związku przyczynowo-skutkowego** między co najmniej jednym działaniem człowieka a pogorszeniem stanu lub zniszczeniem danego terenu rozrodu lub odpoczynku. Przyczyny pogarszania stanu mogą oczywiście być zlokalizowane na analizowanym terenie rozrodu lub odpoczynku, a być może nawet w pewnej odległości od danego terenu rozrodu lub odpoczynku. Takie przyczyny i działania należy następnie kontrolować w sposób umożliwiający uniknięcie pogorszenia stanu i zniszczenia danego terenu. Tylko jasny obraz przyczyn pozwoli organom podjąć odpowiednie działania i uniknąć dalszego lub przyszłego pogarszania stanu lub niszczenia terenu.

(2-64) Zezwalanie zatem na działalność, która degraduje i niszczy, bezpośrednio lub pośrednio, siedlisko gatunku chronionego może stanowić naruszenie art. 12 ust. 1, jak uznał Trybunał w sprawie C-340/10. W tej sprawie Trybunał uznał, że nadmierne pompowanie wody i inne rodzaje niszczącej działalności w pobliżu jeziora Paralimni mogą mieć znaczny negatywny wpływ na siedlisko cypryjskiego zaskrońca zwykłego i na zachowanie tego gatunku, w szczególności w trakcie lat suszy. Zezwalając na tego rodzaju działania, Cypr naruszył obowiązki ciążące na nim na mocy art. 12 ust. 1.

(2-65) Aby ustalić granice tego, co można uznać za „pogarszanie stanu”, niezbędna jest analiza art. 12 ust. 1 lit. d) jako całości. Celem art. 12 jest wprowadzenie systemu ścisłej ochrony gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a). Wyraźna ochrona terenów rozrodu i odpoczynku, w uzupełnieniu ochrony samych gatunków, bez użycia określenia „celowe”, świadczy o znaczeniu, jakie dyrektywa nadaje tym terenom. Ta szczególna ochrona przed pogarszaniem stanu lub niszczeniem terenów rozrodu lub odpoczynku jest w sposób oczywisty powiązana z podstawową funkcją tych terenów, które muszą nadal zapewniać wszystkie czynniki niezbędne dla określonego zwierzęcia (lub grupy zwierząt) do rozrodu lub odpoczynku.

(2-66) Przykłady działań mogących powodować **pogorszenie stanu** zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. d):

- **zasypywanie** części **tarlisk** trzaski grzebieniastej (*Triturus cristatus*) lub innych ściśle chronionych płazów, co ogranicza (ogólnie) ich funkcję jako miejsca rozrodu;
- **pogorszenie** funkcjonalności części **nory chomika** jako terenu rozrodu i odpoczynku na skutek głębokiej orki;
- **prace inżynierskie** wzdłuż odcinka **rzeki**, który jest terenem odpoczynku i rozrodu jesiotra ostronosego (*Acipenser sturio*) lub innych ryb objętych ścisłą ochroną;
- **osuszanie gruntów** lub inne działania powodujące zmiany w hydrologii, które mają poważny wpływ na ekologiczne cechy siedliska i populację *Natrix natrix cyprica* (cypryjski zaskrońiec zwyczajny, zob. sekcja 2.33);
- **wycinka/usuwanie martwych lub umierających drzew**, które są ważnymi siedliskami niektórych gatunków chrząszczy saproksylicznych wymienionych w załączniku IV i objętych ścisłą ochroną⁷⁹ (*Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* i *Pytho kolwensis*);

79 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska, sprawa C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, pkt 233–236.

- budowa domów, ośrodków wypoczynkowych, dróg i innych **elementów infrastruktury**, jak również **zanieczyszczenie świetlne** lub działalność **połowowa** na terenach rozrodu żółwia kareta (*Caretta caretta*) lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie⁸⁰.

18 – Przykład dobrej praktyki: program strategiczny w sprawie jesiotra z Dunaju

Jesiotr jest ważnym elementem naturalnego dziedzictwa dorzecza Dunaju i Morza Czarnego. **Stanowi świetny wyznacznik dobrego stanu wody i jakości siedlisk.** Obecnie cztery z sześciu gatunków są krytycznie zagrożone, jeden uznano za gatunek narażony, a jeden za wymarły. Wszystkie **podlegają obecnie ochronie na podstawie unijnej dyrektywy siedliskowej.**

W czerwcu 2011 r. w strategii UE na rzecz regionu Dunaju jeden z celów (cel PA6) określono jako „zapewnienie żywotności populacji jesiotra rosyjskiego i innych rodzimych gatunków ryb w Dunaju do 2020 r.”. Rok później, w styczniu 2012 r., utworzono **grupę zadaniową ds. jesiotra rosyjskiego** mającą określić sposób prowadzenia wspólnych działań na rzecz osiągnięcia tego celu. W grupie tej znaleźli się eksperci ds. jesiotra, delegaci organizacji pozarządowych i przedstawiciele Międzynarodowej Komisji Ochrony Dunaju, podmiotów realizujących unijną strategię na rzecz regionu Dunaju oraz rządów krajowych.

Jednym z pierwszych działań tej grupy zadaniowej było opracowanie programu Sturgeon 2020, aby służył jako ramy uzgodnionych działań. Wdrożenie programu wymagało zaangażowania i złożonej współpracy ze strony rządów, decydentów, społeczności lokalnych, zainteresowanych stron, naukowców i organizacji pozarządowych.

Jednym z oczywistych narzędzi do osiągania postępów w odniesieniu do środków zaproponowanych na podstawie programu Sturgeon 2020 jest plan gospodarowania wodami w dorzeczu Dunaju i połączony z nim program działań. W drugim projekcie planu gospodarowania wodami w dorzeczu Dunaju, zaktualizowanym w 2015 r., określono, że jedna z wizji i jeden z celów w zakresie zarządzania polega na tym, „że bariery antropogeniczne i deficyty związane z siedliskami nie utrudniają już migracji ryb i składania ikry – gatunki jesiotra i inne określone gatunki migrujące mają dostęp do Dunaju i odpowiednich dorzeczy. Gatunki jesiotra i inne określone gatunki migrujące reprezentowane są przez samowystarczalne populacje z obszaru wód w dorzeczu Dunaju zgodnie z ich historycznym zasięgiem występowania”.

Zidentyfikowane środki, które mają zostać wdrożone, aby osiągnąć ten cel w zakresie zarządzania, obejmują:

- określenie liczby i lokalizacji środków wspomagających migrację ryb i innych środków mających na celu zapewnienie/zwiększenie ciągłości rzeki, które to środki zostaną wdrożone do 2021 r. przez każde państwo;
- specyfikację lokalizacji i zakresu środków mających na celu poprawienie morfologii rzeki przez odbudowę, ochronę i ulepszenia, które to środki zostaną wdrożone do 2021 r. przez każde państwo;
- unikanie tworzenia nowych barier uniemożliwiających migrację ryb w ramach nowych projektów infrastrukturalnych; jeżeli nie da się uniknąć powstania nowych barier, należy uwzględnić środki łagodzące, takie jak środki wspomagające migrację ryb lub inne odpowiednie środki przewidziane już w ogólnym planie projektu;

80 Wyrok a dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, sprawa C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847, pkt 160 i 114.

- uzupełnianie braków w wiedzy związanych z możliwością migrowania jesiotra i innych określonych gatunków migrujących w górę i w dół rzeki przez tamy I i II na obszarze Żelaznej Bramy, w tym badania dotyczące siedlisk;
- jeżeli wyniki tych badań będą pozytywne, należy wdrożyć odpowiednie środki i przeprowadzić studium wykonalności dotyczące tamy Gabčíkovo i tamy na górnym Dunaju.

Zgodnie z planem gospodarowania wodami w dorzeczu Dunaju do 2021 r. w dorzeczu zbudowanych zostanie **140 środków wspomagających migrację ryb** (od czasu pierwszego planu zbudowano już 120 takich środków). Środki te powinny zapewnić migrację wszystkich gatunków ryb, w tym jesiotra, oraz grup wiekowych przy wykorzystaniu najlepszych dostępnych technik. Po 2021 r. zaplanowano wdrożenie **około 330 dodatkowych środków mających na celu odtworzenie przerwanej ciągłości rzeki** (art. 4 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej). <http://www.dstf.eu>

2.3.4.d) Środki mające na celu zapewnienie dalszej funkcjonalności ekologicznej terenów rozrodu lub odpoczynku

Środki, które zapewniają dalszą funkcjonalność ekologiczną terenów rozrodu lub odpoczynku w przypadku przedsięwzięć i działań mogących oddziaływać na takie tereny lub miejsca, muszą mieć charakter środków łagodzących (tj. środków minimalizujących lub wręcz znoszących negatywne oddziaływanie). Mogą one również obejmować środki, które aktywnie poprawiają określony teren rozrodu lub odpoczynku lub umożliwiają zarządzanie nim w taki sposób, aby w żadnym momencie nie doszło do ograniczenia lub utraty jego funkcjonalności ekologicznej. Dopóki ten warunek wstępny jest spełniony, a właściwe organy kontrolują i monitorują takie procesy, nie ma potrzeby odwoływania się do art. 16.

(2-67) **Środki stosowane w celu zapewnienia dalszej funkcjonalności ekologicznej to środki zapobiegawcze mające na celu zminimalizowanie lub wręcz wyeliminowanie negatywnego wpływu działalności na tereny rozrodu lub odpoczynku** gatunków chronionych. Mogą one jednak wykraczać poza ten zakres i obejmować również działania, **które aktywnie poprawiają** określony teren rozrodu lub odpoczynku w taki sposób, aby w żadnym momencie nie doszło do ograniczenia lub utraty jego funkcjonalności ekologicznej. Może to obejmować na przykład powiększenie obszaru lub tworzenie nowych siedlisk na terenie rozrodu lub odpoczynku – lub w bezpośrednim związku funkcjonalnym z nim – w celu utrzymania funkcjonalności tego terenu. Należy oczywiście wyraźnie wykazać utrzymanie lub poprawę funkcjonalności ekologicznej związanej z takimi środkami w odniesieniu do danych gatunków.

(2-68) Takie środki można stosować jedynie w sytuacjach, gdy istnieje system zezwoleń lub planowania obejmujący procedury formalne oraz gdy właściwe organy są w stanie ocenić, czy środki wprowadzone w celu zachowania „rozrodczej” lub „odpoczynkowej” funkcjonalności danego terenu są wystarczające. Zastosowanie środków służących zapewnieniu dalszej funkcjonalności ekologicznej może stanowić rozwiązanie, gdy działanie może mieć wpływ jedynie na części terenu rozrodu lub odpoczynku. Jeśli w wyniku zastosowania środków służących zapewnieniu dalszej funkcjonalności ekologicznej dany teren rozrodu lub odpoczynku nadal pozostanie przynajmniej takich samych (lub większych) rozmiarów i zachowa taką samą (lub osiągnie lepszą) jakość względem danego gatunku, nie nastąpi pogorszenie funkcjonalności, jakości ani integralności tego terenu. Kluczowe jest utrzymanie lub ulepszenie dalszej funkcjonalności ekologicznej danego terenu. W związku z tym należy monitorować skuteczność środków służących zapewnieniu dalszej funkcjonalności ekologicznej.

(2-69) Zgodnie z zasadą ostrożności, jeżeli zaproponowane środki (np. przez wykonawcę przedsięwzięcia w kontekście przedsięwzięcia) nie gwarantują dalszej funkcjonalności ekologicznej terenu, nie należy ich uznawać za zgodne z art. 12 ust. 1 lit. d). W celu zapewnienia zgodności z art. 12 ust. 1 lit. d) **konieczny jest wysoki stopień**

pewności, że środki są wystarczające do uniknięcia pogorszenia stanu lub zniszczenia, a ponadto środki te należy skutecznie wdrożyć w odpowiednim czasie i odpowiedniej formie, tak aby uniknąć pogorszenia stanu lub zniszczenia. Prawdopodobieństwo skuteczności środków należy ocenić na podstawie obiektywnych informacji oraz w świetle charakterystyki i szczególnych warunków środowiskowych danego terenu.

(2-70) Odpowiednie środki służące zapewnieniu dalszej funkcjonalności ekologicznej, które gwarantują, że nie nastąpi pogorszenie funkcji, jakości lub integralności danego terenu, będą miały ogólnie pozytywny wpływ na ochronę zamieszkujących je gatunków.

(2-71) Środki służące zapewnieniu dalszej funkcjonalności ekologicznej mogą stanowić integralną część specyfikacji działalności lub przedsięwzięcia; mogą również stanowić element środków zapobiegawczych stosowanych w ramach systemu ścisłej ochrony w celu zapewnienia zgodności z art. 12 ust. 1 lit. d).

(2-72) W oparciu o definicję terenów rozrodu i odpoczynku (zob. sekcja 2.3.4.b)) przedstawione powyżej podejście wydaje się mieć szczególne znaczenie w odniesieniu do zwierząt o niewielkich zasięgach występowania, w przypadku których tereny rozrodu lub odpoczynku wyznaczane są jako „jednostki funkcjonalne” (tj. stosowane jest szersze podejście). W tym miejscu należy podkreślić, że państwo członkowskie musi konsekwentnie definiować tereny rozrodu i odpoczynku w odniesieniu do danych gatunków, a w rezultacie spójnie zapewniać ich ochronę na całym swoim terytorium.

(2-73) **Środki służące zapewnieniu dalszej funkcjonalności ekologicznej różnią się od środków kompensujących w ścisłym znaczeniu** (w tym od środków kompensujących określonych w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej). Środki kompensujące mają na celu zrekompensowanie określonych negatywnych skutków dla danego gatunku, a zatem ich zastosowanie oznacza, że następuje lub nastąpiło pogorszenie stanu lub zniszczenie terenu rozrodu lub odpoczynku. Nie dotyczy to środków służących zapewnieniu dalszej funkcjonalności ekologicznej, które mają zagwarantować, że po zakończeniu danego działania dalsza funkcjonalność ekologiczna terenu rozrodu lub odpoczynku pozostanie zupełnie nienaruszona (pod względem ilościowym i jakościowym). W przypadku pogorszenia stanu lub zniszczenia terenu rozrodu lub odpoczynku odstępstwo na podstawie art. 16 jest konieczne zawsze, gdy zostaną spełnione warunki określone w tym artykule. Sekcja 3.2.3.b dotyczy stosowaniu środków kompensujących na podstawie art. 16.

2.3.5. Przechowywanie, transport i sprzedaż lub wymiana oraz oferowanie do sprzedaży lub wymiana okazów pozyskanych ze stanu dzikiego

Zakazy określone w art. 12 ust. 2 mają zastosowanie do wszystkich stadiów rozwoju zwierząt należących do gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a).

(2-74) Jeżeli chodzi o gatunki wymienione w załączniku IV lit. a), art. 12 ust. 2 stanowi, że: „państwa członkowskie wprowadzają zakaz przechowywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem tych pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy”. Art. 12 ust. 3 stanowi, że zakazy określone w art. 12 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 12 ust. 2 mają zastosowanie do wszystkich stadiów rozwoju gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a).

2.3.6. System monitorowania przypadkowego chwytania i zabijania gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a)

Ponadto art. 12 ust. 4 wymaga, aby państwa członkowskie ustanowiły system monitorowania przypadkowego chwytania lub zabijania oraz przeprowadziły dalsze

badania lub wprowadziły środki ochronne wymagane w celu zagwarantowania, że przypadkowe chwytnie i zabijanie nie będzie miało znacznego negatywnego wpływu na te gatunki.

(2-75) Art. 12 ust. 4 wymaga ustanowienia systemu monitorowania przypadkowego chwytnie i zabijania zwierząt z gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a). **System monitorowania musi być na tyle solidny, aby umożliwiał pozyskiwanie wiarygodnych danych na temat skutków wszystkich działań, które mogą wiązać się z ryzykiem przypadkowego chwytnie i zabijania osobników danego gatunku.** Zebrane informacje muszą być odpowiednie do zapewnienia wiarygodnych danych szacunkowych dotyczących przypadkowego chwytnie i zabijania, które w połączeniu z wynikami nadzoru nad stanem ochrony tych gatunków będzie można wykorzystać do podjęcia świadomej decyzji, czy konieczne jest zastosowanie środków ochronnych w celu zapewnienia, aby przypadkowe chwytnie i zabijanie nie miało znacznego negatywnego wpływu na dane gatunki.

Przykłady obejmują monitorowanie przypadków przyłowy walenii lub żółwi morskich za pomocą narzędzi połowowych lub przypadków zabijania ich w wyniku zderzeń ze statkami, monitorowanie śmiertelności nietoperzy w pobliżu turbin wiatrowych lub monitorowanie przypadków zabijania zwierząt na drogach (np. płazów podczas wiosennych migracji). W wyroku w sprawie C-308/08 Trybunał odniósł się do kwestii wykonania art. 12 ust. 4 w odniesieniu do rysia iberyjskiego (*Lynx pardinus*) w Andaluzji i stwierdził istnienie systemu monitorowania przypadkowego zabijania rysia iberyjskiego w związku z ruchem drogowym (zob. ramka poniżej).

19 – Przykład dobrej praktyki: modernizacja drogi przebiegającej przez terytorium występowania rysia iberyjskiego

Ryś iberyjski (*Lynx pardinus*) jest najbardziej zagrożonym gatunkiem ssaka z rodziny kotowatych na świecie. Rysie te żywią się prawie wyłącznie królikiem europejskim, co czyni ten gatunek jeszcze bardziej podatnym na zagrożenia ze względu na wąskie wymagania ekologiczne. Ryś iberyjski jest zagrożony z powodu połączenia następujących zagrożeń: kurczenie się bazy pokarmowej (populacje królików od lat cierpią z powodu takich epidemii takich chorób, jak myksomatoza i choroba krwotoczna), zderzenia z pojazdami (z powodu podzielenia siedlisk przez liczne drogi krajowe), utrata i degradacja siedlisk (dalszy rozwój infrastruktury, takiej jak drogi, tamy, linie kolejowe i inne działania człowieka) oraz nielegalne zabijanie (historycznie gatunek ten uważano za atrakcyjne trofeum myśliwskie, ale też za szkodnika). Na przełomie XXI wieku ryś iberyjski był bardzo bliski wyginięcia – ocalało zaledwie około 100 osobników w dwóch odizolowanych od siebie subpopulacjach w Andaluzji (Hiszpania), a także w części Portugalii. Do 2019 r. liczba ta wzrosła do ponad 600 dojrzałych osobników w ośmiu subpopulacjach, a populacje miały ze sobą coraz większy kontakt.

W ramach programu LIFE Unia Europejska znacznie wspierała odbudowę tego gatunku i w ciągu ostatniego dziesięciolecia jego populacja znacznie wzrosła. W ramach projektu LIFE Iberlince⁸¹ władze hiszpańskie opracowały szereg działań mających na celu zwiększenie połączeń między poszczególnymi ośrodkami występowania populacji oraz zmniejszenie o 30 % śmiertelności rysia iberyjskiego w wyniku zderzeń z pojazdami. Działania wdrożone w tym zakresie obejmowały budowę i przystosowanie przejść dla zwierząt, stawianie specjalnych ogrodzeń i znaków oraz ustanowienie ograniczeń prędkości. Hiszpańskie Ministerstwo Robót Publicznych i Transportu, które jest właściwym organem ds. bezpieczeństwa drogowego, zostało dodatkowym beneficjentem tego projektu w ramach programu LIFE w celu wsparcia realizacji działań na rzecz zmniejszenia ryzyka zderzeń. Konieczne mogą być dalsze działania i środki w celu zapewnienia, aby kwestia przypadkowego zabijania w wyniku zderzeń na drogach oraz innych nienaturalnych przyczyn śmiertelności była odpowiednio uwzględniana oraz aby unikano znaczącego wpływu na populację rysia iberyjskiego.

81 <http://www.iberlince.eu/index.php/esp/>

20 – Przykład dobrej praktyki: projekt LIFE SAFE Crossing – zapobieganie zderzeniom pojazdów ze zwierzętami

Projekt LIFE SAFE-CROSSING ma na celu wdrażanie działań służących ograniczeniu wpływu obecności dróg na niektóre gatunki o znaczeniu priorytetowym w czterech krajach Europy: podgatunek niedźwiedzia brunatnego (*Ursus arctos marsicanus*) i wilk (*Canis lupus*) we Włoszech, ryś iberyjski (*Lynx pardinus*) w Hiszpanii oraz niedźwiedź brunatny (*Ursus arctos*) w Grecji i Rumunii.

Infrastruktura drogowa stwarza poważne zagrożenie dla tych gatunków, zarówno jako bezpośrednia przyczyna śmiertelności, jak i efekt bariery. W celu złagodzenia tych skutków w projekcie oparto się na doświadczeniach zdobytych w poprzednim projekcie LIFE – LIFE STRADE, w ramach którego w 17 miejscach w środkowych Włoszech zainstalowano innowacyjne urządzenia na potrzeby zapobiegania kolizjom ze zwierzętami. Okazało się również, że jedną z głównych przyczyn śmiertelnych wypadków na drodze jest niski poziom świadomości i uwagi kierowców w kwestii ryzyka kolizji z dzikimi zwierzętami.

Projekt LIFE SAFE-CROSSING ma zatem następujące cele:

- zademonstrowanie zastosowania innowacyjnych [systemów zapobiegania zderzeniom zwierząt z pojazdami](#) (AVC PS);
- zmniejszenie ryzyka kolizji drogowych z gatunkami docelowymi;
- poprawa połączeń i ułatwienie przemieszczania się populacji docelowych;
- zwiększenie świadomości kierowców na obszarach objętych projektem na temat ryzyka kolizji z gatunkami docelowymi.

W projekt zaangażowanych jest 13 partnerów: organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa prywatne i podmioty publiczne. Udział prowincji Terni zapewni transfer wiedzy fachowej z projektu LIFE STRADE na nowe obszary. Obszar, na którym realizowany jest projekt SAFE-CROSSING, obejmuje 29 obszarów Natura 2000 (tereny mające znaczenie dla Wspólnoty). Dzięki zmniejszeniu bezpośredniej śmiertelności i fragmentacji spowodowanej przez drogi projekt przyczyni się do poprawy różnorodności biologicznej w obrębie obszarów Natura 2000, jak również do poprawy łączności pomiędzy tymi obszarami. W powielaniu najlepszych praktyk na innych obszarach pomoże standaryzacja metod i praktyk oraz działania w zakresie upowszechniania. Ponadto społeczności lokalne i turyści zdobędą większą wiedzę na temat sieci Natura 2000 dzięki prowadzeniu podczas realizacji projektu intensywnych działań na rzecz zwiększenia świadomości.

<https://life.safe-crossing.eu/>

(<http://www.lifestrade.it/index.php/en/>) (LIFE11BIO/IT/072)

(2-76) **Systematyczne monitorowanie przypadkowego chwytania i zabijania oraz gromadzenie wiarygodnych danych** na ten temat stanowi podstawowy warunek wstępny wdrożenia skutecznych środków ochronnych. Na przykład, jeżeli chodzi o przyłowy przy użyciu narzędzi połowowych, system monitorowania może wykorzystywać dane gromadzone przez państwa członkowskie na podstawie ram gromadzenia danych dotyczących rybołówstwa⁸². W rozporządzeniu 2017/1004 ustanowiono przepisy w zakresie gromadzenia danych biologicznych, środowiskowych, technicznych i społeczno-ekonomicznych w sektorze rybołówstwa, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w celu przyczynienia się do realizacji celów wspólnej polityki rybołówstwa i prawodawstwem w dziedzinie środowiska. Znaczny potencjał mają nowoczesne technologie w zakresie kontroli, takie jak narzędzia zdalnego monitorowania elektronicznego obejmujące telewizję przemysłową i czujniki. Najnowsze osiągnięcia w dziedzinie sztucznej inteligencji mogą ułatwić automatyczne przeglądanie dużych ilości danych pochodzących ze zdalnego monitorowania elektronicznego. Takie narzędzia kontroli stanowią dla

82 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1004 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie ustanowienia unijnych ram gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w sektorze rybołówstwa oraz w sprawie wspierania doradztwa naukowego w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 199/2008 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd3dc59f-557f-11e7-a5ca-01aa75ed71a1>).

organów opłacalne i realne środki monitorowania i rozliczania przypadkowych połowów gatunków wrażliwych. Na całym świecie coraz częściej wykorzystuje się takie narzędzia zdalnego monitorowania elektronicznego jako rozwiązanie różnych kwestii związanych z kontrolą rybołówstwa w sytuacjach, w których opłacalne działania związane z ciągłym monitorowaniem są wymagane na potrzeby gromadzenia danych oraz kontroli i egzekwowania przepisów.

Państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia krajowych planów prac zgodnie z wieloletnim programem UE dotyczącym gromadzenia danych. Taki program na lata 2020–2021 został przyjęty decyzją delegowaną Komisji (UE) 2019/910 i decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2019/909. Program ten obejmuje obowiązek gromadzenia danych o przypadkowych połowach wszystkich ptaków, ssaków, gadów i ryb gatunków chronionych na podstawie prawodawstwa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych. Dane należy gromadzić w odniesieniu do wszystkich rodzajów połowów i statków oraz muszą one być odnotowywane podczas rejsów obserwatorów naukowych na statkach rybackich lub przez samych rybaków w dziennikach połowowych.

W przypadku gdy dane zgromadzone podczas rejsów obserwatorów nie zapewniają wystarczających informacji na temat przypadkowych połowów na potrzeby użytkowników końcowych, państwa członkowskie muszą wdrożyć inne metodyki, na przykład zdalne monitorowanie elektroniczne za pomocą kamer umieszczonych na statkach, które rejestrują wybieranie narzędzi połowowych i połowy. Metody gromadzenia danych i ich jakość muszą być odpowiednie do zamierzonych celów i powinny być zgodne z najlepszymi praktykami oraz odpowiednimi metodykami zalecanymi przez właściwe instytucje naukowe. Powinny one obejmować wystarczającą część floty, aby zapewnić wiarygodne dane szacunkowe dotyczące przyłowów. Gromadzenie danych dotyczących przypadkowych połowów gatunków chronionych i wrażliwych na podstawie stosownych rozporządzeń i dyrektyw oraz wdrażanie odpowiednich środków ochronnych wymaga ścisłej współpracy międzysektorowej i międzyinstytucjonalnej, egzekwowania przepisów oraz odpowiedniego wsparcia na rzecz rybaków i ze strony rybaków.

(2-77) W przypadku gatunków o szerokim zasięgu występowania, takich jak walenie, które przemieszczają się przez wody państw członkowskich, zasadnicze znaczenie ma współpraca z innymi krajami w naturalnym zasięgu danego gatunku, ponieważ działania w zakresie monitorowania i środki dotyczą statków rybackich z różnych krajów. Należy zatem podkreślić, że zobowiązania wynikające z art. 12 stanowią wspólną odpowiedzialność państw członkowskich. Stanowisko to znajduje poparcie w brzmieniu wyżej wymienionych przepisów oraz w ponadnarodowym celu dyrektywy, jakim jest ochrona gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty w całym ich naturalnym zasięgu, jak również w obowiązku lojalnej współpracy wynikającej z Traktatu. Dlatego też, chociaż główna odpowiedzialność za wykonanie art. 12 spoczywa na państwie członkowskim, w którym występuje dany gatunek, inne państwa członkowskie muszą współpracować, jeśli taka współpraca jest konieczna do wypełnienia ich obowiązków prawnych. Ma to zastosowanie zarówno w przypadku prowadzenia działań w zakresie monitorowania, jak i wdrażania środków ochronnych.

(2-78) W świetle informacji zebranych za pośrednictwem systemu monitorowania państwa członkowskie muszą podjąć dalsze badania lub zastosować środki ochronne, wymagane w celu zapewnienia, aby przypadkowe chwytanie i zabijanie nie miało znacznego negatywnego wpływu na te gatunki. W związku z tym niezbędne jest również posiadanie wiarygodnych informacji na temat populacji, zasięgu i stanu ochrony danego gatunku, co wymaga pełnego wdrożenia nadzoru zgodnie z wymogami art. 11 dyrektywy.

(2-79) Chociaż w art. 12 ust. 4 nie zawarto definicji „znacznego negatywnego wpływu”⁸³, można przyjąć, że pojęcie to wiąże się ze szczegółowym badaniem skutków przypadkowego chwytania i zabijania dla stanu subpopulacji i populacji gatunków, a w konserwacji dla osiągnięcia lub zachowanie właściwego stanu ochrony. Znaczenie wpływu należy oceniać indywidualnie w poszczególnych przypadkach, uwzględniając historię życia gatunku, wielkość i czas trwania negatywnego wpływu oraz stan ochrony i tendencje dotyczące danego gatunku. Na przykład wpływ można uznać za znaczny, jeżeli gatunek znajduje się w niekorzystnym stanie ochrony i następuje dalszy spadek jego liczebności w wyniku przypadkowego chwytania i zabijania, w szczególności jeżeli ma to wpływ na perspektywy odbudowy w przyszłości. Wpływ należy również uznać za znaczny, jeżeli regularnie i przypadkowo chwytana jest i zabijana znaczna liczba zwierząt, co może mieć konsekwencje dla subpopulacji lub lokalnej populacji danego gatunku. **W przypadku braku danych na temat stanu ochrony lub rzeczywistego poziomu przypadkowego chwytania i zabijania należy stosować zasadę ostrożności.**

(2-80) Innym rodzajem działalności, która może prowadzić do przypadkowego zabijania gatunków morskich objętych ścisłą ochroną, jest ruch morski, a w szczególności kolizji zwierząt ze statkami. Państwa członkowskie mogą rozważyć szereg różnego rodzaju środków zapobiegawczych, w tym ograniczenie prędkości jednostek pływających lub przekierowanie ruchu. Środki te zazwyczaj muszą być wdrażane zgodnie z przepisami Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO). W zależności od zakresu proponowanych środków oraz ich wpływu na normalny ruch morski, a także zgodnie z dyrektywą 2002/59/WE, może zaistnieć konieczność, aby UE wystąpiła do IMO z odpowiednim wnioskiem.

(2-81) Niektóre działania wojskowe, w szczególności wykorzystywanie sonarów aktywnych w środowisku morskim lub zatapianie bądź niszczenie niewybuchów, mogą prowadzić do zabijania wrażliwych gatunków, takich jak walenie. Działalność wojskowa nie jest wyłączona z przepisów art. 12, dlatego też marynarki wojenne różnych państw członkowskich opracowały inicjatywy w zakresie polityki dotyczące wykorzystywania sonarów wojskowych, uwzględniające potrzebę ograniczenia do minimum potencjalnego wpływu na środowisko. Można na przykład wyznaczać strefy ostrożności, w których wykorzystywanie takich sonarów będzie ograniczone. Należy tego dokonać z poszanowaniem obowiązującego prawodawstwa międzynarodowego, regulowanego głównie w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, w tym przepisów szczegółowych dotyczących szczególnych praw i obowiązków mających zastosowanie do okrętów wojennych.

83 W art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej odniesiono się do „oddziaływania w istotny sposób”. Wytyczne w tym zakresie są dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/PL_art_6_guide_jun_2019.pdf

3. ARTYKUŁ 16

Treść art. 16

1. Pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa od przepisów art. 12, 13, 14 i 15 lit. a) i b):

- a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych;
- b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności;
- c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska;
- d) do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin;
- e) aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe.

2. Państwa członkowskie co dwa lata przesyłają Komisji, w formie ustalonej przez komitet, sprawozdanie na temat odstępstw stosowanych na mocy ust. 1. Komisja wydaje swoją opinię na temat tych odstępstw w maksymalnym terminie 12 miesięcy od otrzymania sprawozdania i przedstawia ją komitetowi.

3. W sprawozdaniach podaje się: a) gatunki, które podlegają odstępstwom i powód odstępstwa, w tym charakter zagrożenia, w stosownych przypadkach, wraz z odniesieniem do odrzuconych rozwiązań alternatywnych i wykorzystanych danych naukowych; b) środki, przyrządy lub metody chwytania bądź zabijania gatunków zwierząt, na które wydano pozwolenie oraz powody ich wykorzystania; c) okoliczności wskazujące, kiedy i gdzie dopuszczono takie odstępstwa; d) organ upoważniony do oświadczenia i sprawdzania, czy wymagane warunki są spełnione oraz decydowania, które środki, przyrządy lub metody mogą być stosowane, w jakich granicach i przez jakie jednostki, a także kto ma wykonać dane zadanie; e) stosowane środki nadzoru oraz uzyskane wyniki.

(3-1) W art. 16 dyrektywy przewidziano możliwość wprowadzenia odstępstw, w tym od systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt ustanowionego na podstawie art. 12.

(3-2) Art. 16 przewiduje ograniczone możliwości wprowadzania odstępstw od ograniczeń i zakazów określonych w art. 12. Odstępstwa muszą być nie tylko uzasadnione w odniesieniu do ogólnego celu dyrektywy, ale również muszą spełniać trzy szczególne warunki (zob. pkt 3.2).

(3-3) Niespełnienie któregokolwiek z tych warunków powoduje, że odstępstwo jest nieważne. Przed przyznaniem odstępstwa organy państwa członkowskiego muszą zatem dokładnie zbadać, czy spełnione zostały wszystkie ogólne i szczególne wymogi.

3.1. Ogólne aspekty prawne

3.1.1. Obowiązek zapewnienia pełnej, jasnej i precyzyjnej transpozycji art. 16

Transpozycja art. 16 musi być pełna i formalna i mieć niezaprzeczną moc wiążącą. Kryteria, które należy spełnić przed przyznaniem odstępstwa, muszą być odtworzone w szczególnych przepisach krajowych. Krajowe środki transpozycji muszą służyć zagwarantowaniu pełnego stosowania art. 16 bez zmieniania jego warunków, selektywnego stosowania jego przepisów lub wprowadzania rodzajów odstępstw nieprzewidzianych w dyrektywie. Same przepisy administracyjne nie są wystarczające.

(3-4) Transpozycja art. 16 do prawa krajowego musi gwarantować wdrożenie przepisów dotyczących odstępstw przez właściwe organy. Należy zauważyć, że chociaż dyrektywa jest wiążąca w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawia jednak państwom członkowskim swobodę co do wyboru sposobu osiągnięcia tego rezultatu. Trybunał wyznaczył jednak granice takiej swobody. W związku z tym, jak wyjaśniono poniżej, krajowa transpozycja systemu odstępstw na podstawie art. 16 musi być zgodna ze wszystkimi podstawowymi zasadami prawa UE oraz spełniać szereg wymogów.

(3-5) Zgodnie z orzecznictwem TSUE⁸⁴ „**transpozycja dyrektywy do prawa krajowego** niekoniecznie wymaga formalnego i dosłownego przeniesienia jej przepisów do wyraźnej i szczególnej normy prawnej, a ogólny kontekst prawny może być wystarczający, o ile faktycznie **zapewnia on pełne stosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i ścisły**”. Same przepisy administracyjne, które z natury mogą być dowolnie zmieniane przez administrację i nie są odpowiednio znane, nie mogą być uznane za prawidłowe wykonanie zobowiązań państwa członkowskiego wynikających z TFUE i dyrektywy⁸⁵.

(3-6) W związku z tym stosowanie w praktyce wymogów określonych w art. 16 nie zastępuje formalnej transpozycji. W sprawie C-46/11 Trybunał potwierdził, że prawidłowe wdrożenie przepisów dyrektywy nie może samo w sobie wykazywać się jasnością i dokładnością wymaganą dla spełnienia zasady pewności prawa. Ponadto **samych praktyk administracyjnych nie można uznać za wykonanie obowiązku państw członkowskich do transpozycji dyrektywy⁸⁶ do prawa krajowego.**

(3-7) Co więcej, **przepisy dyrektyw muszą być wdrażane w ramach aktów o niezaprzeczalnej mocy wiążącej**, zachowując poziom szczególności, precyzji i przejrzystości niezbędny do spełnienia wymogów w zakresie pewności prawa⁸⁷. Trybunał wyraził się bardziej jednoznacznie w wyroku w sprawie C-339/87, w którym stwierdził, że „kryteria, które państwa członkowskie muszą spełnić, aby móc odstąpić od zakazów ustanowionych w dyrektywie, muszą być odtworzone w szczególnych przepisach krajowych, ponieważ wierna transpozycja staje się szczególnie ważna w przypadku gdy zarządzanie wspólnym dziedzictwem powierzone jest państwom członkowskim na ich odpowiednich terytoriach”. W wyroku z dnia 20 października 2005 r. Trybunał zastosował to orzecznictwo do dyrektywy siedliskowej i stwierdził, że „w ramach dyrektywy siedliskowej, która ustanawia złożone i techniczne przepisy w dziedzinie prawa ochrony środowiska, państwa członkowskie są w sposób szczególny zobowiązane do dbania o to,

⁸⁴ Zob. wyrok z dnia 28 lutego 1991 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-131/88, ECLI:EU:C:1991:87.

⁸⁵ Np. zob. Komisja/Włochy, sprawa C-315/98, pkt 10.

⁸⁶ Wyrok z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Polska, sprawa C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146, pkt 28 i 56. Zob. również opinia rzecznika generalnego z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-508/04, pkt 31.

⁸⁷ Zob. w szczególności następujące wyroki: Komisja/Niemcy, sprawa C-59/89, pkt 18 i 24; Komisja/Francja, sprawa C-225/97, pkt 37; wyrok z dnia 17 maja 2001 r., Komisja/Włochy, sprawa C-159/99, pkt 32; Komisja/Luksemburg, sprawa C-75/01, pkt 28, 87–88; Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 27.

aby ich przepisy prawne mające zapewnić transpozycję tej dyrektywy były jasne i precyzyjne⁸⁸.

(3-8) Jak orzekł Trybunał, w odniesieniu do art. 16 dyrektywy siedliskowej, kryteria, na podstawie których państwa członkowskie mogą odstąpić od zakazów nałożonych w tej dyrektywie, należy jednoznacznie odtworzyć w przepisach prawa krajowego. W tym względzie art. 16 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w sposób zawężający, ponieważ określono w nim w precyzyjny sposób okoliczności, w których państwa członkowskie mogą odstąpić od stosowania art. 12–15 tej dyrektywy⁸⁹. Trybunał powtórzył to stanowisko w wyroku w sprawie C-46/1190.

(3-9) Przy transpozycji art. 16 państwa członkowskie muszą przestrzegać znaczenia terminów i pojęć użytych w dyrektywie w celu zapewnienia spójności zarówno w zakresie wykładni, jak i stosowania⁹¹. Oznacza to również, że krajowe środki transpozycji **muszą zapewniać pełne stosowanie dyrektywy bez zmieniania określonych w niej warunków i bez wprowadzania dodatkowych warunków lub odstępstw nieprzewidzianych w dyrektywie**⁹². Na przykład w wyroku w sprawie C-6/0493 Trybunał stwierdził, że odstępstwo zezwalające na przyjęcie aktów, które prowadzą do zabijania gatunków chronionych, pogorszenia lub zniszczenia ich terenów rozrodu lub odpoczynku, o ile akty te są zgodne z prawem i nie można ich w sposób racjonalny uniknąć, „jest niezgodne zarówno z duchem, celami dyrektywy siedliskowej, jak również z brzmieniem art. 16 tej dyrektywy”.

W sprawie C-183/0594 Trybunał stwierdził, że system odstępstw przewidziany w ustawodawstwie irlandzkim (art. 23 ust. 7 lit. b) Wildlife Act) jest niezgodny z art. 12 i 16 dyrektywy. Zgodnie z ustawodawstwem irlandzkim nie stanowią czynu zabronionego czyny nieumyślne, które prowadzą do naruszenia lub zniszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku dzikich gatunków. Zdaniem Trybunału przepis ten nie tylko nie spełnia wymogów art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy, w którym zakazano takich czynów, niezależnie od tego, czy są one zamierzone, czy też nie, ale również wykracza poza zakres przewidziany w art. 16 dyrektywy, ponieważ w dyrektywie określono w sposób wyczerpujący warunki, w jakich można przyznać odstępstwa.

(3-10) **Przepisy krajowe muszą zapewniać ścisłą i pełną transpozycję wszystkich warunków określonych w art. 16, bez wybiórczego stosowania tylko niektórych przepisów.** W wyroku w sprawie C-98/0395 Trybunał stwierdził, że prawo niemieckie (art. 43 ust. 4 federalnej ustawy o ochronie przyrody) nie jest zgodne z art. 16, ponieważ nie uzależniono w nim odstępstw od spełnienia wszystkich warunków określonych w tym artykule.

W wyroku w sprawie C-508/0496 Trybunał wyjaśnił, że „przepisy krajowe, które nie uzależniają odstępstw od zakazów ustanowionych w art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) dyrektywy od całości kryteriów i warunków określonych w art. 16 dyrektywy, lecz w sposób niepełny od części z nich, nie mogą stanowić regulacji zgodnej z tym artykułem”. W wyroku w sprawie C-46/11 Trybunał stwierdził, że polskie prawo nie jest zgodne z art. 16, ponieważ nie uzależniono w nim odstępstw od spełnienia wszystkich kryteriów i warunków określonych w tym artykule.

88 Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 25–26.

89 Komisja/Austria, sprawa C-508/04, pkt 110.

Opinia rzecznika generalnego z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-508/04, pkt 53.

90 Komisja/Polska, sprawa C-46/11, pkt 29.

91 Na przykład sprawy połączone C-206 i 207/88, Vessoso i G. Zanetti.

92 Komisja/Luksemburg, sprawa C-75/01, pkt 28.

93 Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 109–113.

94 Komisja/Irlandia, sprawa C-183/05, pkt 47–49.

95 Komisja/Niemcy, sprawa C-98/03, pkt 57–62.

96 Komisja/Austria, sprawa C-508/04, pkt 111.

3.1.2. Odpowiednie ogólne stosowanie odstępstw

Odstępstwa przewidziane w art. 16 należy wprowadzać w ostateczności. Przepisy dotyczące odstępstw należy interpretować wąsko: muszą one obejmować ściśle określone wymogi i szczególne sytuacje. Do państw członkowskich należy zapewnienie, aby łączny skutek wszystkich odstępstw wprowadzonych na ich terytorium nie spowodował skutków sprzecznych z celami przedmiotowej dyrektywy.

(3-11) Odstępstwa przewidziane w art. 16 należy wprowadzać w ostateczności⁹⁷. Organy krajowe odpowiedzialne za wprowadzanie odstępstw muszą wziąć pod uwagę, że **odstępstwa należy interpretować i wdrażać w sposób zawężający, bez szkody dla ogólnego celu i kluczowych przepisów dyrektywy**⁹⁸. W wyroku w sprawie C-6/04 Trybunał wyjaśnił, że zasada ta ma zastosowanie również w kontekście art. 16⁹⁹. W wyroku w sprawie C-674/17 TSUE orzekł, że „odstępstwo, którego podstawą jest art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, może stanowić jedynie konkretny środek zastosowany punktowo celem ustosunkowania się do konkretnych wymagań oraz szczególnych sytuacji”¹⁰⁰.

(3-12) W odniesieniu do środków, które należy wprowadzić na podstawie art. 12 dyrektywy siedliskowej, podkreślono potrzebę wdrożenia odpowiednich i skutecznych środków w sposób wystarczający i możliwy do zweryfikowania. Takie samo podejście można przyjąć w odniesieniu do systemu odstępstw. Jeżeli stosuje się go prawidłowo, gwarantuje, że przyznawanie odstępstw nie jest sprzeczne z celem dyrektywy¹⁰¹. W sprawie C-6/04 Trybunał zauważył, że „art. 12, 13 i 16 dyrektywy siedliskowej stanowią spójny zespół norm mających na celu zapewnienie ochrony populacji danych gatunków, w związku z czym wszelkie odstępstwa, które byłyby niezgodne z tą dyrektywą, naruszałyby zarówno zakazy zawarte w art. 12 lub w art. 13 dyrektywy, jak również zasadę, zgodnie z którą odstępstwa mogą zostać wprowadzone na podstawie art. 16 tej dyrektywy”.

Zasadniczo surowość każdego z warunków lub „testów” będzie wzrastać wraz z powagą potencjalnego wpływu odstępstwa na gatunek lub populację.

(3-13) Wprowadzenie odstępstwa obejmuje założenie, że właściwe organy krajowe zagwarantowały, że spełniono wszystkie warunki określone w art. 16. **Państwa członkowskie muszą także zapewnić, aby skumulowany wynik odstępstw nie powodował skutków sprzecznych z celami art. 12 i dyrektywy w ujęciu całościowym**¹⁰².

(3-14) W związku z tym stosowanie odstępstw jest często najlepiej zarządzane w obrębie krajowych ram ochrony w celu zapewnienia, by – ogólnie rzecz biorąc – skumulowany wynik odstępstw dla poszczególnych gatunków nie był szkodliwy dla utrzymania właściwego stanu ochrony gatunków na poziomie krajowym lub biogeograficznym w danym państwie członkowskim. W każdym przypadku państwa członkowskie muszą **monitorować i nadzorować stosowanie odstępstw** na poziomie krajowym (oraz, w razie potrzeby, prowadzić działania związane z monitorowaniem wykraczające poza

⁹⁷ Zob. pkt 33 opinii rzecznika generalnego w sprawie C-10/96.

⁹⁸ Zob. następujące wyroki Trybunału Sprawiedliwości dotyczące odstępstw na podstawie dyrektywy ptasiej: wyrok z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Republika Włoch, sprawa C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340; wyrok z dnia 7 marca 1996 r., WWF Włochy/Regione Veneto, sprawa C-118/94, ECLI:EU:C:1996:8; wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r., Ligue royale belge pour la protection des oiseaux i Société d'études ornithologiques/Région Wallonne, sprawa C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504.

⁹⁹ Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 111.

Zob. również Komisja/Austria, sprawa C-508/04, pkt 110, w kontekście porównywalnego przepisu wprowadzającego odstępstwo zawartego w art. 9 dyrektywy ptasiej 2009/147/WE.

¹⁰⁰ Wyrok z dnia 10 października 2019 r., sprawa C-674/17, Tapiola, ECLI:EU:C:2019:851, pkt 41.

¹⁰¹ Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 112.

¹⁰² Sprawa C-674/17, pkt 59.

granice w przypadku populacji transgranicznych). Może to wymagać, w zależności od struktury organizacyjnej w danym państwie członkowskim, aby władze regionalne lub lokalne analizowały skutki odstępstw poza swoim terytorium.

Przykład tego, w jaki sposób organ krajowy może określić ramy stosowania odstępstw wprowadzonych na jego terytorium, można znaleźć w sprawie C-342/05. W wyroku w tej sprawie Trybunał wyjaśnił, że „[u]stanowienie w odniesieniu do decyzji przyznających zezwolenia na polowanie na wilki również górnych regionalnych limitów osobników, które mogą zostać poddane odstrzałowi w każdym okręgu ochrony zwierzyny łownej, nie może być postrzegane jako sprzeczne z art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Limit ten, wyznaczony z uwzględnieniem liczby okazów, które mogą zostać wyeliminowane bez stworzenia zagrożenia dla omawianego gatunku, stanowi bowiem [...] jedynie ramy, w których organy okręgów ochrony zwierzyny łownej mogą wydawać zezwolenia na polowanie na wilki, **jeżeli ponadto spełnione są przesłanki określone w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej**”¹⁰³. Innymi słowy, możliwe jest wyznaczenie maksymalnego limitu okazów, które mogą zostać wyeliminowane (w celu uniknięcia negatywnego wpływu na stan ochrony), jednak nie zwalnia to z konieczności spełnienia wszystkich warunków określonych w art. 16 ust. 1 w przypadku każdego odstępstwa.

3.2. Starannie kontrolowany system przyznawania odstępstw: trzy testy

(3-15) W art. 16 określono **trzy testy, które należy pozytywnie przejść**, zanim zostanie przyznane odstępstwo:

- 1) wykazanie co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 16 ust. 1 lit. a)–d) lub umożliwienie, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwania lub przetrzymywania niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe (lit. „e”);
- 2) brak zadowalającej alternatywy oraz
- 3) zapewnienie, aby odstępstwo nie było szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu.

Trzeci test odzwierciedla nadrzędny cel dyrektywy siedliskowej, jakim jest przyczynianie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (art. 2 ust. 1). Wdrażane środki muszą być opracowane z myślą o zachowaniu lub odtworzeniu chronionych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony. Ponadto muszą one uwzględniać wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne (art. 2 ust. 2 i 3).

Przed przeanalizowaniem drugiego i trzeciego testu wniosek musi pozytywnie przejść pierwszy test. Z praktycznego punktu widzenia badanie kwestii zadowalających alternatyw i wpływu na stan ochrony nie ma większego sensu, jeżeli dane działanie nie spełnia wymogów art. 16 ust. 1 lit. a)–e).

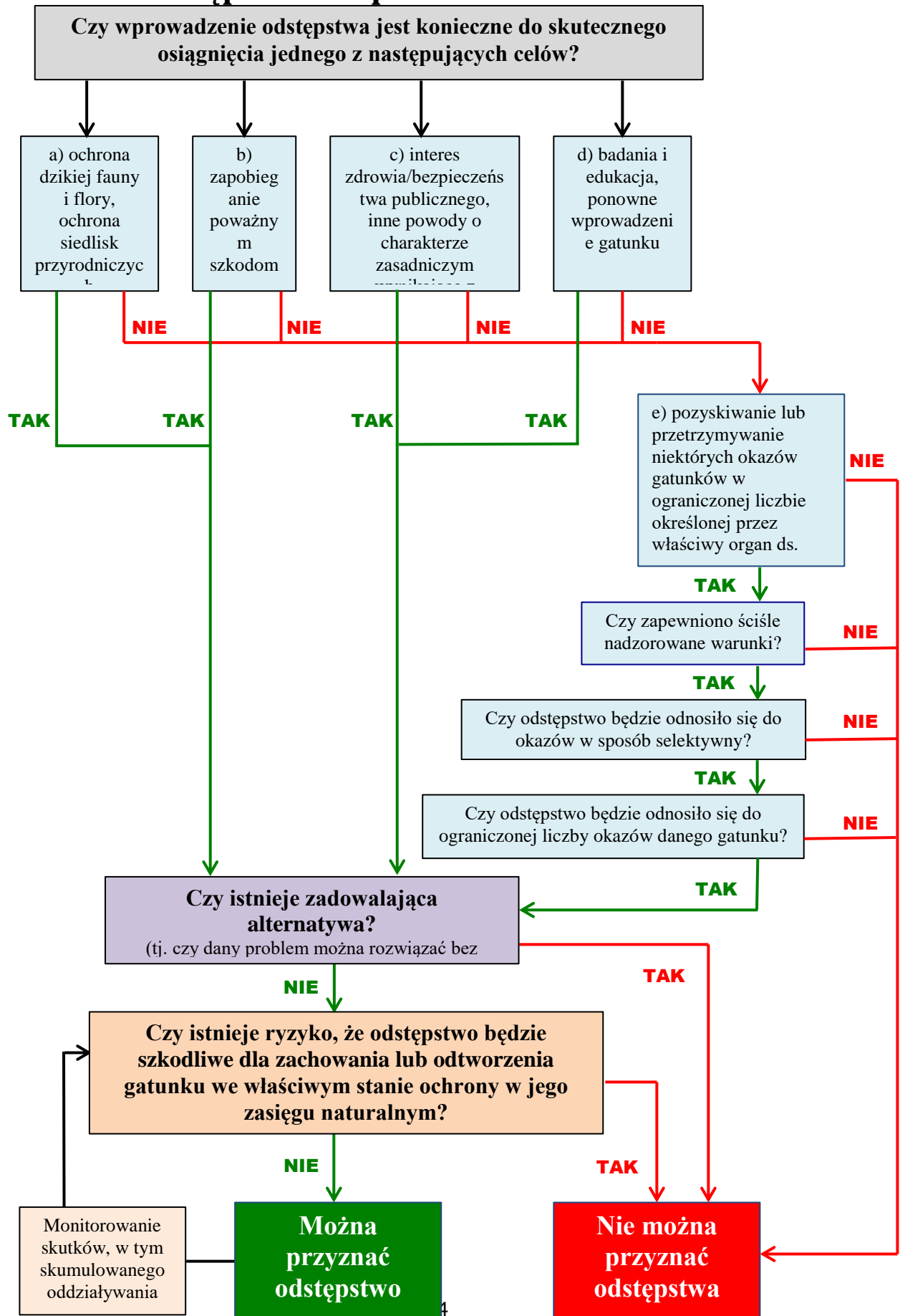
(3-16) **Państwa członkowskie muszą jednak uzyskać pozytywny wynik we wszystkich trzech testach.** Ciężar dowodu spoczywa na właściwych organach, które muszą wykazać, że każde odstępstwo pozytywnie przeszło wszystkie testy, jak wyjaśnił Trybunał w sprawie C-342/05: „Ponieważ [art. 16 ust. 1] stanowi wyjątek, podlegający ścisłej wykładni i w odniesieniu do którego ciężar dowodu zaistnienia warunków wymaganych dla każdego odstępstwa spoczywa na władzach, które podejmują decyzję w tym przedmiocie, państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania, że każda

103 Wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, sprawa C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, pkt 45.

interwencja dotycząca gatunków chronionych będzie podejmowana wyłącznie na podstawie decyzji zawierających precyzyjne i odpowiednie uzasadnienie, uwzględniające przyczyny, warunki i wymogi, o których mowa w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej¹⁰⁴.

104 Komisja/Finlandia, sprawa C-342/05, pkt 25.

Schemat postępowania przy wprowadzaniu odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1



3.2.1. TEST 1: Wykazanie jednego z powodów określonych w art. 16 ust. 1 lit. a)–d) lub umożliwienie, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwania lub przetrzymywania niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe (art. 16 ust. 1 lit. e)).

Przy ocenie danego wniosku o przyznanie odstępstwa organy krajowe powinny rozważyć, czy jest ono uzasadnione jednym z powodów podanych w art. 16 ust. 1 lit. a–d) lub e). Rodzaj i wagę tego powodu należy również rozpatrywać w odniesieniu do interesu danego gatunku chronionego w konkretnych okolicznościach w celu stwierdzenia, czy przyznanie odstępstwa jest właściwe.

(3-17) Odstępstwa przyznaje się, ponieważ istnieje określony problem, lub określona sytuacja, które wymagają rozwiązania. **Podstawę odstępstw musi stanowić co najmniej jeden z wariantów wymienionych w art. 16 ust. 1 lit. a), b), c), d) i e).** Szczególne odstępstwa, które nie są uzasadnione żadnym z tych powodów/wariantów, są sprzeczne zarówno z duchem i celem dyrektywy siedliskowej, jak i z brzmieniem art. 16¹⁰⁵.

W wyroku w sprawie C-508/04¹⁰⁶ Trybunał stwierdził, że ustawodawstwo austriackie nie było zgodne z art. 16 ust. 1 dyrektywy, częściowo dlatego, że powody odstępstwa na podstawie ustawodawstwa austriackiego (tj. gospodarcze wykorzystanie rolnicze lub leśne, produkcja napojów i budowa instalacji) nie wchodziły w zakres żadnego z powodów/wariantów wymienionych wyczerpująco w art. 16 ust. 1 dyrektywy.

(3-18) Przy przyznawaniu odstępstwa **należy w jasny i precyzyjny sposób określić zamierzony cel, a organ krajowy musi ustalić, w świetle rygorystycznych danych naukowych, że dane odstępstwa są odpowiednie dla osiągnięcia tego celu,** a także uzasadnić wybór powodu/wariantu na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a)–e) oraz sprawdzić, czy spełnione są szczególne warunki¹⁰⁷.

a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych

(3-19) Pierwszym powodem przyznania odstępstwa jest ochrona dzikiej flory i fauny oraz ochrona siedlisk przyrodniczych. W art. 16 ust. 1 lit. a) nie określono ani rodzaju fauny i flory, ani siedlisk przyrodniczych, które mogą być objęte zakresem odstępstwa, ani też rodzaju zagrożeń. Biorąc pod uwagę ogólny cel dyrektywy, bardziej prawdopodobne jest, że powód ten obejmie **podatne na zagrożenia, rzadkie, zagrożone lub endemiczne gatunki i siedliska przyrodnicze** (na przykład te wymienione w załącznikach do dyrektywy siedliskowej), co będzie miało na celu skuteczne zmniejszenie negatywnego wpływu danego gatunku na te siedliska. Nietypowe byłoby przedkładanie interesów gatunku, który jest pospolity i dobrze się rozwija, nad interesy gatunku spełniającego kryteria art. 1 lit. g) dyrektywy.

(3-20) Właściwy organ powinien dokładnie zbadać, indywidualnie dla każdego przypadku, czy interes ochrony siedliska lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty może usprawiedliwiać wpływ na inny gatunek będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, np. w przypadku gdy gatunek będący ofiarą mógłby być

105 Zob. również Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04, pkt 109–113.

106 Komisja/Austria, sprawa C-508/04, pkt 120 i 128.

107 Wyrok z dnia 10 października 2019 r., sprawa C-674/17.

miejscowo zagrożony przez gatunek drapieżny¹⁰⁸. Przed rozważeniem wprowadzenia odstępstwa w celu ochrony gatunku będącego ofiarą należy ocenić i uwzględnić wszystkie inne możliwe zagrożenia (np. pogarszanie stanu siedliska, nadmierne polowanie, niepokojenie, konkurencja ze strony gatunków domowych). Ocena powinna obejmować stan ochrony gatunków objętych ewentualnym odstępstwem w porównaniu ze stanem ochrony „fauny, flory i siedlisk”, długoterminowy wpływ na dotkniętą populację lub dotknięte populacje, długoterminową skuteczność w zmniejszaniu zagrożenia itp. Ocena powinna być zgodna z zasadą proporcjonalności: wynikiłe z niej niekorzystne aspekty nie mogą być niewspółmierne do celów, jakie mają zostać osiągnięte.

b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności

(3-21) Drugim powodem przyznania odstępstwa jest konieczność zapobieżenia poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności. W ramach tego odstępstwa uwzględnia się interes gospodarczy, a – jak zauważono – szkody, którym należy zapobiec, muszą być poważne. Lista ta nie jest jednak wyczerpująca; może ona obejmować inne rodzaje własności. Poważne szkody odnoszą się do szczególnych interesów, tj. prowadzą lub mogą prowadzić m.in. do bezpośredniej lub pośredniej straty gospodarczej lub finansowej, utraty wartości majątku lub utraty materiału produkcyjnego.

(3-22) Jak podkreślił jednak Trybunał w swoim wyroku w sprawie C-46/11, **w art. 16 ust. 1 lit. b) władzom nie zezwala się na odstępstwo od zakazów ustanowionych na podstawie art. 12 tylko dlatego, że przestrzeganie takich zakazów wymusza zmianę działalności rolnej, leśnej lub rybackiej**. W wyroku w sprawie C-46/11 Trybunał orzekł, że w art. 16 ust. 1 lit. b) nie zezwala się na odstępstwo od zakazów ustanowionych w art. 12 na tej podstawie, że ich przestrzeganie uniemożliwiłoby stosowanie technologii normalnie wykorzystywanych w działalności rolnej, leśnej lub rybackiej¹⁰⁹.

(3-23) Orzekając w sprawie porównywalnej procedury dotyczącej przyznania odstępstwa na podstawie art. 9 dyrektywy ptasiej 2009/147/WE, Trybunał zauważył, że dyrektywa nie ma na celu zapobieżenia niewielkiej szkodzie, lecz jedynie poważnym szkodom, tj. przekraczającym pewien stopień¹¹⁰. Wynika z tego, że zwykła uciążliwość i zwykłe ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej nie mogą stanowić uzasadnionych powodów przyznania odstępstw. To, co uważa się za poważną szkodę, należy oceniać **indywidualnie w odniesieniu do każdego przypadku, gdy pojawi się dany problem**.

(3-24) Trybunał stwierdził, że „art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie wymaga dla skorzystania z odstępstwa uprzedniego wystąpienia poważnych szkód”¹¹¹. Ponieważ przepis ten ma na celu **zapobieżenie** poważnym szkodom, nie jest konieczne, aby takie poważne szkody już wystąpiły; wystarczy, że istnieje prawdopodobieństwo ich wystąpienia. **Sama możliwość wystąpienia szkód nie jest jednak wystarczająca; prawdopodobieństwo wystąpienia szkód musi być wysokie, podobnie jak zakres**

108 Kojala, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. i Ronkainen, S. (2004), „Predation on European forest reindeer (*Rangifer tarandus*) by wolves (*Canis lupus*) in Finland” [„Polowania wilków (*Canis lupus*) na europejskie renifery leśne (*Rangifer tarandus*) w Finlandii”], *Journal of Zoology*, t. 263, nr 3, Londyn, s. 229–236.

109 Komisja/Polska, sprawa C-46/11, pkt 31.

110 Wyrok z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Belgia, sprawa C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339, pkt 56. „Celem tego przepisu dyrektywy nie jest zapobieganie zagrożeniu niewielką szkodą. Fakt, że dla tego odstępstwa od ogólnego systemu ochrony wymagany jest pewien stopień szkody, jest zgodny ze stopniem ochrony, jaki przewiduje dyrektywa”.

111 Komisja/Finlandia, sprawa C-342/05, pkt 40.

tych szkód. Wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia poważnych szkód musi zostać wykazane za pomocą wystarczających dowodów. Muszą również istnieć wystarczające dowody na to, że ryzyko wystąpienia poważnych szkód można w znacznym stopniu przypisać gatunkom, których dotyczy odstępstwo, oraz że istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia poważnych szkód w przypadku niepodjęcia działań. Wcześniejsze doświadczenia powinny wskazywać na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkód.

(3-25) W procesie ubiegania się o przyznanie odstępstwa **państwa członkowskie muszą być w stanie wykazać, że wszelkie metody kontroli stosowane w ramach odstępstwa są skuteczne i trwałe w zapobieganiu poważnym szkodom lub ich ograniczaniu**, np. są ukierunkowane konkretnie na miejsce i czas, w którym szkody występują lub mogą wystąpić, oraz na jednostki powodujące szkody itp. W wyroku w sprawie C-342/05¹¹² Trybunał stwierdził, że Finlandia uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 i art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej, zezwalając na polowania na wilki w celach prewencyjnych bez wykazania, że mają one zapobiec poważnym szkodom w rozumieniu art. 16 ust. 1 lit. b). Wynika z tego, że odstępstwa powinny być **ukierunkowane na niezbędną skalę**, nawet na pojedynczego osobnika (np. jednego problematycznego niedźwiedzia).

(3-26) Odstępstwa służące zapobieżeniu poważnym szkodom wydaje się głównie w odniesieniu do gatunków, które mają znaczący wpływ na różne sektory, takich jak duże drapieżniki, *Castor fiber* oraz, w mniejszym stopniu, *Lutra lutra*. Są to aktualne przykłady gatunków, których obecność i ekspansja może prowadzić do szeregu konfliktów z interesem człowieka w różnych państwach członkowskich. Złagodzenie tych konfliktów może wymagać opracowania kompleksowych strategii ochrony oraz dostosowania, w miarę możliwości, praktyk ludzkich, które powodują konflikty, w celu stworzenia kultury współistnienia. Może to również wymagać opracowania planów, które są lokalnie dostosowane do szczególnych cech gatunków i działań będących przedmiotem oddziaływania, co może obejmować odstępstwa zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. b).

(3-27) Komisja Europejska wspiera wiele projektów i inicjatyw programu LIFE, w ramach których opracowuje się wytyczne dotyczące dobrych praktyk w zakresie zarządzania konfliktami dotyczącymi gatunków chronionych (np. *platforma UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników*¹¹³ opisana w ramce poniżej). W kilku państwach członkowskich opracowano na poziomie krajowym lub regionalnym wytyczne dotyczące poszczególnych gatunków¹¹⁴. Jeżeli planuje się wystąpienie o odstępstwo, zaleca się przeanalizowanie środków, praktyk i instrumentów proponowanych w niniejszych wytycznych lub w innych dokumentach w celu znalezienia najlepszych rozwiązań dostosowanych do warunków lokalnych, aby zmniejszyć szkody i konflikty zgodnie z zasadą proporcjonalności.

21 – Przykład dobrej praktyki: platforma UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników

Cztery duże gatunki drapieżne – niedźwiedź brunatny *Ursus arctos*, wilk *Canis lupus*, ryś euroazjatycki *Lynx lynx* i rosomak *Gulo gulo* – należą do grupy gatunków stanowiących największe wyzwanie pod względem ochrony na poziomie UE. Wynika to z faktu, że mają one duże zasięgi występowania, które wykraczają poza granice regionalne i krajowe, oraz że potencjalnie wchodzi w konflikt z działalnością gospodarczą człowieka, taką jak rolnictwo. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że różne populacje mają różny status ochrony i podlegają różnym systemom ochrony i zarządzania oraz różnym uwarunkowaniom społeczno-gospodarczym.

112 Komisja/Finlandia, sprawa C-342/05, pkt 41–44 i 47.

113 http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

114 Zob. np. wytyczne Bawarskiego Ministerstwa Środowiska dotyczące zarządzania populacją bobrów w Bawarii, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2016), „Richtlinien zum Bibermanagement”, https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/naturschutz/doc/bibermanagement_2016/richtlinien_bibermanagement_2016.pdf

Platforma UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników, wspierana przez Komisję Europejską od momentu jej uruchomienia w 2014 r., zrzesza organizacje reprezentujące różne grupy interesów, które realizują wspólną misję, jaką jest „propagowanie sposobów i środków mających na celu ograniczanie do minimum, a w miarę możliwości znalezienie rozwiązań konfliktów między interesami ludzi a obecnością gatunków dużych drapieżników dzięki wymianie wiedzy i współpracy prowadzonej w otwarty, konstruktywny i oparty na wzajemnym szacunku sposób”. W spotkaniach biorą udział przedstawiciele różnych grup interesów, w tym myśliwi, właściciele gruntów, hodowcy reniferów i organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną przyrody.

Platforma gromadzi informacje i dobre praktyki z różnych państw członkowskich i promuje ustalenia na swojej stronie internetowej oraz poprzez kanały informacyjne. Promowanie i wspieranie przyjmowania środków zapobiegania szkodom poprzez finansowanie przez UE rozwoju obszarów wiejskich oraz gromadzenie i ocenę studiów przypadku są od dawna stałymi elementami pracy platformy.

W planie komunikacji platformy opisano dotychczasowe doświadczenia. Najskuteczniejsze są wspólne działania, ponieważ łatwiej jest nawiązać współpracę z wieloma różnymi zainteresowanymi stronami, jeśli czują one, że ich interesy są reprezentowane. Udział międzynarodowych przedstawicieli platformy i Komisji Europejskiej w wydarzeniach regionalnych jest pomocny nie tylko, jeśli chodzi o poruszane tematy, ale także w kontekście zapewnienia, aby uczestnicy mieli poczucie, że ich obawy są wysłuchiwane przez szersze grono. Po wydarzeniach uczestnicy zazwyczaj uzgadniają wspólne oświadczenia, które wyznaczają kierunek dla przyszłych wydarzeń i pozwalają im oprzeć się na wcześniejszych działaniach¹¹⁵.

22 – Przykład dobrej praktyki: zarządzanie populacją bobra europejskiego we Francji

We Francji bóbr europejski jest gatunkiem ściśle chronionym, a stan jego ochrony ulega poprawie. Na niektórych obszarach bobry wyrządzają jednak szkody w lasach, ponieważ podgryzają drzewa w drzewostanach i powodują zalewanie obszarów zalesionych w wyniku budowy tam.

W związku z tym, że do takich szkód dochodzi regularnie poszkodowane osoby i organizacje zwróciły się do organów krajowych o przyznanie odstępstwa od ścisłej ochrony tego gatunku. Utrzymujący się konflikt mógłby sprzyjać nielegalnemu zabijaniu osobników lub niekontrolowanej ingerencji w siedliska gatunku (niszczenie tam), co miałyby wpływ na utrzymanie populacji na niektórych obszarach. W celu znalezienia zadowalającego rozwiązania, które byłoby zgodne ze stanem ochrony gatunku i jego symbolicznym znaczeniem, w stosownych przypadkach i gdy inne środki wprowadzone na potrzeby promowania współistnienia z gatunkiem okazały się niewystarczające, przyznano odstępstwa umożliwiające przeniesienie okazów na inne obszary. Przeprowadzenie takiej operacji nie jest jednak łatwe i wymaga zgody zainteresowanych stron na nowym obszarze, które mogą również obawiać się przyszłych skutków związanych z obecnością gatunku.

W obliczu tej sytuacji krajowa agencja ds. łowiectwa i dzikiej przyrody (ONCFS – Office national de la chasse et de la faune sauvage) utworzyła techniczną sieć ds. populacji bobrów z udziałem ekspertów, której zadaniem jest gromadzenie wiedzy na temat tego gatunku oraz udzielanie pomocy w terenie osobom poszkodowanym w wyniku szkód wyrządzonych przez osobniki tego gatunku. Zdobyte doświadczenia są obecnie spisywane w formie wytycznych dotyczących dobrych praktyk w celu zapobieżenia szkodom na plantacjach drzew i pogodzenia zachowania ekologicznej funkcjonalności siedlisk gatunku przy zapewnieniu działań przeciwpowodziowych.

Środki, które mają na celu ograniczenie konfliktów są stopniowo rozwijane, dlatego ich skuteczność musi być oceniana w dłuższej perspektywie czasowej. Środki te są zróżnicowane i obejmują rozwiązania techniczne, takie jak instalacja systemów zapobiegających kopaniu przez bobry, rur bobrowych, urządzeń kontrolujących przepływ bobrów, mechaniczna ochrona drzew i upraw

115 Więcej informacji można znaleźć pod adresami:

platforma UE (2014), zgoda na udział w platformie UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/PL_Agreement.pdf;

plan komunikacji platformy UE (2018a), wersja 2:

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/2014_LC%20Platform%20Communication%20Plan%20v2.pdf;

strona internetowa platformy UE (2018b):

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

poprzez stosowanie rękawów, sztachtet lub ogrodzeń elektrycznych, a także stosowanie odstępstw dotyczących usuwania, przenoszenia lub burzenia tam itp. Środki te są przyjmowane indywidualnie dla każdego przypadku.

Na większą skalę sporządzane są lokalne plany zarządzania, w których obszary działania są zróżnicowane w zależności od zagrożenia i związanych z nim środków zapobiegawczych, łagodzących i kompensujących. Może to obejmować tworzenie obszarów naturalnych, na których przywracane są siedliska bobrów, a tamy bobrowe mogą tworzyć tereny podmokłe. Środki zarządzania obejmują również monitorowanie gatunku i jego wpływu, jak również działania komunikacyjne i informacyjne.

c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska

(3-28) Trzecim możliwym powodem przyznania odstępstwa są „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”. Pojęcia tego nie zdefiniowano w dyrektywie, ale w ustępie tym wymieniono powody związane z interesem publicznym, takie jak zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. Obejmuje on również swoim zakresem inne nieskonkretyzowane powody, takie jak powody o charakterze społecznym lub gospodarczym, powody związane z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska itp. (lista ta nie jest wyczerpująca).

(3-29) W innych dziedzinach prawa Unii, w których pojawiają się podobne pojęcia, np. w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nadrzędne wymogi lub interes publiczny uzasadniają zastosowanie krajowych środków ograniczających zasadę swobodnego przepływu. W tym kontekście za taki nadrzędny interes publiczny Trybunał uznał zdrowie publiczne, ochronę środowiska oraz dążenie do osiągnięcia uzasadnionych celów polityki gospodarczej i społecznej.

(3-30) To samo pojęcie pojawia się również w art. 6 ust. 4 dyrektywy. Jak dotąd Trybunał nie wydał żadnego orzeczenia dotyczącego interpretacji tego konkretnego pojęcia, można jednak uznać, że wykazanie nadrzędnych względów dotyczących planu lub przedsięwzięcia powinno w równym stopniu mieć zastosowanie do odstępstw. Pomocna w wyjaśnieniu tego pojęcia jest analiza przeprowadzona przez Komisję w wytycznych dotyczących art. 6¹¹⁶.

(3-31) Po pierwsze z zastosowanego sformułowania jasno wynika, że **jedynie interes publiczny**, promowany przez organy publiczne lub podmioty prywatne, **może być stawiany naprzeciw założeń ochrony określonych w dyrektywie**. Dlatego też przedsięwzięć, które leżą wyłącznie w interesie przedsiębiorstw lub osób fizycznych, nie uznaje się zazwyczaj za leżące w interesie publicznym.

(3-32) Po drugie należy podkreślić „nadrzędny” charakter tego interesu publicznego. Oznacza to, że nie każdy rodzaj interesu publicznego o charakterze społecznym lub gospodarczym będzie wystarczający, w szczególności w zestawieniu ze szczególnym znaczeniem interesów chronionych dyrektywą. Konieczne jest tu staranne wyważenie interesów. Rozsądne jest również założenie, że **w większości przypadków interes publiczny może być nadrzędny tylko wtedy, gdy jest to interes długoterminowy**: interesy krótkoterminowe, które przynoszą jedynie krótkoterminowe korzyści, nie byłyby wystarczające, aby przeważać nad długoterminowym interesem ochrony gatunków.

116

Zawiadomienie Komisji C(2018) 7621 final, Bruksela, 21.11.2018, „Zarządzanie obszarami Natura 2000 – przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07))

(3-33) Właściwy organ musi szczegółowo zbadać „nadrzędny” charakter interesu publicznego w każdym przypadku z osobna i znaleźć odpowiednią równowagę z ogólnym interesem publicznym, jakim jest osiągnięcie celów dyrektywy. Rozsądne wydaje się uznanie, że, podobnie jak w przypadku art. 16 ust. 1 lit. b) stosowanie odstępstw na podstawie art. 16 ust. 1 lit. c) nie wymaga, aby przed przyjęciem środków stanowiących odstępstwo wystąpiła szkoda dla zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi. Korzystając z tego odstępstwa, państwa członkowskie muszą jednak być w stanie wykazać, przy pomocy wystarczających dowodów, związek między odstępstwem a wymienionymi celami nadrzędnego interesu publicznego.

(3-34) Odstępstwa gatunkowe ze względu na nadrzędny interes publiczny mogą być konieczne w przypadku planów lub przedsięwzięć, które mają wpływ na obszary Natura 2000, z zastrzeżeniem wymogów art. 6 ust. 3-4. Środki zapobiegawcze, łagodzące i kompensujące przewidziane w art. 6 powinny zatem również uwzględniać gatunki, których dotyczą odstępstwa. Aby zapewnić spójność procedur na podstawie w art. 16 z ocenami na podstawie art. 6 oraz aby je usprawnić, zaleca się również usprawnienie, w razie potrzeby, procesu weryfikacji warunków odstępstwa (brak zadowalających alternatyw i szkodliwych skutków dla gatunków) w kontekście odpowiedniej oceny, w stosownych przypadkach.

23 – Dobre praktyki stosowane przy przyznawaniu odstępstw na podstawie art. 16 ust. 1 lit. c)

Z przeglądu sprawozdań państw członkowskich dotyczących odstępstw wynika, że jako jeden z najczęściej stosowanych powodów wprowadzenia odstępstwa wiele państw powołuje się na art. 16 ust. 1 lit. c) i sformułowanie „z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”. Odstępstwa te są zazwyczaj związane z pracami budowlanymi, często w ramach przedsięwzięć lub planów rozwoju. Dozwolone działania często prowadzą do niepokojenia gatunków, pogorszenia stanu lub zniszczenia terenów odpoczynku lub rozrodu, a czasami do zabijania okazów. Odstępstwa te są w większości przypadków „wielogatunkowe” i często dotyczą nietoperzy, płazów i gadów, jak również owadów i innych ssaków.

Państwa członkowskie określiły różne środki, które należy zastosować przed wprowadzeniem tych odstępstw, zarówno w trakcie ich wdrażania, jak i po ich wdrożeniu. Środki te obejmują:

- studium wykonalności w zakresie wszystkich alternatywnych wariantów, równoważące wpływ na inne gatunki lub siedliska, jak również inne aspekty ekologiczne/społeczne/gospodarcze;
- ocenę wpływu działalności na gatunek, zarówno podczas prac, jak i po ich zakończeniu;
- ustalenia mające na celu zminimalizowanie negatywnych skutków (harmonogram prac, nadzór ekologów itp.);
- środki mające na celu zwiększenie atrakcyjności i dostępności danego terenu dla gatunków po zakończeniu prac;
- zapewnienie tymczasowych schronień w przypadku gdy siedlisko jest tymczasowo niedostępne;
- środki kompensujące, takie jak zapewnienie miejsca zastępczego w pobliżu obszaru realizacji przedsięwzięcia przed rozpoczęciem prac lub w obrębie nowej zabudowy po ich zakończeniu;
- monitorowanie zmian w wykorzystaniu terenu oraz reakcji populacji, której dotyczy odstępstwo, na wprowadzone środki;
- system kontroli na potrzeby monitorowania procesu wdrażania danego odstępstwa w celu zapewnienia, aby wszystkie warunki zostały spełnione;
- badanie stanu ochrony gatunków, których dotyczy odstępstwo, w ich zasięgu naturalnym;
- zastosowanie procedur określonych w szczegółowych wytycznych dotyczących prowadzenia prac.

Niektóre z tych środków są wymagane w celu zapewnienia, aby odstępstwa nie były szkodliwe dla stanu ochrony populacji danych gatunków. Inne wykraczają poza wymogi, ponieważ mogą również skutecznie przyczynić się do poprawy początkowych warunków danego siedliska lub stworzyć nowe, szersze lub bardziej odpowiednie siedliska.

Środki te są podobne do środków przewidzianych w procedurach oceny na podstawie art. 6 ust. 3 i 4. Jeżeli odstępstwa na mocy art. 16 ust. 1 lit. c) są związane z przedsięwzięciami lub planami podlegającymi przepisom art. 6 (np. w przypadku niszczenia siedlisk gatunków wymienionych w załączniku II/IV na obszarze Natura 2000), możliwe jest przeprowadzenie oceny na podstawie kryteriów określonych w art. 16 i opracowanie dalszych środków w ramach odpowiedniej oceny.

Takie podejście pozwala zaoszczędzić czas i uniknąć kosztów podwójnej oceny, a jednocześnie zapewnia spójność w spełnianiu wymogów określonych zarówno w art. 6, jak i w art. 16 oraz bardziej kompleksowy wynik pod względem realizacji celów ochrony;

d) do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin

(3-35) Odstępstwa takie mogłyby na przykład obejmować znakowanie niektórych osobników danego gatunku na potrzeby badań (np. obroże z nadajnikiem radiowym), aby lepiej zrozumieć ich zachowania, lub realizacji projektów ochrony, których celem jest ponowne wprowadzenie gatunku. W projektach badawczych należy oczywiście uwzględnić również metody alternatywne. Na przykład, jeśli badania wiążą się z zabiciem okazu, należy zachęcać do wykorzystywania tusz i próbek pochodzących od okazów zabitych z innych powodów¹¹⁷. Konieczne jest również wykazanie, że cel takich badań jest nadrzędny w stosunku do interesu ścisłej ochrony gatunku.

(3-36) Wybieranie jaj, chwytanie i hodowla w niewoli, przenoszenie itp. mogą być dozwolone, aby odnowić osłabione populacje, zwiększyć ich różnorodność genetyczną lub ponownie wprowadzić gatunek. Chociaż odstępstwa te służą ochronie gatunku, mogą jednak mieć szereg potencjalnych negatywnych skutków, obejmujących aspekty ekologiczne, społeczne i gospodarcze oraz kwestie dobrostanu zwierząt. W związku z tym przy przyznawaniu tego rodzaju odstępstw zaleca się wykorzystanie najlepszych dostępnych danych, mechanizmów, narzędzi (Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, „Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations” [„Wytyczne dotyczące ponownego wprowadzania i innego rodzaju przenoszenia w celach ochrony”]¹¹⁸) i odpowiednich doświadczeń związanych z konkretnym gatunkiem, aby zwiększyć szanse powodzenia i zapobiec ewentualnym zagrożeniom dla ponownie wprowadzonego gatunku lub innych gatunków.

Jeżeli gatunek, który ma być odbudowany lub ponownie wprowadzony, został wymieniony zarówno w załączniku IV, jak i w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a obszary docelowe znajdują się poza siecią Natura 2000, władze powinny ocenić również możliwość/konieczność wyznaczenia głównych obszarów rozrodu i żerowania populacji odbudowanego lub ponownie wprowadzonego gatunku jako sieci Natura 2000, w szczególności w przypadku gatunków o znaczeniu priorytetowym. Ponadto ewentualne rozwiązania alternatywne w stosunku do ponownego wprowadzenia lub przeniesienia muszą być wcześniej uznane za mniej skuteczne lub muszą okazać się niewykonalne jako sposób na osiągnięcie szczególnych i jasno określonych celów ochrony w ramach ponownego wprowadzenia lub przeniesienia.

e) aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe

(3-37) Piątym i ostatnim uzasadnieniem dla wydania odstępstwa jest pozyskiwanie lub przetrzymywanie, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV.

117 Zob. również Linnell J., V. Salvatori i L. Boitani (2008), „Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission” [„Wytyczne dotyczące planów zarządzania na poziomie populacji dużych drapieżników w Europie. Sprawozdanie z realizacji inicjatywy na rzecz dużych drapieżników w Europie, sporządzone dla Komisji Europejskiej”].

118 Zob.: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2013-009.pdf>

(3-38) W przeciwieństwie do przepisów ustanowionych w art. 16 ust. 1 lit. a)–d), art. 16 ust. 1 lit. e) nie określa celu, jaki należy osiągnąć, korzystając z przedmiotowego odstępstwa. Mimo to, **stosując art. 16 ust. 1 lit. e), nadal należy podać cel i w pełni go uzasadnić**. Cel ten musi być również zgodny z ogólnymi celami przewidzianymi w dyrektywie. W wyroku w sprawie C-674/17 TSUE wyjaśnił, że „cele wprowadzenia odstępstwa muszą być jasno określone [i] precyzyjne [...] w decyzji o ustanowieniu odstępstwa”. Trybunał uważa także, że wyłączenie, którego podstawą jest art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, „może stanowić jedynie konkretny środek zastosowany punktowo celem ustosunkowania się do konkretnych wymagań oraz szczególnych sytuacji”¹¹⁹. Oczywiście jest zatem, że musi istnieć szczególny cel przyznania odstępstwa.

(3-39) W sprawie C-674/17¹²⁰ TSUE orzekł, że „nie należy co do zasady mylić celu odstępstwa wprowadzonego na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej z celami odstępstw wprowadzonych na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a)–d) tej dyrektywy, wobec czego ten pierwszy przepis może służyć jedynie jako podstawa do ustanowienia odstępstwa wyłącznie w przypadkach, w których te ostanie przepisy nie mają znaczenia” oraz że „[a]rtykuł 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej nie może stanowić [...] ogólnej podstawy prawnej wprowadzania odstępstw od art. 12 ust. 1 tej dyrektywy, chyba że pozbawia inne sytuacje przewidziane w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy i przywołany system ścisłej ochrony ich skuteczności”.

Z tego względu art. 16 ust. 1 lit. e) nie stanowi ogólnej podstawy prawnej do przyznawania odstępstw, ale może być stosowany wyłącznie wówczas, gdy cele, którym służy odstępstwo, nie wchodzą w zakres art. 16 ust. 1 lit. a)–d). W przeciwnym razie przepisy ustanowione w art. 16 ust. 1 lit. a)–d) oraz system ścisłej ochrony straciłyby skuteczność. W tej konkretnej sprawie TSUE zajmował się wyraźnie problemem kłusownictwa dotyczącego gatunku chronionego, które uznaje za poważne wyzwanie dla ochrony gatunku zagrożonego. Trybunał przyznał, że co do zasady na walkę z kłusownictwem można powoływać się jako na metodę przyczyniającą się do zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony danego gatunku, a zatem jako cel objęty art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej¹²¹.

(3-40) Z wyroku w sprawie C-674/17 wynika, że art. 16 ust. 1 lit. e) nie ogranicza zakresu celów, które można zgodnie z prawem realizować dzięki odstępstwu. Oprócz walki z kłusownictwem zastosowanie art. 16 ust. 1 lit. e) mogą uzasadniać inne powody, pod warunkiem że cel odstępstwa jest zgodny z ogólnym celem wyznaczonym w dyrektywie, jakim jest zachowanie i odtworzenie właściwego stanu ochrony danego gatunku.

W sprawie C-674/17 TSUE orzekł jednak również, że „do organu krajowego należy wykazanie, **w oparciu o ścisłe dane naukowe, w tym** dane porównawcze dotyczące oddziaływania polowań prowadzonych w celu ochrony populacji na stan ochrony gatunku, hipotezy, zgodnie z którą wydanie zezwolenia na polowania prowadzone w celu ochrony populacji może realnie zmniejszyć liczbę nielegalnych polowań, i to w takim stopniu, że powoduje korzystny efekt dla stanu ochrony populacji wilków, mając na uwadze liczbę planowanych odstępstw i najnowsze szacunki liczby nielegalnych odstrzałów”¹²².

TSUE podkreślił także, że „należy uznać, że samo istnienie nielegalnej działalności, takiej jak kłusownictwo, lub trudności, na jakie napotyka sprawowanie nad nią kontroli nie są wystarczające, aby zwolnić państwo członkowskie z obowiązku zapewnienia ochrony gatunków chronionych na mocy załącznika IV do dyrektywy siedliskowej. Przeciwnie – w takiej sytuacji na państwie tym spoczywa obowiązek priorytetowego traktowania, z jednej strony, ścisłego i skutecznego nadzoru nad tą nielegalną działalnością, a z drugiej

119 Sprawa C-674/17, pkt 41.

120 Zob. pkt 34–37 wyroku w sprawie C-674/17.

121 Sprawa C-674/17, pkt 43.

122 Sprawa C-674/17, pkt 45.

strony, stosowania środków niewiążących się z łamaniem zakazów ustanowionych w art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) tej dyrektywy”¹²³.

(3-41) Nawet jeżeli wykazano, że odstępstwo opiera się na uzasadnionym celu, który spełnia powyższe przesłanki, **może ono zostać przyznane wyłącznie wówczas, gdy spełnia również szereg innych kryteriów**, a mianowicie musi dotyczyć jedynie ograniczonej liczby okazów danego gatunku, musi być stosowane w sposób wybiórczy i w ograniczonym zakresie oraz odbywać się w ściśle nadzorowanych warunkach¹²⁴. Każde z tych kryteriów przeanalizowano poniżej.

- Ograniczona liczba

(3-42) Jest to kryterium względne, które należy porównywać z poziomem populacji gatunku, jego rocznymi wskaźnikami reprodukcji i śmiertelności i które jest bezpośrednio związane z jego stanem ochrony¹²⁵. W związku z tym konieczne jest wyznaczenie proggu liczby osobników, którą można pozyskiwać/przetrzymywać. W wyroku w sprawie C-674/17 TSUE wyjaśnił, że **liczba ta zależy od poziomu populacji (liczby osobników), jej stanu ochrony i cech biologicznych**. „Ograniczona liczba” będzie musiała zostać ustalona, w ramach odpowiedzialności właściwego organu krajowego, na podstawie ścisłych informacji naukowych wynikających z danych geograficznych, klimatycznych, środowiskowych i biologicznych oraz w świetle wskaźników reprodukcji i całkowitej rocznej śmiertelności spowodowanej przyczynami naturalnymi, ale także strat z innych powodów, takich jak wypadki, inne odstępstwa (np. na mocy art. 16 ust. 1 lit. b)) oraz „brakujące” okazy.

Liczba pozyskań musi również **gwarantować, że nie pociąga za sobą ryzyka znaczącego negatywnego wpływu na strukturę populacji danego gatunku, nawet jeśli nie szkodzi sama w sobie zachowaniu populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu**¹²⁶. „Ograniczona liczba” musi być także wyraźnie określona w decyzjach o odstępstwie¹²⁷. Liczba ta powinna być wyznaczona na poziomie populacji, co wymaga koordynacji między wszystkimi jednostkami zarządzania, na terenie których występuje dana populacja. W przypadku kręgowców o szerokim zasięgu występowania i populacjach transgranicznych, takich jak duże drapieżniki, państwa członkowskie, na terenie których występuje dana populacja, muszą współpracować w celu wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie tego, co można uznać za ograniczoną liczbę na potrzeby wprowadzania odstępstw.

(3-43) Odstępstw nie należy przyznawać, jeżeli istnieje ryzyko, że odstępstwo może mieć znaczny negatywny wpływ na ochronę danej populacji lokalnej pod względem ilościowym lub jakościowym (np. na strukturę populacji) (zob. również rozdział 3.2.3). Biorąc pod uwagę, że wszystkie odstępstwa muszą w każdym przypadku spełniać ściśle określony w art. 16 ust. 1 warunek, że nie są „szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu”, wyraźne odniesienie w art. 16 ust. 1 lit. e) do „ograniczonej liczby” wskazuje, że prawodawca zamierzał wprowadzić większy poziom ograniczeń.

123 Sprawa C-674/17, pkt 48.

124 Zob. pkt 35 wyroku w sprawie C-674/17.

125 W sprawie dotyczącej podobnego przepisu przewidzianego w art. 9 dyrektywy ptasiej 2009/147/WE (wyrok z dnia 27 kwietnia 1988 r., Komisja/Francja, sprawa C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202) Trybunał stwierdził, że: „Z art. 2 w związku z motywem 11 preambuły do dyrektywy wynika, że kryterium małych ilości nie jest kryterium bezwzględnym, lecz odnosi się do utrzymania poziomu całkowitej populacji i sytuacji reprodukcyjnej danego gatunku”.

126 Sprawa C-674/17, pkt 72. W kontekście art. 9 dyrektywy ptasiej 2009/147/WE zob. także wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., WWF Italia i in., C-60/05, EU:C:2006:378, pkt 25 i 29 oraz z dnia 21 czerwca 2018 r., Komisja/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, pkt 62.

127 Sprawa C-674/17, pkt 70–72.

(3-44) **Koncepcja „ograniczonej liczby” odnosząca się do gatunków podlegających ścisłej ochronie jest znacznie bardziej restrykcyjna niż „maksymalne podtrzymywalne limity” lub „optymalny podtrzymywalny połów” w przypadku gatunków objętych zarządzaniem polowaniami i wymienionych w załączniku V do dyrektywy.** Warunek „ograniczonej liczby” jest zgodny ze stopniem ochrony, jaki dyrektywa przewiduje dla gatunków nieeksploatowanych. Warunek ten jest bardziej restrykcyjny niż ogólny warunek odstępstwa polegający na zapewnieniu zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony. Jest on zatem bardziej restrykcyjny niż „podtrzymywalne” wykorzystanie wymagane w odniesieniu do gatunków wymienionych w załączniku V na mocy art. 14, które zapewnia, aby ich eksploatacja była zgodna z ich zachowaniem we właściwym stanie ochrony¹²⁸.

(3-45) Próg „ograniczonej liczby” należy określać na podstawie szczegółowych kryteriów dla każdego gatunku, ponieważ zależy on od wymogów ekologicznych każdego gatunku. Mogą one obejmować skalę przestrzenną rozmieszczenia, fragmentację siedlisk i krajobrazu, dostępność pożywienia, organizację społeczną gatunku, wzorce i poziomy zagrożenia, w tym choroby, zanieczyszczenia i skażenia, nielegalną i przypadkową śmiertelność oraz zmianę klimatu. We wszystkich przypadkach limit „ograniczonej liczby” **„należy określić na podstawie danych ściśle naukowych”**¹²⁹.

- W ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu

(3-46) Zastrzeżenie to wyraźnie wskazuje, że prawodawca Unii zamierzał wprowadzić znaczące ograniczenia. Zasada ściśle nadzorowanych warunków oznacza również, że każde zastosowanie tego rodzaju odstępstwa musi wiązać się z wyraźnymi zezwoleniami, które muszą dotyczyć konkretnych osobników lub grup osobników, miejsc, terminów i ilości. Wyrażenie „w ograniczonym stopniu” potwierdza tę interpretację. Oznacza to również konieczność prowadzenia ścisłych kontroli terytorialnych, tymczasowych i osobistych służących egzekwowaniu odstępstw i zapewnieniu zgodności.

(3-47) Z kolei **zasada wybiórczości oznacza, że skutek danego działania musi być niezwykle konkretny**, ukierunkowany na określone osobniki jednego gatunku, a nawet na jedną płęć lub klasę wiekową tego gatunku (np. tylko dojrzałe samce) z wyłączeniem wszystkich pozostałych. Podejście to znajduje poparcie w określeniu zawartym w art. 16 ust. 1 lit. e), że pozyskiwanie lub przetrzymywanie musi ograniczać się do „niektórych okazów”. Oznacza również, że niektóre aspekty techniczne stosowanej metody powinny w sposób możliwy do zweryfikowania wykazać wybiórczość.

W sprawie C-674/17 TSUE podkreślił ten aspekt, orzekając, że: „Następnie, co się tyczy przesłanek wybiórczości i ograniczoności pozyskiwania i przetrzymywania niektórych osobników danego gatunku, należy uznać, że przesłanki te wymagają, by odstępstwo obejmowało liczbę osobników określoną w sposób możliwie najwęższy, najbardziej szczegółowy i najbardziej odpowiedni, uwzględniając cel, do którego dąży dane odstępstwo. Może zatem okazać się konieczne, biorąc pod uwagę poziom populacji danego gatunku, jego stan ochrony i cechy biologiczne, aby odstępstwo było ograniczone nie tylko do danego gatunku lub do rodzajów lub grup osobniczych, ale również do osobników indywidualnie zidentyfikowanych”¹³⁰.

W tym samym orzeczeniu wyjaśniono, że sformułowanie „w ściśle nadzorowanych warunkach” oznacza: „w szczególności, że te warunki, podobnie jak sposób nadzoru nad

128 Jest to również zgodne ze wskazaniem zawartym w „Wytycznych dotyczących polowania na podstawie dyrektywy Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa” w odniesieniu do definicji „małych ilości”. W wytycznych stwierdzono, że „małe ilości” muszą być wielkością znacznie mniejszą od wielkości charakterystycznych dla łowienia ptaków zgodnie z art. 7, a nawet niższą dla gatunków, które nie mają być łowione.

129 Wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., Komisja/Włochy, sprawa C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378.

130 Sprawa C-674/17, pkt 73.

ich przestrzeganiem, pozwalają na zapewnienie wybiórczego i ograniczonego charakteru pozyskań osobników danych gatunków. W związku z tym, w przypadku każdego odstępstwa opartego na tym przepisie, właściwy organ krajowy musi zapewnić przed jego wprowadzeniem zgodność z przesłankami w nim określonymi **i nadzorować jego późniejsze skutki**. Przepisy krajowe powinny bowiem **gwarantować**, by zgodność z prawem decyzji wprowadzających odstępstwa na podstawie tego przepisu oraz sposób stosowania tych decyzji, w tym **przestrzegania warunków dotyczących w szczególności miejsc, dat, ilości i rodzajów osobników, do których decyzje te się odnoszą, była objęta skuteczną kontrolą przeprowadzoną w stosownym czasie**¹³¹.

(3-48) Warunek „w sposób wybiórczy” odzwierciedla zakaz wynikający z art. 15 lit. a) dotyczący używania środków chwytania i zabijania niedziałających selektywnie wymienionych w załączniku VI lit. a) do pozyskiwania, chwytania lub zabijania, na podstawie odstępstw, gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a). Metoda wykorzystywana do chwytania lub odławiania musi być wybiórcza, jeżeli stosuje się odstępstwa na mocy art. 16 ust. 1 lit. e).

24 – Orzecznictwo TSUE: sprawa Tapiola. Stosowanie odstępstw na potrzeby polowań na wilki prowadzonych w celu ochrony populacji – sprawa C-674/17

Kontekst:

W 2015 r. minister rolnictwa i leśnictwa przyjął nowy krajowy plan ochrony populacji wilków w Finlandii, którego celem jest ustanowienie i utrzymanie populacji wilków we właściwym stanie ochrony. W planie tym przedstawiono dane, z których wynika rosnąca w pewnych okolicznościach akceptacja społeczna dla nielegalnych polowań na wilki, oraz wskazano potencjalny związek między kłusownictwem a znacznymi wahaniami liczebności wilków w ostatnim czasie.

Na tej podstawie stwierdzono, że cele planu nie zostaną osiągnięte, jeżeli nie zostaną uwzględnione potrzeby ludzi mieszkających i pracujących na terytoriach występowania wilków, i opowiedziano się za stosowaniem odstępstw w stosunku do osobników powodujących uciążliwość, aby zapobiec nielegalnemu odstrzałowi wilków. Odstępstwa te musiały odnosić się do obszarów o dużej liczebności wilków i nie mogły przekraczać maksymalnej liczby okazów, która może zostać schwytana, ustalonej przez władze (53 osobniki rocznie w latach 2016–2018, poza obszarem występowania reniferów).

W grudniu 2015 r. fiński urząd ds. dzikiej fauny ustanowił dwa odstępstwa na zabicie do siedmiu wilków w regionie Sawonia Północna, zalecając adresatom tych decyzji, aby wybrali młode osobniki lub osobniki powodujące uciążliwość, a nie samce alfa. Tapiola, fińskie stowarzyszenie ochrony środowiska, zaskarżyło tę decyzję i wystąpiło do najwyższego sądu administracyjnego Finlandii. Sąd postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) o udzielenie wytycznych dotyczących wykładni art. 16 ust. 1 lit. e).

Pytanie 1: Czy na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e), którego celem jest zwalczanie kłusownictwa, mogą być przyznawane, na wniosek poszczególnych myśliwych, regionalnie ograniczone odstępstwa zezwalające na tak zwane polowania w celu ochrony populacji?

TSUE przypomniał, że art. 16 ust. 1 stanowi wyjątek od systemu ochrony przewidzianego w dyrektywie i w związku z tym należy go interpretować w sposób zawężający. Odstępstwa są możliwe wyłącznie wówczas, gdy wykazano, że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu.

Art. 16 ust. 1 lit. e) może być stosowany tylko wtedy, gdy powody wprowadzenia odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a)–d) nie mają znaczenia. W przedmiotowej sprawie Trybunał zauważył, że z treści decyzji wprowadzających odstępstwo oraz z planu ochrony populacji wynikało, iż kłusownictwo stanowiło istotne wyzwanie dla zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony wilka w jego naturalnym zasięgu. Trybunał stwierdził zatem, że co do zasady, jeżeli można

131 Sprawa C-674/17, pkt 74.

wykazać, że odstępstwa te rzeczywiście pomogłyby w zwalczaniu kłusownictwa, można by to uznać za istotny cel objęty art. 16 ust. 1 lit. e).

Przed wprowadzeniem odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) organy krajowe muszą jednak być w stanie wykazać, w oparciu o ścisłe dane naukowe, że takie odstępstwa mogą realnie zmniejszyć liczbę nielegalnych odstrzałów, i to w takim stopniu, że powoduje to korzystny efekt dla stanu ochrony populacji wilków. W omawianej sprawie nie przedstawiono takich dowodów naukowych.

Ponadto właściwe organy krajowe muszą ustalić, czy uwzględnwszy najlepszą wiedzę naukową i techniczną, a także okoliczności związane z konkretną sytuacją, której dotyczy sprawa, nie istnieje jakiegokolwiek inne zadowalające rozwiązanie, pozwalające na osiągnięcie założonego celu. Fiński urząd ds. dzikiej fauny nie wykazał tego.

Co więcej, Trybunał podkreślił, że należy uznać, iż samo istnienie nielegalnej działalności, takiej jak kłusownictwo, lub trudności, na jakie napotyka sprawowanie nad nią kontroli, nie są wystarczające, aby zwolnić państwo członkowskie z obowiązku ochrony gatunków. Przeciwnie – w takiej sytuacji na państwie tym spoczywa obowiązek priorytetowego traktowania, z jednej strony, ścisłego i skutecznego nadzoru nad tą nielegalną działalnością, a z drugiej strony, zapewnienia, aby zakazy ustanowione w art. 12–14 były w pełni przestrzegane.

Pytanie 2: Jak należy oceniać określony w art. 16 ust. 1 wymóg dotyczący ochrony populacji gatunku w przypadku przyznania ograniczonych regionalnie odstępstw?

Trybunał zauważył, że ocena wpływu, jaki ma ustanowienie danego odstępstwa na poziomie terytorium lokalnej watahy, okazuje się co do zasady potrzebna dla określenia wpływu ustanowienia tego odstępstwa na stan ochrony danej populacji na większym obszarze. Ponadto stan ochrony populacji w skali kraju lub obszaru biogeograficznego zależy również od łącznego wpływu różnych odstępstw wywierających wpływ na poziomie lokalnym. Dlatego też odstępstwo takie nie może zostać ustanowione bez oceny stanu ochrony populacji danego gatunku oraz wpływu, jaki proponowane odstępstwo może wywrzeć na niego na poziomie lokalnym i na terytorium tego państwa członkowskiego lub, w stosownych przypadkach, na dany region biogeograficzny oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym.

Co do zasady plan ochrony populacji określający maksymalną liczbę osobników, które mogą zostać odstrzelone w danym roku łowieckim na terytorium kraju, może zagwarantować, że skumulowany roczny wynik poszczególnych odstępstw nie będzie miał negatywnego wpływu na zachowanie lub odtworzenie populacji danego gatunku we właściwym stanie ochrony. Jeżeli jednak liczba ta zostanie określona na zbyt wysokim poziomie, ta uprzednia przesłanka nie zostanie spełniona.

W przedmiotowej sprawie w latach łowieckich 2015–2016 ponad 14 % całkowitej populacji wilków w Finlandii (43 lub 44 osobniki z 275–310 wilków) zostało odstrzelone na podstawie odstępstw, co skutkowało śmiercią również licznych osobników o potencjale reprodukcyjnym. Ponadto dochodzi do tego około 30 wilków pozyskiwanych nielegalnie każdego roku (zgodnie z szacunkami podanymi w planie ochrony populacji). Co więcej, wydaje się, że odstępstwa spowodowały wzrost ogólnej liczby zabijanych wilków, co ma negatywny wpływ na tę populację.

W odniesieniu do wpływu niekorzystnego stanu ochrony gatunku na możliwość zezwolenia na odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1, Trybunał przypomniał, że wprowadzanie takich odstępstw jest możliwe w drodze wyjątku, jeżeli zostanie należycie wykazane, że nie pogorszy to niekorzystnego stanu ochrony takich populacji ani nie zapobiegnie ich przywróceniu do właściwego stanu ochrony. Takie odstępstwa musiałyby być zatem obojętne dla danego gatunku. (Komisja/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, pkt 29).

Trybunał zauważył jednak, że zgodnie z zasadą ostrożności, jeśli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy takie odstępstwo ma szkodliwy wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji gatunku zagrożonego wyginięciem we właściwym stanie ochrony, to państwo członkowskie powinno powstrzymać się od ustanowienia lub wprowadzenia w życie takiego odstępstwa.

3.2.2. TEST 2: Brak zadowalającej alternatywy

Drugą kwestią jest to, czy istnieje zadowalająca alternatywa dla odstępstwa, tj. czy problem, w obliczu którego stoi organ, można rozwiązać w sposób niewymagający zastosowania odstępstwa.

(3-49) Zgodnie z art. 16 ust. 1 zanim państwa członkowskie skorzystają z odstępstwa, muszą być pewne, że nie istnieje zadowalająca alternatywa. Jest to nadrzędny warunek mający zastosowanie do wszystkich odstępstw. Do właściwych organów krajowych należy dokonanie niezbędnych porównań i przeprowadzenie oceny alternatywnych rozwiązań. To uprawnienie dyskrecjonalne **podlega jednak pewnym ograniczeniom**.

(3-50) Na podstawie orzecznictwa Trybunału dotyczącego podobnego przepisu ustanowionego w art. 9 dyrektywy ptasiej 79/409/EWG¹³², w szczególności na podstawie wyroku w sprawie C-10/96, można uznać, że na analizę służącą ustaleniu, iż „nie ma zadowalającej alternatywy”, składają się trzy części: **Jaki problem lub konkretną sytuację należy rozwiązać? Czy istnieją inne rozwiązania?** Jeżeli tak, **czy rozwiążą one problem lub konkretną sytuację**, w odniesieniu do których wystąpiono o przyznanie odstępstwa? Poniższe rozważania opierają się na orzecznictwie TSUE odnoszącym się do podobnego przepisu określającego odstępstwo przewidzianego w art. 9 dyrektywy ptasiej i przez analogię można je stosować do art. 16.

(3-51) Analiza służąca ustaleniu, że „nie ma zadowalającej alternatywy” zakłada, że istnieje konkretny problem lub konkretna sytuacja i że należy je rozwiązać. Właściwe organy krajowe są zobowiązane do rozwiązania problemu lub sytuacji, wybierając – spośród możliwych rozwiązań alternatywnych – najbardziej odpowiednie, które zapewni najlepszą ochronę gatunku przy jednoczesnym rozwiązaniu problemu/sytuacji. Aby zapewnić ścisłą ochronę gatunku, rozwiązania alternatywne należy ocenić pod względem zakazów wymienionych w art. 12. Mogą one obejmować np. alternatywne miejsca realizacji projektów, różne skale lub plany rozwoju bądź alternatywne działania, procesy czy metody.

Na przykład oceniając istnienie „zadowalającej alternatywy” dla środków na podstawie art. 16 ust. 1 lit. b), które mają zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności, należy najpierw wdrożyć lub przynajmniej poważnie rozważyć środki zapobiegawcze niewymagające uśmiercania zwierząt zgodnie z art. 12. W większości przypadków zadowalającą alternatywą dla stosowania odstępstw na podstawie art. 16 ust. 1 lit. b) mogą być **środki zapobiegające** szkodom w odniesieniu do upraw lub zwierząt gospodarskich (takie jak stosowanie odpowiednich ogrodzeń, korzystanie z urządzeń odstraszających dzikie zwierzęta, psów pasterskich strzegących zwierząt gospodarskich, form pasterstwa lub wprowadzenie zmian w praktykach zarządzania zwierzętami gospodarskimi, a także wspieranie poprawy warunków siedliskowych lub zwiększenia populacji zwierząt stanowiących pożywienie danego gatunku). Inne środki zapobiegawcze, takie jak rozpowszechnianie informacji naukowych mających na celu ograniczenie konfliktów (na przykład dotyczących metod hodowli lub zachowania ludzi) mogą być jednymi z zadowalających rozwiązań alternatywnych wobec stosowania kontroli przez uśmiercanie zwierząt prowadzonej na podstawie odstępstw przewidzianych zarówno w art. 16 ust. 1 lit. b), jak i art. 16 ust. 1 lit. c).

(3-52) Ustalając, czy istnieje inne zadowalające rozwiązanie konkretnej sytuacji, należy rozważyć wszystkie ekologiczne, ekonomiczne i społeczne zalety i wady, aby określić optymalne rozwiązanie alternatywne dla danego przypadku. Taka **analiza zalet i wad**

132 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL i Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Région wallonne, sprawa C-10/96; wyrok z dnia 16 października 2003 r., Ligue pour la protection des oiseaux i in./Premier ministre i Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, sprawa C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558.

powinna dotyczyć potencjalnych negatywnych skutków dostępnych rozwiązań, jak również możliwości i narzędzi służących wyeliminowaniu lub zminimalizowaniu wszelkich negatywnych skutków. Wynik netto pod względem rozwiązania problemu przy jednoczesnym uniknięciu lub zminimalizowaniu skutków wtórnych należy następnie porównać ze skutkami odstępstwa, biorąc pod uwagę ogólny cel określony w dyrektywie.

(3-53) Również w takim przypadku, w kontekście udzielania zezwolenia na odstępstwo, właściwe organy krajowe muszą ustalić, czy uwzględnivszy najlepszą wiedzę naukową i techniczną, okoliczności związane z konkretną sytuacją, której dotyczy sprawa, i zgodnie z zakazami określonymi w dyrektywie siedliskowej, nie istnieją żadne inne zadowalające rozwiązania, pozwalające na osiągnięcie założonego celu¹³³.

(3-54) Na przykład w sprawie C-674/17 TSUE stwierdził, że samo istnienie nielegalnej działalności, takiej jak kłusownictwo, lub trudności, na jakie napotyka sprawowanie nad nią kontroli, nie są wystarczające, aby zwolnić państwo członkowskie z obowiązku zapewnienia ochrony gatunków zgodnie z załącznikiem IV do dyrektywy siedliskowej. W takiej sytuacji na państwie tym spoczywa obowiązek priorytetowego traktowania, z jednej strony, ścisłej i skutecznej kontroli nad tą nielegalną działalnością, a z drugiej strony, przyjęcia środków zgodnych z zakazami ustanowionymi w art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) tej dyrektywy¹³⁴.

(3-55) Zastosowanie odstępstwa może być uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy w wystarczającym stopniu zostanie wykazane, że potencjalne rozwiązania alternatywne nie są zadowalające, ponieważ nie są w stanie rozwiązać konkretnego problemu albo są technicznie niewykonalne, oraz gdy spełnione zostaną także pozostałe warunki.

Jeżeli jednak **środek jest częściowo zadowalający, nawet gdy nie rozwiązuje problemu w wystarczającym stopniu, ale nadal może go zmniejszyć lub złagodzić, należy go wdrożyć w pierwszej kolejności**. Odstępstwa związane z interwencją polegającą na uśmierceniu zwierząt mogą być uzasadnione jedynie w przypadku pozostałej części problemu, jeśli wykorzystanie innych metod jest niemożliwe, ale muszą być proporcjonalne do problemu utrzymującego się po zastosowaniu środków niewymagających uśmiercania zwierząt.

(3-56) Proces ustalania, czy rozwiązanie alternatywne jest niezadowalające, należy przeprowadzić na podstawie należytej udokumentowanej oceny wszystkich potencjalnych istniejących możliwości, w tym pod względem ich skuteczności, na podstawie najlepszych dostępnych faktów i danych. Ocena rozwiązań alternatywnych musi być zrównoważona w świetle ogólnego celu zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony danych gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty (musi zatem uwzględniać stan ochrony, wpływ dodatkowego przypadkowego lub nielegalnego usuwania okazów oraz perspektywy na przyszłość danej populacji). W ocenie można wziąć pod uwagę również proporcjonalność pod względem kosztów. Koszty ekonomiczne nie mogą być jednak jedynym decydującym czynnikiem stosowanym podczas przeprowadzania analizy alternatywnych rozwiązań. W szczególności nie można od razu odrzucać zadowalającej alternatywy ze względu na jej zbyt wysokie koszty¹³⁵.

(3-57) W każdym razie **odstępstwo na podstawie art. 16 należy wprowadzać w ostateczności**¹³⁶. Główną cechą wspólną każdego systemu odstępstw jest to, że musi podlegać on innym wymogom ustanowionym w dyrektywie z myślą o ochronie.

133 Sprawa C-674/17, pkt 51.

134 Sprawa C-674/17, pkt 48.

135 Zob. w odniesieniu do zasady proporcjonalności w kontekście art. 6 zawiadomienie Komisji C(2018) 7621 final, Zarządzanie obszarami Natura 2000 – Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, s. 55.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07))

136 Zob. pkt 33 opinii rzecznika generalnego w sprawie C-10/96.

(3-58) Takie samo podejście stosuje się do interpretacji pojęcia „zadowolający”. Biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter systemu odstępstw oraz obowiązek państw członkowskich wynikający z art. 4 ust. 3 TUE polegający na udzielaniu UE pomocy w realizacji jej zadań, odstępstwo byłoby uzasadnione jedynie na podstawie wykazania w sposób obiektywny, że nie istnieje inne zadowolające rozwiązanie¹³⁷.

(3-59) W sprawie C-342/05 rzecznik generalny wyjaśnił zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą¹³⁸ „danego środka nie można zrealizować, jeżeli jego cel można osiągnąć za pomocą mniej radykalnych metod, a więc poprzez skorzystanie z zadowolającej alternatywy w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy”. „Alternatywa jest jednak zadowolająca nie tylko wtedy, gdy pozwala w równym stopniu osiągnąć cele odstępstwa, lecz również wówczas, gdy spowodowane odstępstwem trudności byłyby niewspółmierne w porównaniu do zamierzonych celów, a ona gwarantowałaby rozwiązanie proporcjonalne”.

(3-60) **Ustalenie, czy w danej sytuacji faktycznej rozwiązanie alternatywne jest zadowolające, musi być oparte na możliwych do obiektywnego zweryfikowania czynnikach, takich jak względy naukowe i techniczne.** Biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter systemu odstępstw, odstępstwo byłoby uzasadnione jedynie na podstawie wykazania w sposób obiektywny powodów, dla których nie można przyjąć innych pozornie zadowolających rozwiązań¹³⁹. Bez wątpienia wymóg poważnego rozważenia rozwiązań alternatywnych ma zasadnicze znaczenie. Państwa członkowskie mają ograniczone uprawnienia dyskrecjonalne i w przypadku gdy istnieje inne rozwiązanie, wszelkie argumenty, że nie jest ono zadowolające, będą musiały być przekonujące. Wyrok w sprawie C-182/02 odzwierciedla rygorystyczne podejście przyjęte przez Trybunał w odniesieniu do odstępstw na podstawie dyrektywy ptasiej. Aby ustalić, czy istnieje zadowolające rozwiązanie, Trybunał ocenił zarówno „konieczność”, jak i „cel” zastosowania odstępstwa¹⁴⁰.

Wyrok ten potwierdza znaczenie wykazania, że istnieją przekonujące powody uzasadniające odstępstwo¹⁴¹. **Inne rozwiązanie nie może być uznane za niezadowolające tylko dlatego, że spowodowałoby większe trudności dla beneficjentów odstępstwa lub zmusiło ich do zmiany zachowania.** W tym względzie argumenty oparte na „silnie zakorzenionej [...] tradycji” lub „tradycji historycznej i kulturowej” praktyk dotyczących polowania uznano za niewystarczające do uzasadnienia konieczności zastosowania odstępstwa od dyrektywy ptasiej¹⁴². Ta sama logika obowiązuje w odniesieniu do odstępstw na podstawie dyrektywy siedliskowej.

(3-61) Ponadto ostatecznie wybrane rozwiązanie, nawet jeżeli jest związane z odstępstwem, musi być obiektywnie ograniczone do zakresu niezbędnego do rozwiązania

137 Według rzecznika generalnego w sprawie C-10/96, pojęcie to „można rozumieć jako rozwiązanie konkretnego problemu, w obliczu którego stoją organy krajowe i które jednocześnie w miarę możliwości nie narusza zakazów ustanowionych w dyrektywie; odstępstwo może być dozwolone wyłącznie wówczas, gdy nie można przyjąć żadnego innego rozwiązania, które nie wiąże się z odstępstwem od przestrzegania wspomnianych zakazów”.

138 Zob. pkt 24–27 opinii rzecznika generalnego w sprawie C-342/05.

139 Zob. również pkt 39 opinii rzecznika generalnego w sprawie C-10/96.

140 Ligue pour la protection des oiseaux i in./Premier ministre i Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, sprawa C-182/02, pkt 16.

141 Zob. również wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r., Komisja/Finlandia, sprawa C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770, pkt 18–46.

142 Wyrok z dnia 9 grudnia 2004 r., Komisja/Hiszpania, sprawa C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782, pkt 27. Zob. również opinia rzecznika generalnego wydana w dniu 7 listopada 1996 r. w sprawie C-10/96, ECLI:EU:C:1996:430, pkt 36: „Odstępstwo na podstawie art. 9 przyznaje się wyłącznie, »jeśli nie ma innego zadowolającego rozwiązania«, a nie w przypadku, gdy stosowanie zakazu powodowałoby jedynie pewne trudności dla osób zainteresowanych lub wymagałoby od nich zmiany przyzwyczajeń [...]. Z charakteru ochrony środowiska wynika, że niektóre kategorie osób mogą być zobowiązane do zmiany swojego zachowania w celu osiągnięcia dobra ogólnego; w tym przypadku, w związku z dyrektywą, do zrezygnowania z »tenderie« lub »chwytania ptaków w celach rekreacyjnych« [...]. Fakt, że działalność taka może mieć charakter »rodowy« lub wpisywać się w »tradycję historyczną i kulturową« nie wystarcza do uzasadnienia odstępstwa od stosowania dyrektywy”.

konkretnego problemu lub sytuacji¹⁴³. Oznacza to, że **odstępstwa muszą być ograniczone pod względem czasu, miejsca, liczby** okazów, których dotyczą, konkretnych okazów, do których się odnoszą, osób upoważnionych itp. Konieczność ograniczenia odstępstwa do zakresu niezbędnego do rozwiązania problemu została ponownie potwierdzona w sprawie C-10/96 związanej z podobnym przepisem określonym w art. 9 dyrektywy ptasiej¹⁴⁴. Według Trybunału liczba okazów, których dotyczy odstępstwo, musi być „ustalona na poziomie, który okazuje się obiektywnie niezbędny do zapewnienia rozwiązania tych problemów”. Ograniczenie to różni się od „ograniczonej liczby”, o której mowa w art. 16 ust. 1 lit. e), będącej ogólnym „pułapem” przy stosowaniu tego konkretnego odstępstwa¹⁴⁵.

3.2.3. TEST 3: Wpływ odstępstwa na stan ochrony

Zgodnie ze zharmonizowanymi ramami sprawozdawczości uzgodnionymi w odniesieniu do art. 17 dyrektywy ogólny stan ochrony danego gatunku w państwie członkowskim jest oceniany na poziomie biogeograficznym w każdym państwie członkowskim. Ocenę wpływu konkretnego odstępstwa należy jednak przeprowadzić na niższym poziomie (np. na poziomie terenu, populacji), tak aby miało to znaczenie w szczególnym kontekście odstępstwa.

(3-62) Zgodnie z art. 16 ust. 1 odstępstwa nie mogą być „szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu”. Wdrożenie tego przepisu powinno obejmować dwuetapową ocenę: po pierwsze, ocenę stanu ochrony określonych populacji gatunku w jego zasięgu naturalnym w danym państwie członkowskim (i ewentualnie poza jego granicami, jeżeli populacje występują również w krajach sąsiadujących), a po drugie, ocenę wpływu odstępstwa na stan ochrony konkretnej populacji lub populacji, których ono dotyczy. W celu zachowania jasności pojęcie „populacja” zostało zdefiniowane w niniejszym dokumencie jako grupa osobników tego samego gatunku, które żyją na określonym obszarze geograficznym w tym samym czasie i (potencjalnie) krzyżują się ze sobą (tj. mają wspólną pulę genetyczną)¹⁴⁶.

3.2.3.a) Skala oceny

(3-63) Powstaje zatem pytanie, jaki poziom należy wziąć pod uwagę przy przeprowadzaniu oceny, czy wpływ odstępstwa jest szkodliwy, obojętny czy też może mieć pozytywne skutki dla stanu ochrony gatunku. Zgodnie z art. 1 lit. i) docelowo stan ochrony gatunku musi być rozpatrywany w odniesieniu do całego jego zasięgu naturalnego. Podczas rozmów z Komitetem ds. Siedlisk uzgodniono, że do celów sprawozdawczości na podstawie art. 17 (w związku z art. 11) stan ochrony należy oceniać na poziomie biogeograficznym w każdym państwie członkowskim. Ostatecznie umożliwiłoby to zagregowanie informacji w odniesieniu do całych regionów biogeograficznych w całej UE. Stan ochrony gatunku w danym regionie biogeograficznym w państwie członkowskim jest zatem niezwykle istotną informacją przy rozważaniu odstępstwa.

143 Zob. pkt 21–22 i 26–27 tego samego wyroku.

144 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL i Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Région wallonne, sprawa C-10/96.

145 Zgodnie z pkt 3.4.12 „Wytucznych dotyczących polowania na podstawie dyrektywy Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa”.

146 Aby zapoznać się z definicjami pojęć „zasięg” i „populacja”, zob. również „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018”, [„Sprawozdawczość na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej – Uwagi i wskazówki wyjaśniające za okres 2013–2018”] s. 29. https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17

(3-64) **Ocena wpływu konkretnego odstępstwa w większości przypadków będzie jednak musiała być przeprowadzona na niższym poziomie** niż region biogeograficzny, tak aby miała znaczenie pod względem ekologicznym. Przydatnym poziomem mogłaby być (lokalna) populacja. Brzmienie art. 16, w którym jest mowa o „populacjach danych gatunków”, potwierdza taką wykładnię.

Podejście to musi być oczywiście dostosowane do danego gatunku: skumulowane wyniki zabijania osobników dużych drapieżników o szerokim zasięgu występowania będą musiały być oceniane na poziomie populacji (w stosownych przypadkach na poziomie transgranicznym¹⁴⁷), natomiast wpływ zniszczenia terenu rozrodu w dość rozdrobnionym siedlisku płazów lepiej jest oceniać na poziomie poszczególnych terenów lub metapopulacji¹⁴⁸.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odstępstwa mogą stanowić jedynie konkretny środek zastosowany punktowo celem ustosunkowania się do konkretnych wymagań oraz szczególnych sytuacji¹⁴⁹. Wynika z tego, że oceny na niższych poziomach są zazwyczaj niezbędne, ponieważ odstępstwa muszą dotyczyć konkretnych problemów i zapewniać odpowiednie rozwiązania. W związku z tym odstępstwa muszą być **wprowadzane w odniesieniu do konkretnego miejsca, ponieważ ich główny wpływ występuje na poziomie lokalnym**. Ocena na niższym poziomie musiałaby być następnie porównana z sytuacją na większą skalę (np. biogeograficzną, transgraniczną lub krajową), aby zapewnić pełny obraz sytuacji.

W orzeczeniu w sprawie C-674/17 dotyczącej odstępstw w odniesieniu do wilków TSUE przyjął takie rozumowanie, stwierdzając, że przed przyznaniem odstępstw organy krajowe muszą **ocenić stan ochrony danej populacji oraz wpływ, jaki proponowane odstępstwa mogą wywrzeć na poziomie lokalnym i na terytorium państwa członkowskiego** lub, w stosownych przypadkach, na dany region biogeograficzny, jeżeli granice państwa członkowskiego obejmują kilka regionów biogeograficznych lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunkowy oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym. TSUE wyjaśnił, że: „ocena wpływu, jaki ma ustanowienie danego odstępstwa na poziomie terytorium lokalnej watahy, okazuje się co do zasady potrzebna dla określenia wpływu ustanowienia tego odstępstwa na stan ochrony danej populacji na większym obszarze. [...] skutki takiego odstępstwa będą w zasadzie najbardziej odczuwalne na obszarze lokalnym, którego odstępstwo dotyczy. Ponadto [...] stan ochrony populacji w skali kraju lub obszaru biogeograficznego zależy również od łącznego wpływu różnych odstępstw wywierających wpływ na poziomie lokalnym”¹⁵⁰. „Dlatego też odstępstwo takie nie może zostać ustanowione bez oceny stanu ochrony populacji danego gatunku oraz wpływu, jaki proponowane odstępstwo może wywrzeć na niego na poziomie lokalnym i na terytorium tego państwa członkowskiego lub, w stosownych przypadkach, na dany region biogeograficzny, jeżeli granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunkowy oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym”¹⁵¹. „[N]ie można [jednak] przyjąć, że do celów tej oceny należy uwzględnić część naturalnego zasięgu danej populacji, rozciągającego

147 Jeżeli chodzi o gatunki o populacjach transgranicznych lub gatunki, które migrują i przekraczają granice UE, w przypadkach, w których jest to możliwe lub wykonalne, należy uwzględnić ogólny zasięg naturalny tych gatunków.

148 Metapopulacja składa się z grupy oddzielonych przestrzennie populacji tego samego gatunku, które na pewnym poziomie wchodzi w interakcje. Pojęcie „metapopulacja” opracował Richard Levins w 1969 r., aby opisać model dynamiki liczebności populacji szkodników owadzych na polach uprawnych, ale najczęściej stosuje się je w odniesieniu do gatunków występujących w siedliskach naturalnie lub sztucznie rozdrobnionych.

149 Zob. w szczególności: Komisja/Belgia, sprawa 247/85, pkt 7; wyrok z dnia 8 lipca 1987 r., Komisja/Włochy, sprawa C-262/85, pkt 7; WWF Włochy/Regione Veneto, sprawa C-118/94, pkt 21; sprawa C-674/17, pkt 41.

150 Sprawa C-674/17, pkt 59.

151 Sprawa C-674/17, pkt 61.

się na pewne części terytorium państwa trzeciego, które nie jest związane obowiązkami ścisłej ochrony gatunków będących przedmiotem zainteresowania Unii¹⁵².

(3-65) Jeżeli uprawnienia do wprowadzenia odstępstw są przyznawane na poziomie niższym niż krajowy (np. przez administrację regionalną), konieczne jest koordynowanie i **prowadzenie przeglądu i nadzoru** wprowadzania odstępstw na poziomie państwa członkowskiego (a także poza granicami państwa w przypadku populacji transgranicznych), aby uniknąć ryzyka, że wszystkie te odstępstwa będą miały szkodliwe skutki dla stanu ochrony populacji danych gatunków w ich (krajowym) zasięgu naturalnym (zob. również 3.1.2).

3.2.3.b) Odstępstwa i ich wpływ na stan ochrony

Wynik netto odstępstwa powinien być obojętny lub pozytywny dla stanu ochrony gatunku. W określonych okolicznościach środki kompensujące mogą być zastosowane, aby zrekompensować np. wpływ odstępstwa na tereny rozrodu i odpoczynku, ale nie zastępują one żadnego z trzech testów ani nie zmniejszają konieczności zachowania z nimi zgodności. Plany ochrony gatunków nie są obowiązkowe, ale zaleca się ich sporządzenie, ponieważ pomagają zapewnić, aby odstępstwa były ustanawiane zgodnie z celami określonymi w dyrektywie.

(3-66) Jak wskazano w mającym zastosowanie orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości¹⁵³, „[a]rtykuł 16 ust. 1 dyrektywy czyni stan właściwej ochrony tych populacji w ich naturalnym zasięgu konieczną przesłanką wprowadzenia przewidzianych w nim odstępstw”. Dyrektywa nie przewiduje wyraźnie ani ustanawiania odstępstw w odniesieniu do gatunków o niewłaściwym stanie ochrony, ani stosowania środków kompensujących. Dokonując wykładni przepisu określonego w 16 ust. 1 i wdrażając go w sposób, który koncentruje się na realizacji ogólnego celu, jakim jest osiągnięcie właściwego stanu ochrony, można jednak uwzględnić w wykładni obie koncepcje, pod warunkiem że realizacja tego celu nie zostanie w żaden sposób zagrożona.

(3-67) Właściwy stan ochrony populacji danych gatunków w ich naturalnym zasięgu jest co do zasady konieczną przesłanką wprowadzenia odstępstwa¹⁵⁴. W sprawie C-342/05, po ustaleniu, że stan ochrony wilka w Finlandii nie jest właściwy, Trybunał stwierdził¹⁵⁵ jednak, że wprowadzenie odstępstw w odniesieniu do odstrzału okazów wilka pozostaje możliwe „w wyjątkowych okolicznościach”, i „jeżeli zostanie należycie wykazane, że nie doprowadzą one do pogorszenia niewłaściwego stanu ochrony tych populacji lub uniemożliwienia ich odtworzenia w warunkach właściwego stanu ochrony”. Odstrzał ograniczonej liczby okazów może mieć nieznaczny wpływ na osiągnięcie celu przewidzianego w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a mianowicie zachowanie lub odtworzenie populacji wilka we właściwym stanie ochrony w jego naturalnym zasięgu. Takie odstępstwo mogłoby być zatem obojętne dla danego gatunku. Jeżeli więc stan ochrony danego gatunku nie jest właściwy, odstępstwo może zostać wprowadzone jedynie w wyjątkowych okolicznościach i wyłącznie wówczas, gdy stan ochrony nie pogorszy się, a odtworzenie właściwego stanu nie zostanie uniemożliwione (skutek

152 Sprawa C-674/17, pkt 60.

153 Zob. w szczególności: wyrok z dnia 10 maja 2007 r., Komisja/Republika Austrii, sprawa C-508/04, pkt 115 i wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, sprawa C-342/05, pkt 28.

154 Zob. w szczególności: Komisja/Republika Austrii, sprawa C-508/04, pkt 115 i Komisja/Finlandia, sprawa C-342/05, pkt 28.

155 Wyrok z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, sprawa 342/05, ECLI:EU:C:2007:341, pkt 29.

obojętny), oraz pod warunkiem, że wszystkie pozostałe przesłanki wymagane na podstawie art. 16 również zostały spełnione. W sprawie C-342/05 Trybunał stwierdził, że w rzeczywistości władze krajowe wydały decyzje o ustanowieniu odstępstw, „lecz decyzji tych nie oparły na ocenie stanu ochrony gatunku, nie podały precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia co do braku zadowalającej alternatywy oraz nie wskazały w sposób dokładny wyrządzających poważne szkody wilków, które można poddać odstrzałowi”. Ponadto Trybunał orzekł, że odstępstwa, „które, z jednej strony, nie są oparte na ocenie wpływu dozwolonego przez te władze uśmiercania wilków na utrzymanie właściwego stanu ochrony populacji tego gatunku w jej naturalnym zasięgu, a z drugiej strony – nie zawierają precyzyjnego i odpowiedniego uzasadnienia co do braku zadowalającej alternatywy, są niezgodne z art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej”¹⁵⁶. W sprawie C-674/17 TSUE podkreślił, że wspomnianą wyżej ocenę wpływu planowanych odstępstw na właściwy stan ochrony należy przeprowadzać w świetle zasady ostrożności¹⁵⁷. Innymi słowy, „jeśli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy takie odstępstwo ma szkodliwy wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji gatunku zagrożonego wyginieciem we właściwym stanie ochrony, to państwo członkowskie powinno powstrzymać się od ustanowienia lub wprowadzenia w życie takiego odstępstwa”¹⁵⁸.

Podobne podejście należy przyjąć, jeżeli stan ochrony danego gatunku jest nieznan. W takim przypadku niemożliwe byłoby ustalenie wpływu odstępstwa na stan ochrony, a zatem odstępstwo nie mogłoby zostać ustanowione.

(3-68) Oczywiście im mniej właściwe są stan ochrony i tendencje w tym zakresie, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo, że odstępstwo może być uzasadnione, z wyjątkiem najbardziej wyjątkowych okoliczności.

Jasne jest również, że takie podejście do odstępstw najlepiej stosować w ramach wyraźnych i odpowiednio opracowanych ram środków ochronnych dotyczących gatunku. Także w takiej sytuacji (podobnie jak w przypadku środków ochrony) stan ochrony gatunku jest głównym czynnikiem brany pod uwagę przy ocenie i uzasadnianiu stosowania odstępstw. W związku z tym istotne jest nie tylko rozważenie obecnego stanu ochrony, ale także przeprowadzenie analizy zmian, jakim on ulega.

(3-69) Jeżeli chodzi o aktualny stan ochrony narażonego gatunku, stan i kondycja lokalnej populacji gatunku na określonym obszarze geograficznym może różnić się od ogólnego stanu ochrony populacji w regionie biogeograficznym w państwie członkowskim (lub nawet w naturalnym zasięgu). Z tego względu przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu odstępstwa stan ochrony na wszystkich poziomach powinien być znany i poddany właściwej ocenie.

(3-70) Odstępstwo nie może zostać przyznane, jeśli ma ono – na jakimkolwiek poziomie – szkodliwy wpływ na stan ochrony lub osiągnięcie właściwego stanu ochrony gatunku. Innymi słowy, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że odstępstwo będzie miało znaczący negatywny wpływ na daną populację (lub na jej perspektywy na przyszłość) lub nawet na lokalną populację w państwie członkowskim, właściwy organ nie powinien go wprowadzać. **Wynik netto odstępstwa powinien być obojętny lub pozytywny dla stanu ochrony danej populacji gatunku.**

(3-71) W przypadku gdy dane nie są wystarczająco wiarygodne i rzetelne, aby udowodnić, że stan ochrony jest właściwy, lub zapewnić, by odstępstwo nie miało negatywnego wpływu na stan ochrony, należy zastosować zasadę ostrożności (wymagającą, aby cele ochrony miały pierwszeństwo w przypadku niepewności) i nie

156 Sprawa C-342/05, pkt 30–31.

157 Sprawa C-674/17, pkt 68–69.

158 Sprawa C-674/17, pkt 66.

należy przyznawać odstępstw. Jak stwierdził TSUE w wyroku w sprawie C-674/17, „należy również podkreślić, że zgodnie z zasadą ostrożności ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE, jeśli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy takie odstępstwo ma szkodliwy wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji gatunku zagrożonego wyginięciem we właściwym stanie ochrony, to państwo członkowskie powinno powstrzymać się od ustanowienia lub wprowadzenia w życie takiego odstępstwa”¹⁵⁹.

(3-72) W przypadku gdy stan gatunku jest różny na poszczególnych poziomach geograficznych, w ramach oceny należy najpierw przyjrzeć się poziomowi lokalnej populacji, a następnie wpływowi odstępstwa na populację w regionie biogeograficznym, uwzględniając również skumulowany wynik innych odstępstw dotyczących tego samego gatunku w tym regionie biogeograficznym.

3.3. Dodatkowe uwagi

(3-73) Przy dokonywaniu oceny, czy odstępstwo może mieć szkodliwy wpływ na zachowanie populacji gatunku we właściwym stanie ochrony, należy również w szczególności rozważyć następujące czynniki:

- a) czy w państwie członkowskim ustanowiono, wdrożono i skutecznie wyegzekwowano wymagane (właściwe, skuteczne i możliwe do sprawdzenia) środki dotyczące danego gatunku w celu zapewnienia jego ścisłej ochrony oraz osiągnięcia przez ten gatunek właściwego stanu ochrony;
- b) czy odstępstwo nie działa na niekorzyść wymaganych środków, nie czyni ich nieskutecznymi lub ich nie neutralizuje;
- c) czy wpływ (w tym skumulowany wynik) odstępstw jest ściśle monitorowany i czy wyciągane są wnioski na przyszłość.

3.3.1. Rola planów działania dotyczących gatunków

(3-74) Jednym ze sposobów zapewnienia właściwego korzystania z odstępstw, w ramach systemu ścisłej ochrony, byłoby **opracowanie i wdrożenie kompleksowych planów działania dotyczących gatunków bądź planów ochrony gatunków lub planów zarządzania gatunkami**, mimo że nie są one wymagane na podstawie dyrektywy. Plany te powinny mieć na celu ochronę gatunku i odtworzenie lub zachowanie jego właściwego stanu ochrony. Powinny one obejmować nie tylko środki wymagane na podstawie art. 12, ale również środki na rzecz wspierania lub odtworzenia żywotności populacji, jej zasięgu naturalnego oraz siedlisk gatunku. Wówczas plany mogłyby zapewnić przydatną podstawę, a także ramy orientacyjne, w odniesieniu do wprowadzania odstępstw, pod warunkiem, że odstępstwa będą w dalszym ciągu przyznawane indywidualnie do każdego przypadku, spełnione będą wszystkie pozostałe warunki określone w art. 16 oraz wykazane zostanie, że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danego gatunku we właściwym stanie ochrony.

(3-75) Na przykład odstępstwa mające na celu zapobieżenie poważnym szkodom w odniesieniu do upraw lub własności mogą być mniej skuteczne w rozwiązaniu problemu w perspektywie długoterminowej, jeżeli wprowadza się je niezależnie od wszelkich innych środków dotyczących gatunku. Jeżeli jednak towarzyszy im szereg innych środków (np. ustalenia niewymagające uśmiercania zwierząt, środki zapobiegawcze, zachęty, rekompensaty itp.) w kontekście planu ochrony gatunków lub planu zarządzania gatunkami w ramach systemu ścisłej ochrony, takie odstępstwa mogą być znacznie bardziej skuteczne. W takich warunkach plan ochrony gatunków lub plan zarządzania

¹⁵⁹ Sprawa C-674/17, pkt 66.

gatunkami, o ile byłyby należycie wdrożony, mógłby zapewnić odpowiednie ramy wprowadzania odstępstw zgodnie z celami dyrektywy. Takie plany musiałyby oczywiście być regularnie aktualizowane na podstawie pogłębionej wiedzy i wyników monitorowania.

(3-76) W celu ustanowienia odpowiednich ram wprowadzania odstępstw plany ochrony gatunków lub plany zarządzania gatunkami powinny być oparte na **solidnych i zaktualizowanych informacjach naukowych** na temat stanu populacji danego gatunku i tendencji w tym zakresie, a ich głównym celem powinno być zachowanie lub odtworzenie gatunku we właściwym stanie ochrony (ze wskazaniem warunków, jakie należy spełnić, aby osiągnąć ten cel). Plany powinny obejmować solidną i kompleksową ocenę wszystkich istotnych zagrożeń i presji dotyczących gatunku, a także analizę istniejących poziomów śmiertelności z przyczyn naturalnych bądź przyczyn spowodowanych przez człowieka, takich jak nielegalne zabijanie (kłusownictwo) lub przypadkowe chwytnie i zabijanie.

(3-77) Wówczas na podstawie najlepszych istniejących informacji oraz solidnych ocen naukowych i systemów monitorowania, można by określić w planach ochrony gatunków lub planach zarządzania gatunkami spójny zakres środków, jakie należy wdrożyć i monitorować, aby zapewnić osiągnięcie lub zachowanie właściwego stanu ochrony danej populacji. Tylko w tych okolicznościach plany ochrony gatunków lub plany zarządzania gatunkami mogłyby stanowić odpowiednie ramy dla przyznawania odstępstw, które to ramy mogą z kolei przyczynić się do uproszczenia procedury przyznawania każdego specyficznego odstępstwa pod warunkiem, że spełnione są również wszystkie wymagane warunki zgodnie z art. 16.

3.3.2. Ocena wpływu planów/projektów i ochrona gatunków

(3-78) Przepisów szczególnych i procedur określonych w art. 16 należy przestrzegać również w przypadku planu lub projektu, który może wpływać na gatunki chronione w UE i podlega procedurom oceny na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej lub na podstawie dyrektyw OOS lub SOOS. W takim przypadku procedury oceny wpływu przeprowadzane w odniesieniu do planów i projektów można wykorzystywać do oceny wpływu na wymogi określone w art. 12 oraz do sprawdzenia, czy spełniono warunki wprowadzenia odstępstwa na podstawie art. 16.

Byłoby to istotne na przykład wówczas, gdy realizacja lub eksploatacja projektu może spowodować pogorszenie stanu lub niszczenie terenów rozrodu lub odpoczynku lub niepokojenie jakichkolwiek gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) i występujących na obszarze objętym projektem.

W tych okolicznościach należy ocenić:

- czy na obszarze objętym projektem występują którekolwiek z gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej;
- czy na obszarze objętym projektem występują jakiekolwiek tereny rozrodu lub odpoczynku gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej;
- czy realizacja lub eksploatacja projektu będzie miała „wpływ” (zabicie, niepokojenie, uszkodzenie itp.) na którykolwiek z tych gatunków lub ich tereny rozrodu lub odpoczynku, a jeśli tak
- czy spełnione są warunki określone w art. 16.

(3-79) Dopiero po przeprowadzeniu powyższych kontroli można wprowadzić odstępstwo na podstawie art. 16 i zgodnie z prawem zrealizować projekt (po uzyskaniu zgody na inwestycję). Jeśli na przykład występuje teren rozrodu gatunku wymienionego w załączniku IV lit. a) i zostanie on zniszczony w wyniku realizacji lub eksploatacji projektu, zezwolenie na realizację projektu stanowiłoby naruszenie art. 12, chyba że zostanie wprowadzone odstępstwo na podstawie art. 16 i że spełnione zostaną warunki wprowadzenia odstępstwa.

(3-80) Jeśli projekty mogą mieć znaczący wpływ na obszary Natura 2000, indywidualnie albo w połączeniu z innymi planami lub projektami, podlegają one odpowiedniej ocenie na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy, w ramach której to oceny przeprowadza się również kontrole przewidziane w wyżej wymienionym wykazie i w stosownych przypadkach podejmuje się działania następcze.

W przypadku projektów, które nie podlegają art. 6 ust. 3, ponieważ prawdopodobnie nie będą one miały znaczącego wpływu na obszary Natura 2000, indywidualnie ani w połączeniu z innymi planami lub projektami, państwa członkowskie mogą dostosować istniejące procedury, aby spełnić wymogi określone w art. 12 i 16. Oznacza to, że kontrole określone w powyższym wykazie można włączyć do ocen stanowiących część procesów decyzyjnych na różnych poziomach w państwie członkowskim, w tym decyzji dotyczących planowania zagospodarowania terenu lub procedur oceny oddziaływania na środowisko programów, planów i projektów.

Podstawowym celem jest prawidłowe i szybkie określenie skutków projektu, w tym wpływu na gatunki chronione wymienione w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej i ich siedliska, zanim projekt zostanie zrealizowany. Możliwym narzędziem realizacji tego celu jest procedura OOS.

(3-81) Koordynacja procedur prawnych może pozwolić uniknąć komplikacji prawnych. Najlepiej byłoby, gdyby po otrzymaniu wniosku o uzyskanie zgody na inwestycję w ramach projektu objętego zakresem dyrektywy OOS rozpoczynano OOS (przynajmniej na etapie wstępnej kontroli), tak aby można było określić wszystkie potencjalne skutki. W ten sposób można bezzwłocznie stwierdzić potrzebę wprowadzenia odstępstwa i ocenić, czy można spełnić wymogi określone w art. 16 dyrektywy siedliskowej. Jeśli tak, wydaniu zgody na inwestycję może wówczas towarzyszyć wprowadzenie odstępstwa. Jeśli w związku z ustaleniami OOS konieczna jest zmiana projektu, odstępstwo można wprowadzić na podstawie zmienionego projektu.

Najlepiej byłoby, gdyby OOS przeprowadzona po złożeniu wniosku o wydanie jednego zezwolenia obejmowała wszystkie istotne oddziaływania na środowisko (w tym oddziaływania na gatunki wymienione w załączniku IV lit. a) do dyrektywy siedliskowej oraz ich tereny rozrodu lub odpoczynku), które można uwzględnić, wydając pozwolenie. Można tego dokonać na przykład poprzez określenie warunków łagodzących negatywny wpływ lub poprzez przyznanie odstępstw od niektórych zakazów określonych w przepisach, jeżeli spełniają one warunki przyznania odstępstw.

(3-82) Chociaż art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej nie zawierają wymogu przeprowadzania przedstawionych powyżej kontroli w ramach odpowiedniej oceny na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ani w ramach procedury OOS, jest to najlepszy sposób zapewnienia zgodności z art. 12 i 16 dyrektywy siedliskowej. W ramach procedury OOS można określić wpływ projektu na gatunki wymienione w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej, jak również potencjalne skutki projektu pod względem naruszenia któregośkolwiek z zakazów określonych w art. 12 dyrektywy siedliskowej. Przeprowadzenie oceny oddziaływania, w tym licznych konsultacji wymaganych przed wprowadzeniem odstępstwa i realizacją inwestycji, ponieważ ułatwia koordynację procesu decyzyjnego.

3.3.3. Rola środków kompensujących (odstępstwa od art. 12 ust. 1 lit. d))

(3-83) W przypadku uzasadnionych odstępstw, mianowicie na podstawie art. 12 ust. 1 lit. d), można zastosować środki kompensujące – tj. w przypadku pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku. W zależności od biologii, ekologii i zachowania gatunków takie środki mogą być skuteczne w przypadku niektórych gatunków, ale nie w przypadku innych.

W przeciwieństwie do środków łagodzących środki kompensujące są niezależne od działalności, która wywołuje pogorszenie stanu lub zniszczenie terenu rozrodu lub odpoczynku. Środki te mają na celu zrekompensowanie określonych negatywnych skutków dla terenu rozrodu lub odpoczynku w sposób, który w żadnym wypadku nie wywiera szkodliwego wpływu na stan ochrony danego gatunku. W sytuacji idealnej środki kompensujące powinny odpowiadać negatywnym skutkom dla terenu rozrodu lub odpoczynku oraz powinny zostać wprowadzone i być skuteczne przed wystąpieniem negatywnego skutku.

(3-84) W art. 16 nie wspomniano o środkach kompensujących, a zatem nie są one obowiązkowe. Ich wprowadzenie nie może również uzasadniać ani rekompensować naruszenia art. 12, ale mogą one stanowić jeden z elementów służących zapewnieniu zgodności z wymogiem określonym w art. 16 ust. 1 dotyczącym braku szkodliwego wpływu na stan ochrony danego gatunku.

W sytuacji idealnej środki kompensujące powinny:

- i) kompensować negatywny wpływ działalności na tereny rozrodu i odpoczynku gatunków, w określonych okolicznościach (na poziomie lokalnej populacji);
- ii) z dużym prawdopodobieństwem zadziałać skutecznie i opierać się na najlepszych praktykach;
- iii) zwiększać możliwości osiągnięcia przez dany gatunek właściwego stanu ochrony;
- iv) być skuteczne przed pogorszeniem stanu lub zniszczeniem terenu rozrodu lub odpoczynku lub najpóźniej w momencie jego pogorszenia lub zniszczenia.

(3-85) Takie stosowanie środków kompensujących mogłoby zagwarantować, że nie wystąpią żadne ogólne szkodliwe skutki dla terenów rozrodu i odpoczynku danych gatunków ani na poziomie populacji, ani na poziomie biogeograficznym. **Srodki te nie zastępują jednak ani nie ograniczają konieczności zapewnienia, aby odstępstwa na podstawie art. 16 pozytywnie przeszły wyżej opisane trzy testy.** Oznacza to, że przyjęcie programu kompensacji nie może służyć obejściu konieczności zastosowania odstępstwa i konieczności pozytywnego przejścia wszystkich trzech testów opisanych w rozdziale 3.2.

3.3.4. Odstępstwa dotyczące wielu gatunków

(3-86) Niektóre projekty (np. duże projekty infrastrukturalne leżące w interesie publicznym takie jak sieci transportowe) mogą mieć wpływ na wiele gatunków wymienionych w załączniku IV. W takich przypadkach należy ocenić wpływ na **każdy** z gatunków narażonych na ich oddziaływanie i na podstawie tych informacji nakreślić ogólny obraz łącznego wpływu w celu wybrania najlepszych rozwiązań. Rozwiązania te muszą również pozytywnie przejść wszystkie trzy testy. Nie wystarczy samo wskazanie liczby gatunków potencjalnie narażonych na oddziaływanie bez podjęcia dalszych kroków polegających na ocenie zakresu problemów i znalezieniu sposobów ich uniknięcia.

3.3.5. Natura o charakterze tymczasowym: kwestia kolonizacji terenów, które są w trakcie zagospodarowania, przez gatunki wymienione w załączniku IV

(3-87) Zdarzają się sytuacje, gdy działania związane z zagospodarowaniem terenu, na które udzielono już zezwolenia (na przykład budowa nowej infrastruktury, takiej jak drogi, domy itp., lub bieżąca działalność wydobywcza), prowadzą do powstawania nowych siedlisk o korzystnych warunkach, które są kolonizowane przez gatunki wymienione w załączniku IV do dyrektywy. Takimi typowymi obiektami przyrodniczymi, na przykład w miejscach wydobywania, mogą być nowe stawy (korzystne dla płazów i ważek), otwarta przestrzeń, obszary pokryte piaskiem i żwirem (przyciągające owady i ptaki), obszary trawiaste porośnięte gatunkami pionierskimi (przyciągające owady i ptaki), sypkie urwiska (korzystne dla ptaków i pszczół samotnic) oraz obszary zapewniające schronienie (gadom, płazom i owadom).

Ponieważ ustanowiony w art. 12 system ścisłej ochrony nie wprowadza rozróżnienia między środowiskami o charakterze tymczasowym (np. istniejące do 5–10 lat) lub stałymi, stworzonymi sztucznie lub powstałymi naturalnie, należy uznać, że chronione gatunki zwierząt lub roślin wymienione w załączniku IV, które zaczynają zasiedlać nowe miejsce w wyniku dozwolonych działań związanych z zagospodarowaniem terenu, **również są w pełni objęte zakresem przepisów art. 12 dotyczących ochrony.**

(3-88) Stosowanie systemu ścisłej ochrony na podstawie art. 12 w takich przypadkach może stanowić poważne wyzwanie dla wykonawców projektów i właścicieli gruntów, którzy ze względu na charakter prac mogą być zmuszeni do usunięcia tych „tymczasowych” siedlisk w celu kontynuowania prac zgodnie z otrzymanym zezwoleniem. Usunięcie siedlisk na etapie przygotowania, eksploatacji lub zakończenia projektu wymaga odstępowania na podstawie art. 16 ust. 1, jeżeli spełnione są odpowiednie warunki (zob. poniżej).

Bez pewności prawa, że dany obszar będzie można zgodnie z prawem wykorzystywać do celu objętego zezwoleniem zgodnie z planem, właściciele gruntów lub wykonawcy projektów mogą chcieć zapobiec napływowi gatunków chronionych (na przykład poprzez stosowanie pestycydów lub orki) w okresie przejściowym, gdy grunt nie jest aktywnie zagospodarowywany, aby uniknąć dodatkowych obciążeń, ograniczeń lub restrykcji związanych z obecnością gatunków chronionych, które pierwotnie na ich gruntach nie występowały. Może to prowadzić do niewykorzystania możliwości, ponieważ wszelkie dodatkowe siedliska o charakterze tymczasowym, które w przeciwnym razie nie rozwinęłyby się na danym obszarze, mogą, pod pewnymi warunkami, pozytywnie przyczynić się do realizacji celów dyrektywy.

(3-89) W celu zapewnienia tej pewności prawa, a tym samym zachęty do umożliwiania powstawania lub utrzymywania miejsc naturalnych o charakterze tymczasowym, wykonawcy **mogą wystąpić o odstępowanie na podstawie art. 16 na wczesnym etapie procesu planowania**, gdy gatunki chronione nie skolonizowały jeszcze danego terenu, ale gdy można z pewną dozą prawdopodobieństwa oczekiwać takiej kolonizacji (może to mieć miejsce na przykład w sytuacji, gdy dany gatunek jest już obecny na otaczających obszarach). Takie udzielone wcześniej odstępowanie pozwoliłoby później usunąć obiekty naturalne o charakterze tymczasowym zgodnie z potrzebami wynikającymi z realizacji projektu. Normy prawne dotyczące takich odstępstw nie mogą jednak być mniej rygorystyczne niż w przypadku odstępstw dotyczących już obecnych gatunków chronionych i ich siedlisk i tak samo muszą spełniać wszystkie warunki określone w art. 16. Oznacza to między innymi, że odstępowania przyznane przed

faktycznym zasiedleniem kolonizującego gatunku lub powstaniem jego siedliska muszą w jasny i precyzyjny sposób określać cele, których osiągnięciu odstępstwo ma służyć¹⁶⁰.

(3-90) Dlatego **istotne jest, aby wnioski o odstępstwo na podstawie art. 16 były poprzedzone pełną inwentaryzacją terenową**, której celem będzie wykrycie wszystkich gatunków chronionych, nie tylko na obszarze objętym projektem, ale również na obszarach otaczających. Pozwoli to zidentyfikować wszystkie możliwe do przewidzenia gatunki wymienione w załączniku IV, ze wskazaniem ich liczebności i prawdopodobieństwa, że skolonizują obszar objęty projektem. Decyzję na podstawie art. 16 można następnie wykorzystać do określenia warunków utrzymania dalszej funkcjonalności ekologicznej siedliska danego gatunku w przypadku, gdy nowo skolonizowane siedlisko na obszarze objętym projektem musi zostać usunięte do celów objętego zezwoleniem projektu/działania. Mogłoby to na przykład oznaczać tworzenie i ochronę podobnych siedlisk poza obszarem objętym projektem oraz przeniesienie gatunków znajdujących się na obszarze objętym projektem do tych siedlisk, z wykorzystaniem monitoringu długoterminowego. Podobnie jak w przypadku wszystkich odstępstw, także i tu prawidłowe wdrożenie należy zweryfikować i zarejestrować.

(3-91) Opisane powyżej odstępstwa, które dotyczą sytuacji związanych z obiektami naturalnymi o charakterze tymczasowym, wymagają obiektywnego uzasadnienia na podstawie jednej z przyczyn wymienionych w art. 16 ust. 1. Jedną z możliwości jest oparcie odstępstwa na powodach określonych w art. 16 ust. 1 lit. a), gdzie przewidziano odstępstwo „w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych”. Sformułowanie zastosowane w tym przepisie nie ogranicza się do odstępstw przyznawanych w celu ochrony gatunku roślin lub zwierząt przed innymi gatunkami chronionymi, które z nimi konkurują. Można je zinterpretować również w taki sposób, że umożliwiałoby ono odstępstwo od systemu ścisłej ochrony gatunku chronionego na jego korzyść. Sformułowanie „interes” w tym przepisie sugeruje, że **odstępstwo musi przynosić danemu gatunkowi wartość dodaną**. Oznaczałoby to, że art. 16 ust. 1 lit. a) miałby zastosowanie, gdyby można było wykazać, że dany gatunek ostatecznie osiąga korzyść, którą można było uzyskać jedynie dzięki uprzedniemu przyznaniu odstępstwa.

(3-92) Art. 16 ust. 1 lit. c) przewiduje możliwość przyznania odstępstwa „z [...] powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska”. Odniesienie do „podstawowego znaczenia dla środowiska” można interpretować w sposób podobny do zaproponowanego powyżej w przypadku odniesienia do „interesu ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych”, zawartego w art. 16 ust. 1 lit. a), tj. można założyć, że odstępstwo od objęcia gatunku systemem ścisłej ochrony można dopuścić również z uwagi na korzyść dla tego gatunku. Wartość dodana musiałaby jednak mieć „podstawowe znaczenie”, co w takiej sytuacji wyznacza wyższy próg niż w przypadku art. 16 ust. 1 lit. a).

(3-93) Możliwość skorzystania z odstępstw w odniesieniu do miejsc naturalnych o charakterze tymczasowym należy dokładnie przeanalizować na etapie planowania projektu i powinno to obejmować szczegółową naukową ocenę miejsc, w których gatunki chronione mogą się osiedlić na poszczególnych etapach projektu. Etap planowania powinien obejmować ocenę możliwości zachowania gatunków, które skolonizowały tymczasowe siedliska, w trakcie realizacji projektu i po jego zakończeniu, w możliwym zakresie, np. poprzez wdrożenie odpowiednich środków łagodzących i pomoc w przeniesieniu.

160 Zob. sprawa C-674/17, pkt 41.

(3-94) Decyzja w sprawie odstępstwa musi jednak spełniać wszystkie pozostałe kryteria określone w art. 16 (brak rozwiązań alternatywnych, brak szkody dla stanu ochrony) i powinna z góry określać ściśle zobowiązania w zakresie nadzoru i monitorowania¹⁶¹. Dzięki temu powstanie miejsca o charakterze tymczasowym będzie odpowiadało przewidywanemu pojawieniu się/wystąpieniu gatunków chronionych na tym terenie. Te działania monitorujące zapewnią również dowody potrzebne do złożenia wniosku o dodatkowe odstępstwo w celu zajęcia się wszelkimi nowymi przypadkami pojawienia się gatunków, których nie przewidziano na samym początku.

25 – Przykład dobrej praktyki: realizowany w Belgii projekt LIFE in quarries: dynamiczne zarządzanie bioróżnorodnością w kontekście czynnych kamieniołomów

Celem projektu LIFE in quarries [LIFE14 NAT/BE/000364] jest opracowanie metod optymalizacji potencjału bioróżnorodności w miejscach wydobywania surowców mineralnych. W ramach planów zarządzania bioróżnorodnością charakterystyczną dla danego kamieniołomu projekt ten bada naukowe i prawne podejścia do wspierania tymczasowych siedlisk (np. tymczasowych stawów lub ławic piaszczystych) powstałych w wyniku działalności wydobywczej i od niej zależnych, w których schronienie mogą znaleźć gatunki chronione (np. brzegówka zwyczajna, jaszczurki, murówka zwyczajna, ropucha paskówka lub glony rosnące w trudnych warunkach). Takie dynamiczne zarządzanie bioróżnorodnością, sprzyjające istniejącym lub nowym gatunkom związanym z działalnością kamieniołomu (zarówno istniejąca, jak i dodatkowa działalność tymczasowa), można połączyć z przewidywanymi działaniami na rzecz odtworzenia stałych siedlisk w okresie wydobywania i po jego zakończeniu, aby po zakończeniu projektu istniało jak najwięcej stabilnych i bogatych w różnorodność biologiczną ekosystemów (dodatkowa natura o charakterze stałym)¹⁶².

3.4. Monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie odstępstw

Właściwe organy krajowe muszą nie tylko zapewnić spełnienie wszystkich warunków dotyczących systemu odstępstw przed wprowadzeniem odstępstwa (tj. pozytywne przejście trzech testów), ale także monitorować wpływ odstępstwa (oraz skuteczność ewentualnych środków kompensujących) po jego wdrożeniu. Sprawozdania dotyczące odstępstw powinny być kompletne i zawierać informacje umożliwiające Komisji ocenę, czy prawidłowo zastosowano system odstępstw przewidziany w art. 16.

3.4.1. Monitorowanie skutków odstępstw

(3-95) Właściwe organy krajowe muszą nie tylko zapewnić spełnienie wszystkich warunków systemu odstępstw *przed* wprowadzeniem odstępstwa, ale także monitorować wpływ odstępstw (oraz skuteczność ewentualnych środków kompensujących) po jego wdrożeniu¹⁶³. W art. 16 ust. 3 lit. e) wymaga się, aby w sprawozdaniach dotyczących odstępstw państwa członkowskie podawały „stosowane środki nadzoru oraz uzyskane wyniki”. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą nadzorować i monitorować wdrażanie wprowadzonych odstępstw.

Monitorowanie skutków odstępstw jest również potrzebne w celu sprawdzenia, czy odstępstwa zostały prawidłowo wdrożone i czy osiągnęły swój cel, co należy poprzeć dowodami naukowymi, oraz, w stosownych przypadkach, w celu wprowadzenia środków naprawczych. Powinno to zapewnić wykrycie wszelkiego niezamierzonego zagrożenia lub

161 Zob. np. model holenderski: Staatscourant (2015): BeleidslijnTijdelijkeNatuur (concept 11 juni 2015) – Nr 209016, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-29016.html>

162 Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej projektu LIFE: <https://www.lifeinquarries.eu>

163 Zob. również wyrok z dnia 26 stycznia 2012 r., Komisja/Polska, sprawa 192/11, ECLI:EU:C:2012:44, pkt 65 i 67 dotyczące porównywalnego przepisu art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy ptasiej 2009/147/WE.

szkody w odniesieniu do gatunku wynikających z wprowadzenia odstępstwa. Właściwe stosowanie systemu odstępstw wymaga odpowiednich warunków ramowych mających zapewnić, aby podejście to nie prowadziło do niepożądanych skutków. Kluczem do osiągnięcia tego celu jest monitorowanie.

(3-96) Po wprowadzeniu odstępstw organy krajowe muszą również monitorować łączny wpływ wszystkich odstępstw wprowadzonych na terytorium kraju w odniesieniu do każdego gatunku objętego odstępstwami, niezależnie od przyczyn ich wprowadzenia, oraz potwierdzić wstępną ocenę, że odstępstwa nie są szkodliwe dla utrzymania populacji gatunków we właściwym stanie ochrony. Wyniki tego monitorowania należy oczywiście brać pod uwagę, podejmując wszelkie przyszłe decyzje o przyznaniu odstępstwa.

(3-97) Monitorowanie to mogłoby również wchodzić w zakres ogólnego obowiązku prowadzenia nadzoru na podstawie art. 11 dyrektywy. Byłoby zasadne, aby taki nadzór był wrażliwy na skutki (w tym skumulowany wynik i skutki środków kompensujących) odstępstw wprowadzonych dla gatunków, w odniesieniu do których regularnie wprowadza się odstępstwa lub które charakteryzują się niekorzystnym stanem ochrony (a mimo to, w wyjątkowych okolicznościach, są przedmiotem odstępstw). Byłoby również zasadne, aby taki nadzór obejmował monitorowanie innych czynników, które mogą mieć negatywny wpływ na stan ochrony gatunków (takich jak nielegalne zabijanie). Takie dane można wykorzystywać przy ocenie stanu ochrony gatunków.

3.4.2. Obowiązki sprawozdawcze zgodnie z art. 16 ust. 2 i 3

(3-98) Odstępstwa muszą również spełniać warunki formalne określone w art. 16 ust. 2 i 3. Używając sformułowania, którym posłużył się Trybunał w sprawie C-118/94 (sprawa dotycząca dyrektywy ptasiej), te warunki formalne „mają na celu ograniczenie przypadków odstępstw do tych, które są absolutnie konieczne, i umożliwienie Komisji sprawowania nad nimi nadzoru”.

(3-99) Państwa członkowskie nie muszą konsultować się z Komisją przed zastosowaniem odstępstw, ale co dwa lata mają obowiązek przedstawiać Komisji sprawozdanie z wykonania art. 16. Art. 16 ust. 2 nie określa dokładnej treści tych sprawozdań. Jasne jest jednak, że informacje muszą być kompletne, merytoryczne i muszą obejmować wszystkie szczegóły określone w art. 16 ust. 3. Na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach dotyczących odstępstw Komisja musi być w stanie nadzorować stosowanie art. 16 w państwach członkowskich i sprawdzać jego zgodność z dyrektywą. W przypadkach gdy Komisja stwierdzi, że stosowanie odstępstw narusza wymogi dyrektywy, ma prawo wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec danego państwa członkowskiego.

(3-100) Obecny format sprawozdawczości w zakresie odstępstw obejmuje również wszystkie obowiązki sprawozdawcze wynikające z art. 9 Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencji berneńskiej)¹⁶⁴, a jego celem jest poprawa skuteczności i użyteczności sprawozdawczości na wszystkich poziomach (regionalnym, krajowym, unijnym). Komisja i państwa członkowskie korzystają obecnie z nowego formatu sprawozdawczości i nowego narzędzia informatycznego, zwanych systemem odstępstw od dyrektyw siedliskowej i ptasiej+ (HaBiDeS+)¹⁶⁵.

(3-101) Nowy format obejmuje warunki formalne określone w art. 16 ust. 3, które należy spełnić i wyszczególnić w każdym wprowadzonym odstępstwie, a także dodatkowe informacje (np. szczegółowe informacje, które mogą pomóc w lepszym zrozumieniu powodu, środków i metod, dowody na spełnienie szczególnych wymogów określonych w

164 Zgodnie z obecnymi ustaleniami między Komisją Europejską a Sekretariatem Konwencji Berneńskiej Unia Europejska zestawia wszystkie odstępstwa, które państwa członkowskie UE zgłosiły za dany okres sprawozdawczy, i przekazuje je Sekretariatowi Konwencji Berneńskiej.

165 Narzędzie HaBiDeS+ jest dostępne w internecie pod adresem: <https://webforms.eionet.europa.eu/>

art. 16 ust. 1 lit. e), odniesienia do odrzuconych rozwiązań alternatywnych, dowody na to, że odstępstwo nie jest szkodliwe dla stanu ochrony populacji), które uzasadniają rozumowanie właściwych organów przy stosowaniu systemu odstępstw na podstawie art. 16.

Załączniki:

Załącznik I: Odniesienia do spraw sądowych

Załącznik II: Wykaz gatunków uwzględnionych w załącznikach II, IV i V

Załącznik III: Wdrażanie przepisów art. 12 dyrektywy siedliskowej – przykład wilka

ZAŁĄCZNIK I

Odniesienia do spraw sądowych Przepisy dyrektywy siedliskowej dotyczące ochrony gatunków

- 12 listopada 1969 r., Stauder/Stadt Ulm, sprawa C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57
- 27 października 1977 r., Regina/Bouchereau, sprawa C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172
- 12 lipca 1979 r., Koschniske/Raad van Arbeid, sprawa C-9/79, ECLI:EU:C:1979:201
- 23 maja 1985 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-29/84, ECLI:EU:C:1985:229
- 9 kwietnia 1987 r., Komisja/Włochy, sprawa C-363/85, ECLI:EU:C:1987:196
- 8 lipca 1987 r., Komisja/Belgia, sprawa C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339
- 8 lipca 1987 r., Komisja/Włochy, sprawa C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340
- 23 lutego 1988 r., Komisja/Włochy, sprawa C-429/85, ECLI:EU:C:1988:83
- 27 kwietnia 1988 r., Komisja/Francja, sprawa C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202
- 7 lipca 1988 r., Moksel/BALM, sprawa C-55/87, ECLI:EU:C:1988:377
- 15 marca 1990 r., Komisja/Niderlandy, sprawa C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119
- 28 marca 1990 r., postępowanie karne przeciwko G. Venusso i G. Zanetti, sprawy połączone C-206 i 207/88, ECLI:EU:C:1990:145
- 17 stycznia 1991 r., Komisja/Włochy, sprawa C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22
- 28 lutego 1991 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89
- 28 lutego 1991 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-131/88, ECLI:EU:C:1991:87
- 30 maja 1991 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225
- 2 sierpnia 1993 r., Komisja/Hiszpania, sprawa C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331
- 7 marca 1996 r., WWF Włochy/Regione Veneto, sprawa C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86
- 19 września 1996 r., Komisja/Grecja, sprawa C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341
- 12 grudnia 1996 r., Ligue royale belge pour la protection des oiseaux i Société d'études ornithologiques/Région wallonne, sprawa C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504
- 19 maja 1999 r., Komisja/Francja, sprawa C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252
- 11 listopada 1999 r., Komisja/Włochy, sprawa C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551
- 7 listopada 2000 r., First Cooperate Shipping, sprawa C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600
- 10 maja 2001 r., Komisja/Niderlandy, sprawa C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257

17 maja 2001 r., Komisja/Włochy, sprawa C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278

30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja, sprawa C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60

13 lutego 2003 r., Komisja/Luksemburg, sprawa C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95

16 października 2003 r., Ligue pour la protection des oiseaux i in./Premier ministre i
Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, sprawa C-182/02, Zb.Orz.
s. 12105

6 listopada 2003 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-434/01,
ECLI:EU:C:2003:601

20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, sprawa C-6/04,
ECLI:EU:C:2005:626

15 grudnia 2005 r., Komisja/Finlandia, sprawa C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770

10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy, sprawa C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3

16 marca 2006 r., Komisja/Grecja, sprawa C-518/04, EU:C:2006:183

18 maja 2006 r., Komisja/Hiszpania, sprawa C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329

8 czerwca 2006 r., Komisja/Włochy, sprawa C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378

19 grudnia 2006 r., Komisja/Włochy, sprawa C-503/06, ECLI:EU:C:2008:279

11 stycznia 2007 r., Komisja/Irlandia, sprawa C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14

10 maja 2007 r., Komisja/Austria, sprawa C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274

14 czerwca 2007 r., Komisja/Finlandia, sprawa C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341

20 maja 2010 r., Komisja/Hiszpania, sprawa C-308/08, ECLI:EU:C:2010:281

9 czerwca 2011 r., Komisja/Francja, sprawa C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369

26 stycznia 2012 r., Komisja/Polska, sprawa C-192/11, ECLI:EU:C:2012:44

15 marca 2012 r., Komisja/Cypr, sprawa C-340/10, ECLI:EU:C:2012:143

15 marca 2012 r., Komisja/Polska, sprawa C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146

10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, sprawa C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847

17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska, sprawa C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255

10 października 2019 r., orzeczenie w trybie prejudycjalnym, sprawa C-674/17,
ECLI:EU:C:2019:851

11 czerwca 2020 r., orzeczenie w trybie prejudycjalnym, sprawa C-88/19,
ECLI:EU:C:2020:458

4 marca 2021 r., sprawy połączone C-473/19 i C-474/19, Föreningen Skydda Skogen,
ECLI:EU:C:2021:166

sprawa zawisła C-477/19 – Magistrat Stadt Wien

ZAŁĄCZNIK II

Wykaz gatunków zwierząt uwzględnionych w załącznikach II, IV i V do dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG

Zastrzeżenie prawne: Poniższa tabela jest skonsolidowaną tabelą opracowaną przez DG ds. Środowiska. Ma ona służyć wyłącznie celom przeglądowym. Nie ponosimy żadnej odpowiedzialności za jej treść. Prawnie wiążące wersje załączników zostały oficjalnie opublikowane w odpowiednich aktach prawnych. Najnowszą wersję tych załączników, na których opiera się tabela, opublikowano w dyrektywie Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującej niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji¹⁶⁶.

W niniejszym załączniku wymienione gatunki zostały określone poprzez podanie:

- nazwy gatunku lub podgatunku (pogrubioną czcionką i kursywą) lub
- wszystkich gatunków należących do wyższego taksonu lub do wskazanej części tego taksonu. Skrót „spp.” po nazwie rodziny lub rodzaju należy rozumieć jako odniesienie do wszystkich gatunków należących do tej rodziny lub tego rodzaju.

Gwiazdka (*) przed nazwą gatunku oznacza, że jest to gatunek o znaczeniu priorytetowym wymieniony w załączniku II (w załącznikach VI i V nie ma rozróżnienia między gatunkami o znaczeniu priorytetowym a pozostałymi).

Załącznikami skonsolidowanymi w tej tabeli są:

ZAŁĄCZNIK II: GATUNKI BĘDĄCE PRZEDMIOTEM ZAINTERESOWANIA WSPÓLNOTY, KTÓRYCH OCHRONA WYMAGA WYZNACZENIA SPECJALNYCH OBSZARÓW OCHRONY

ZAŁĄCZNIK IV: GATUNKI BĘDĄCE PRZEDMIOTEM ZAINTERESOWANIA WSPÓLNOTY, KTÓRE WYMAGAJĄ ŚCISŁEJ OCHRONY

ZAŁĄCZNIK V: GATUNKI BĘDĄCE PRZEDMIOTEM ZAINTERESOWANIA WSPÓLNOTY, KTÓRYCH POZYSKIWANIE ZE STANU DZIKIEGO I EKSPLOATACJA MOŻE PODLEGAĆ DZIAŁANIOM W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA

166 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
ZWIERZĘTA				
KRĘGOWCE				
SSAKI				
INSECTIVORA				
Erinaceidae				
<i>Erinaceus algirus</i>		X		
Soricidae				
<i>Crocidura canariensis</i>		X		
<i>Crocidura sicula</i>		X		
Talpidae				
<i>Galemys pyrenaicus</i>	X	X		
CHIROPTERA				
<i>MICROCHIROPTERA</i>				
Rhinolophidae				
<i>Rhinolophus blasii</i>	X	X		
<i>Rhinolophus euryale</i>	X	X		
<i>Rhinolophus ferrumequinum</i>	X	X		
<i>Rhinolophus hipposideros</i>	X	X		
<i>Rhinolophus mehelyi</i>	X	X		
Vespertilionidae				
<i>Barbastella barbastellus</i>	X	X		
<i>Miniopterus schreibersi</i>	X	X		
<i>Myotis bechsteini</i>	X	X		
<i>Myotis blythii</i>	X	X		
<i>Myotis capaccinii</i>	X	X		
<i>Myotis dasycneme</i>	X	X		
<i>Myotis emarginatus</i>	X	X		
<i>Myotis myotis</i>	X	X		
Wszystkie pozostałe Microchiroptera		X		
<i>MEGACHIROPTERA</i>				
Pteropodidae				
<i>Rousettus aegyptiacus</i>	X	X		
RODENTIA				
Gliridae				
Wszystkie gatunki z wyjątkiem <i>Glis glis</i> oraz <i>Eliomys quercinus</i>		X		
<i>Myomimus roachi</i>	X	X		
Sciuridae				
* <i>Marmota marmota latirostris</i>	X	X		
* <i>Pteromys volans (Sciuropterus ruscicus)</i>	X	X		
<i>Spermophilus citellus (Citellus citellus)</i>	X	X		
* <i>Spermophilus suslicus (Citellus suslicus)</i>	X	X		
<i>Sciurus anomalus</i>		X		
Castoridae				
<i>Castor fiber</i>	X	X	X	Załącznik II: z wyjątkiem populacji estońskich, łotewskich, litewskich, fińskich oraz szwedzkich Załącznik IV: z wyjątkiem populacji estońskich, łotewskich, litewskich, polskich, fińskich oraz szwedzkich Załącznik V: populacje fińskie, szwedzkie, łotewskie, litewskie, estońskie oraz

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
				polskie
Cricetidae				
<i>Cricetus cricetus</i>		X	X	Załącznik IV: z wyjątkiem populacji węgierskich Załącznik V: populacje węgierskie
<i>Mesocricetus newtoni</i>	X	X		
Microtidae				
<i>Dinaromys bogdanovi</i>	X	X		
<i>Microtus cabreræ</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus arenicola</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus mehelyi</i>	X	X		
<i>Microtus tatricus</i>	X	X		
Zapodidae				
<i>Sicista betulina</i>		X		
<i>Sicista subtilis</i>	X	X		
Hystricidae				
<i>Hystrix cristata</i>		X		
CARNIVORA				
Canidae				
* <i>Alopex lagopus</i>	X	X		
<i>Canis aureus</i>			X	
* <i>Canis lupus</i>	X	X	X	Załącznik II: z wyjątkiem populacji estońskiej; populacje greckie: wyłącznie na południe od 39 równoleżnika; populacje hiszpańskie: wyłącznie na południe od Duero; populacje łotewskie, litewskie i fińskie Załącznik IV: z wyjątkiem populacji greckich na północ od 39 równoleżnika; populacje estońskie, populacje hiszpańskie na północ od Duero; populacje łotewskie, litewskie, polskie, słowackie, bułgarskie oraz populacje fińskie w ramach obszaru zarządzania populacją reniferów określoną w ustępie 2 fińskiej ustawy nr 848/90 z dnia 14 września 1990 r. o zarządzaniu populacją reniferów Załącznik V: populacje hiszpańskie na północ od Duero, populacje greckie na północ od 39 równoleżnika, populacje fińskie w ramach obszaru zarządzania populacją reniferów określoną w ust. 2 fińskiej ustawy nr 848/90 z dnia 14 września 1990 r. o zarządzaniu populacją

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
				reniferów, populacje bułgarskie, łotewskie, litewskie, estońskie, polskie i słowackie
Ursidae				
* <i>Ursus arctos</i>	X	X		Załącznik II: z wyjątkiem populacji estońskich, fińskich oraz szwedzkich
Mustelidae				
* <i>Gulo gulo</i>	X			
<i>Lutra lutra</i>	X	X		
<i>Martes martes</i>			X	
<i>Mustela eversmannii</i>	X	X		
<i>Mustela putorius</i>			X	
* <i>Mustela lutreola</i>	X	X		
<i>Vormela peregusna</i>	X	X		
Felidae				
<i>Felis silvestris</i>		X		
<i>Lynx lynx</i>	X	X	X	Załącznik II: z wyjątkiem populacji estońskich, łotewskich i fińskich Załącznik IV: z wyjątkiem populacji estońskiej Załącznik V: populacja estońska
* <i>Lynx pardinus</i>	X	X		
Phocidae				
<i>Halichoerus grypus</i>	X		X	
* <i>Monachus monachus</i>	X	X		
<i>Phoca hispida bottnica</i>	X		X	
* <i>Phoca hispida saimensis</i>	X	X		
<i>Phoca vitulina</i>	X		X	
Wszystkie pozostałe Phocidae			X	
Viverridae				
<i>Genetta genetta</i>			X	
<i>Herpestes ichneumon</i>			X	
DUPLICIDENTATA				
Leporidae				
<i>Lepus timidus</i>			X	
ARTIODACTYLA				
Cervidae				
* <i>Cervus elaphus corsicanus</i>	X	X		
<i>Rangifer tarandus fennicus</i>	X			
Bovidae				
* <i>Bison bonasus</i>	X	X		
<i>Capra aegagrus</i> (populacje naturalne)	X	X		
<i>Capra ibex</i>			X	
<i>Capra pyrenaica</i> (z wyjątkiem <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>)			X	
* <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>	X	X		
<i>Ovis gmelini musimon</i> (<i>Ovis ammon musimon</i>) (populacje naturalne – Korsyka i Sardinia)	X	X		
<i>Ovis orientalis ophion</i> (<i>Ovis gmelini ophion</i>)	X	X		
* <i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> (<i>Rupicapra rupicapra ornata</i>)	X	X		
<i>Rupicapra rupicapra</i> (z wyjątkiem <i>Rupicapra rupicapra balcanica</i> , <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> oraz <i>Rupicapra rupicapra tatica</i>)			X	

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>	X	X		
* <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>	X	X		
CETACEA				
<i>Phocoena phocoena</i>	X	X		
<i>Tursiops truncatus</i>	X	X		
Wszystkie pozostałe Cetacea		X		
GADY				
CHELONIA (TESTUDINES)				
Testudinidae				
<i>Testudo graeca</i>	X	X		
<i>Testudo hermanni</i>	X	X		
<i>Testudo marginata</i>	X	X		
Cheloniidae				
* <i>Caretta caretta</i>	X	X		
* <i>Chelonia mydas</i>	X	X		
<i>Lepidochelys kempii</i>		X		
<i>Eretmochelys imbricata</i>		X		
Dermochelyidae				
<i>Dermochelys coriacea</i>		X		
Emydidae				
<i>Emys orbicularis</i>	X	X		
<i>Mauremys caspica</i>	X	X		
<i>Mauremys leprosa</i>	X	X		
SAURIA				
Lacertidae				
<i>Algyroides fitzingeri</i>		X		
<i>Algyroides marchi</i>		X		
<i>Algyroides moreoticus</i>		X		
<i>Algyroides nigropunctatus</i>		X		
<i>Dalmatolacerta oxycephala</i>		X		
<i>Dinarolacerta mosorensis</i>	X	X		
<i>Gallotia atlantica</i>		X		
<i>Gallotia galloti</i>		X		
<i>Gallotia galloti insulanagae</i>	X	X		
* <i>Gallotia simonyi</i>	X	X		
<i>Gallotia stehlini</i>		X		
<i>Lacerta agilis</i>		X		
<i>Lacerta bedriagae</i>		X		
<i>Lacerta bonnali (Lacerta monticola)</i>	X	X		
<i>Lacerta monticola</i>	X	X		
<i>Lacerta danfordi</i>		X		
<i>Lacerta dugesi</i>		X		
<i>Lacerta graeca</i>		X		
<i>Lacerta horvathi</i>		X		
<i>Lacerta schreiberi</i>	X	X		
<i>Lacerta trilineata</i>		X		
<i>Lacerta viridis</i>		X		
<i>Lacerta vivipara pannonica</i>		X		
<i>Ophisops elegans</i>		X		
<i>Podarcis erhardii</i>		X		
<i>Podarcis fifolensis</i>		X		
<i>Podarcis hispanica atrata</i>		X		
<i>Podarcis lilfordi</i>	X	X		
<i>Podarcis melisellensis</i>		X		
<i>Podarcis milensis</i>		X		

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
<i>Podarcis muralis</i>		X		
<i>Podarcis peloponnesiaca</i>		X		
<i>Podarcis pityusensis</i>	X	X		
<i>Podarcis sicula</i>		X		
<i>Podarcis taurica</i>		X		
<i>Podarcis tiliguerta</i>		X		
<i>Podarcis wagleriana</i>		X		
Scincidae				
<i>Ablepharus kitaibelli</i>		X		
<i>Chalcides bedriagai</i>		X		
<i>Chalcides ocellatus</i>		X		
<i>Chalcides sexlineatus</i>		X		
<i>Chalcides simonyi (Chalcides occidentalis)</i>	X	X		
<i>Chalcides viridianus</i>		X		
<i>Ophiomorus punctatissimus</i>		X		
Gekkonidae				
<i>Cyrtopodion kotschy</i>		X		
<i>Phyllodactylus europaeus</i>	X	X		
<i>Tarentola angustimentalis</i>		X		
<i>Tarentola boettgeri</i>		X		
<i>Tarentola delalandii</i>		X		
<i>Tarentola gomerensis</i>		X		
Agamidae				
<i>Stellio stellio</i>		X		
Chamaeleontidae				
<i>Chamaeleo chamaeleon</i>		X		
Anguidae				
<i>Ophisaurus apodus</i>		X		
OPHIDIA (SERPENTES)				
Colubridae				
<i>Coluber caspius</i>		X		
* <i>Coluber cypriensis</i>	X	X		
<i>Coluber hippocrepis</i>		X		
<i>Coluber jugularis</i>		X		
<i>Coluber laurenti</i>		X		
<i>Coluber najadum</i>		X		
<i>Coluber nummifer</i>		X		
<i>Coluber viridiflavus</i>		X		
<i>Coronella austriaca</i>		X		
<i>Eirenis modesta</i>		X		
<i>Elaphe longissima</i>		X		
<i>Elaphe quatuorlineata</i>	X	X		
<i>Elaphe situla</i>	X	X		
<i>Natrix natrix cetti</i>		X		
<i>Natrix natrix corsa</i>		X		
* <i>Natrix natrix cypriaca</i>	X	X		
<i>Natrix tessellata</i>		X		
<i>Telescopus falax</i>		X		
Viperidae				
<i>Vipera ammodytes</i>		X		
* <i>Macrovipera schweizeri (Vipera lebetina schweizeri)</i>	X	X		
<i>Vipera seoanni</i>		X		Załącznik IV: z wyjątkiem populacji hiszpańskich
<i>Vipera ursinii (z wyjątkiem Vipera ursinii rakosiensis i Vipera ursinii macrops)</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii macrops</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii rakosiensis</i>	X	X		

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
<i>Vipera xanthina</i>		X		
Boidae				
<i>Eryx jaculus</i>		X		
PŁAZY				
CAUDATA				
Salamandridae				
<i>Chioglossa lusitanica</i>	X	X		
<i>Euproctus asper</i>		X		
<i>Euproctus montanus</i>		X		
<i>Euproctus platycephalus</i>		X		
<i>Mertensiella luschani (Salamandra luschani)</i>	X	X		
<i>Salamandra atra</i>		X		
* <i>Salamandra aurorae (Salamandra atra aurorae)</i>	X	X		
<i>Salamandra lanzai</i>		X		
<i>Salamandrina terdigitata</i>	X	X		
<i>Triturus carnifex (Triturus cristatus carnifex)</i>	X	X		
<i>Triturus cristatus (Triturus cristatus cristatus)</i>	X	X		
<i>Triturus dobrogicus (Triturus cristatus dobrogicus)</i>	X			
<i>Triturus italicus</i>		X		
<i>Triturus karelinii (Triturus cristatus karelinii)</i>	X	X		
<i>Triturus marmoratus</i>		X		
<i>Triturus montandoni</i>	X	X		
<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>	X	X		
Proteidae				
* <i>Proteus anguinus</i>	X	X		
Plethodontidae				
<i>Hydromantes (Speleomantes) ambrosii</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) flavus</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) genei</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) imperialis</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) strinatii</i>	X	X		
<i>Hydromantes (Speleomantes) supramontis</i>	X	X		
ANURA				
Discoglossidae				
<i>Alytes cisternasii</i>		X		
* <i>Alytes muletensis</i>	X	X		
<i>Alytes obstetricans</i>		X		
<i>Bombina bombina</i>	X	X		
<i>Bombina variegata</i>	X	X		
<i>Discoglossus galganoi (w tym Discoglossus „jeanneae”)</i>	X	X		
<i>Discoglossus montalentii</i>	X	X		
<i>Discoglossus pictus</i>		X		
<i>Discoglossus sardus</i>	X	X		
Ranidae				
<i>Rana arvalis</i>		X		
<i>Rana dalmatina</i>		X		
<i>Rana esculenta</i>			X	
<i>Rana graeca</i>		X		
<i>Rana iberica</i>		X		
<i>Rana italica</i>		X		
<i>Rana latastei</i>	X	X		
<i>Rana lessonae</i>		X		
<i>Rana perezi</i>			X	
<i>Rana ridibunda</i>			X	
<i>Rana temporaria</i>			X	

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
Pelobatidae				
<i>Pelobates cultripes</i>		X		
<i>Pelobates fuscus</i>		X		
* <i>Pelobates fuscus insubricus</i>	X	X		
<i>Pelobates syriacus</i>		X		
Bufo				
<i>Bufo calamita</i>		X		
<i>Bufo viridis</i>		X		
Hylidae				
<i>Hyla arborea</i>		X		
<i>Hyla meridionalis</i>		X		
<i>Hyla sarda</i>		X		
RYBY				
PETROMYZONIFORMES				
Petromyzonidae				
<i>Eudontomyzon spp.</i>	X			
<i>Lampetra fluviatilis</i>	X		X	Załącznik II: z wyjątkiem populacji fińskich oraz szwedzkich
<i>Lampetra planeri</i>	X			Załącznik II: z wyjątkiem populacji estońskich, fińskich oraz szwedzkich
<i>Lethenteron zanandreaei</i>	X		X	
<i>Petromyzon marinus</i>	X			Załącznik II: z wyjątkiem populacji szwedzkich
ACIPENSERIFORMES				
Acipenseridae				
* <i>Acipenser naccarii</i>	X	X		
* <i>Acipenser sturio</i>	X	X		
Wszystkie pozostałe gatunki Acipenseridae			X	
CLUPEIFORMES				
Clupeidae				
<i>Alosa spp.</i>	X		X	
SALMONIFORMES				
Salmonidae/Coregonidae				
<i>Coregonus spp.</i> (z wyjątkiem <i>Coregonus oxyrhynchus</i> – anadromiczne populacje w niektórych sektorach Morza Północnego)			X	
* <i>Coregonus oxyrhynchus</i> (anadromiczne populacje w niektórych sektorach Morza Północnego)	X	X		
<i>Hucho hucho</i> (populacje naturalne)	X		X	
<i>Salmo macrostigma</i>	X			
<i>Salmo marmoratus</i>	X			
<i>Salmo salar</i> (tylko w wodach słodkich)	X		X	Załącznik II: z wyjątkiem populacji fińskich
<i>Salmothymus obtusirostris</i>	X			
<i>Thymallus thymallus</i>			X	
Umbridae				
<i>Umbra krameri</i>	X			
CYPRINIFORMES				
Cyprinidae				
<i>Alburnus albidus</i> (<i>Alburnus vulturius</i>)	X			
<i>Anaocypris hispanica</i>	X	X		
<i>Aspius aspius</i>	X		X	Załącznik II: z wyjątkiem

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
				populacji fińskich
<i>Aulopyge huegelii</i>	X			
<i>Barbus spp.</i>			X	
<i>Barbus comiza</i>	X		X	
<i>Barbus meridionalis</i>	X		X	
<i>Barbus plebejus</i>	X		X	
<i>Chalcalburnus chalcoides</i>	X			
<i>Chondrostoma genei</i>	X			
<i>Chondrostoma knerii</i>	X			
<i>Chondrostoma lusitanicum</i>	X			
<i>Chondrostoma phoxinus</i>	X			
<i>Chondrostoma polylepis</i> (w tym <i>C. willkommi</i>)	X			
<i>Chondrostoma soetta</i>	X			
<i>Chondrostoma toxostoma</i>	X			
<i>Gobio albipinnatus</i>	X			
<i>Gobio kessleri</i>	X			
<i>Gobio uranoscopus</i>	X			
<i>Iberocypris palaciosi</i>	X			
* <i>Ladigesocypris ghigii</i>	X			
<i>Leuciscus lucumonis</i>	X			
<i>Leuciscus souffia</i>	X			
<i>Pelecus cultratus</i>	X		X	
<i>Phoxinellus spp.</i>	X			
* <i>Phoxinus phoxinus</i>	X	X		
<i>Rhodeus sericeus amarus</i>	X			
<i>Rutilus alburnoides</i>	X			
<i>Rutilus arcasii</i>	X			
<i>Rutilus frisii meidingeri</i>	X		X	
<i>Rutilus lemmingii</i>	X			
<i>Rutilus pigus</i>	X		X	
<i>Rutilus rubilio</i>	X			
<i>Rutilus macrolepidotus</i>	X			
<i>Scardinius graecus</i>	X			
<i>Squalius microlepis</i>	X			
<i>Squalius svallize</i>	X			
Cobitidae				
<i>Cobitis elongata</i>	X			
<i>Cobitis taenia</i>	X			Załącznik II: z wyjątkiem populacji fińskich
<i>Cobitis trichonica</i>	X			
<i>Misgurnus fossilis</i>	X			
<i>Sabanejewia aurata</i>	X			
<i>Sabanejewia larvata</i> (<i>Cobitis larvata</i> i <i>Cobitis conspersa</i>)	X			
SILURIFORMES				
Siluridae				
<i>Silurus aristotelis</i>	X		X	
ATHERINIFORMES				
Cyprinodontidae				
<i>Aphanius iberus</i>	X			
<i>Aphanius fasciatus</i>	X			
* <i>Valencia hispanica</i>	X	X		
* <i>Valencia letourneuxi</i> (<i>Valencia hispanica</i>)	X			
PERCIFORMES				
Percidae				
<i>Gymnocephalus baloni</i>	X	X		

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne
	II	IV	V	
<i>Gymnocephalus schraetzer</i>	X		X	
* <i>Romanichthys valsanicola</i>	X	X		
<i>Zingel</i> spp. (z wyjątkiem <i>Zingel asper</i> i <i>Zingel zingel</i>)	X			
<i>Zingel asper</i>	X	X		
<i>Zingel zingel</i>	X		X	
Gobiidae				
<i>Knipowitschia croatica</i>	X			
<i>Knipowitschia (Padogobius) panizzae</i>	X			
<i>Padogobius nigricans</i>	X			
<i>Pomatoschistus canestrini</i>	X			
SCORPAENIFORMES				
Cottidae				
<i>Cottus gobio</i>	X			Załącznik II: z wyjątkiem populacji fińskich
<i>Cottus petiti</i>	X			
BEZKRĘGOWCE				
ANNELIDA				
HIRUDINOIDEA – ARHYNCHOBDELLAE				
Hirudinidae				
<i>Hirudo medicinalis</i>				X
STAWONOZI				
CRUSTACEA				
Decapoda				
<i>Astacus astacus</i>				X
<i>Austropotamobius pallipes</i>		X		X
* <i>Austropotamobius torrentium</i>		X		X
<i>Scyllarides latus</i>				X
Isopoda				
* <i>Armadillidium ghardalamensis</i>		X	X	
INSECTA				
Coleoptera				
<i>Agathidium pulchellum</i>		X		
<i>Bolbelasmus unicornis</i>		X	X	
<i>Boros schneideri</i>		X		
<i>Buprestis splendens</i>		X	X	
<i>Carabus hampei</i>		X	X	
<i>Carabus hungaricus</i>		X	X	
* <i>Carabus menetriesi pacholei</i>		X		
* <i>Carabus olympiae</i>		X	X	
<i>Carabus variolosus</i>		X	X	
<i>Carabus zawadzskii</i>		X	X	
<i>Cerambyx cerdo</i>		X	X	
<i>Corticaria planula</i>		X		
<i>Cucujus cinnaberinus</i>		X	X	
<i>Dorcadion fulvum cervae</i>		X	X	
<i>Duvalius gebhardti</i>		X	X	
<i>Duvalius hungaricus</i>		X	X	
<i>Dytiscus latissimus</i>		X	X	
<i>Graphoderus bilineatus</i>		X	X	
<i>Leptodirus hochenwarti</i>		X	X	
<i>Limoniscus violaceus</i>		X		
<i>Lucanus cervus</i>		X		
<i>Macroplea pubipennis</i>		X		

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne		
	II	IV	V			
<i>Mesosa myops</i>				X		
<i>Morimus funereus</i>				X		
* <i>Osmoderma eremita</i>				X	X	
<i>Oxyporus mannerheimii</i>				X		
<i>Pilemia tigrina</i>				X	X	
* <i>Phryganophilus ruficollis</i>				X	X	
<i>Probaticus subrugosus</i>				X	X	
<i>Propomacrus cypriacus</i>				X	X	
* <i>Pseudogaurotina excellens</i>				X	X	
<i>Pseudoseriscius cameroni</i>				X	X	
<i>Pytho kolwensis</i>				X	X	
<i>Rhysodes sulcatus</i>				X		
* <i>Rosalia alpina</i>				X	X	
<i>Stephanopachys linearis</i>				X		
<i>Stephanopachys substriatus</i>				X		
<i>Xyletinus tremulicola</i>				X		
Hemiptera						
<i>Aradus angularis</i>				X		
Lepidoptera						
<i>Agriades glandon aquilo</i>				X		
<i>Apatura metis</i>					X	
<i>Arytrura musculus</i>				X	X	
* <i>Callimorpha (Euplagia, Panaxia) quadripunctaria</i>				X		
<i>Catopta thrips</i>				X	X	
<i>Chondrosoma fiduciarium</i>				X	X	
<i>Clossiana improba</i>				X		
<i>Coenonympha hero</i>					X	
<i>Coenonympha oedippus</i>				X	X	
<i>Colias myrmidone</i>				X	X	
<i>Cucullia mixta</i>				X	X	
<i>Dioszeghyana schmidtii</i>				X	X	
<i>Erannis ankeraria</i>				X	X	
<i>Erebia calcaria</i>				X	X	
<i>Erebia christi</i>				X	X	
<i>Erebia medusa polaris</i>				X		
<i>Erebia sudetica</i>					X	
<i>Eriogaster catax</i>				X	X	
<i>Euphydryas (Eurodryas, Hypodryas) aurinia</i>				X		
<i>Fabriciana elisa</i>					X	
<i>Glyphipterix loricatella</i>				X	X	
<i>Gortyna borelii lunata</i>				X	X	
<i>Graellsia isabellae</i>				X		X
<i>Hesperia comma catena</i>				X		
<i>Hypodryas maturna</i>				X	X	
<i>Hyles hippophaes</i>					X	
<i>Leptidea morsei</i>				X	X	
<i>Lignyopectera fumidaria</i>				X	X	
<i>Lopinga achine</i>					X	
<i>Lycaena dispar</i>				X	X	
<i>Lycaena helle</i>				X	X	
<i>Maculinea arion</i>					X	
<i>Maculinea nausithous</i>				X	X	
<i>Maculinea teleius</i>				X	X	
<i>Melanargia arge</i>				X	X	
* <i>Nymphalis vaualbum</i>				X	X	
<i>Papilio alexanor</i>					X	
<i>Papilio hospiton</i>				X	X	
<i>Parnassius apollo</i>					X	
<i>Parnassius mnemosyne</i>					X	

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne		
	II	IV	V			
<i>Phyllometra culminaria</i>				X	X	
<i>Plebicula golgus</i>				X	X	
<i>Polymixis rufocincta isolata</i>				X	X	
<i>Polyommatus eroides</i>				X	X	
<i>Proterebia afra dalmata</i>				X	X	
<i>Proserpinus proserpina</i>					X	
<i>Pseudophilotes bavius</i>				X	X	
<i>Xestia borealis</i>				X		
<i>Xestia brunneopicta</i>				X		
* <i>Xylomoia strix</i>				X	X	
<i>Zerynthia polyxena</i>					X	
Mantodea						
<i>Apteromantis aptera</i>				X	X	
Odonata						
<i>Aeshna viridis</i>					X	
<i>Coenagrion hylas</i>				X		
<i>Coenagrion mercuriale</i>				X		
<i>Coenagrion ornatum</i>				X		
<i>Cordulegaster heros</i>				X	X	
<i>Cordulegaster trinacriae</i>				X	X	
<i>Gomphus graslinii</i>				X	X	
<i>Leucorrhina albifrons</i>					X	
<i>Leucorrhina caudalis</i>					X	
<i>Leucorrhinia pectoralis</i>				X	X	
<i>Lindenia tetraphylla</i>				X	X	
<i>Macromia splendens</i>				X	X	
<i>Ophiogomphus cecilia</i>				X	X	
<i>Oxygastra curtisii</i>				X	X	
<i>Stylurus flavipes</i>					X	
<i>Sympecma braueri</i>					X	
Orthoptera						
<i>Baetica ustulata</i>				X	X	
<i>Brachytrupes megacephalus</i>				X	X	
<i>Isophya costata</i>				X	X	
<i>Isophya harzi</i>				X	X	
<i>Isophya stysi</i>				X	X	
<i>Myrmecophilus baronii</i>				X	X	
<i>Odontopodisma rubripes</i>				X	X	
<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>				X	X	
<i>Pholidoptera transsylvanica</i>				X	X	
<i>Saga pedo</i>					X	
<i>Stenobothrus (Stenobothrodes) eurasius</i>				X	X	
ARACHNIDA						
Araneae						
<i>Macrothele calpeiana</i>					X	
Pseudoscorpiones						
<i>Anthrenochernes stellae</i>				X		
COELENTERATA						
Cnidaria						
<i>Corallium rubrum</i>						X
MIĘCZAKI						
GASTROPODA						
<i>Anisus vorticulus</i>				X	X	
<i>Caseolus calculus</i>				X	X	
<i>Caseolus commixta</i>				X	X	

Nazwa gatunku	Załącznik			Ograniczenia geograficzne		
	II	IV	V			
<i>Caseolus sphaerula</i>				X	X	
<i>Chilostoma banaticum</i>				X	X	
<i>Discula leacockiana</i>				X	X	
<i>Discula tabellata</i>				X	X	
<i>Discula testudinalis</i>					X	
<i>Discula turricula</i>					X	
<i>Discus defloratus</i>					X	
<i>Discus guerinianus</i>				X	X	
<i>Elona quimperiana</i>				X	X	
<i>Geomalacus maculosus</i>				X	X	
<i>Geomitra moniziana</i>				X	X	
<i>Gibbula nivosa</i>				X	X	
* <i>Helicopsis striata austriaca</i>				X		
<i>Helix pomatia</i>						X
<i>Hygromia kovacsi</i>				X	X	
<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>				X	X	
<i>Lampedusa imitatrix</i>				X	X	
* <i>Lampedusa melitensis</i>				X	X	
<i>Leiostyla abbreviata</i>				X	X	
<i>Leiostyla cassida</i>				X	X	
<i>Leiostyla corneocostata</i>				X	X	
<i>Leiostyla gibba</i>				X	X	
<i>Leiostyla lamellosa</i>				X	X	
* <i>Paladilhia hungarica</i>				X	X	
<i>Patella feruginea</i>					X	
<i>Sadleriana pannonica</i>				X	X	
<i>Theodoxus prevostianus</i>					X	
<i>Theodoxus transversalis</i>				X	X	
<i>Vertigo angustior</i>				X		
<i>Vertigo genesii</i>				X		
<i>Vertigo geyeri</i>				X		
<i>Vertigo moulinsiana</i>				X		
BIVALVIA						
<i>Anisomyaria</i>						
<i>Litophaga lithophaga</i>					X	
<i>Pinna nobilis</i>					X	
Unionoida						
<i>Margaritifera auricularia</i>					X	
<i>Margaritifera durrovensis (Margaritifera margaritifera)</i>				X		X
<i>Margaritifera margaritifera</i>				X		X
<i>Microcondylaea compressa</i>						X
<i>Unio crassus</i>				X	X	
<i>Unio elongatulus</i>						X
Dreissenidae						
<i>Congeria kusceri</i>				X	X	
ECHINODERMATA						
Echinoidea						
<i>Centrostephanus longispinus</i>					X	

Wdrażanie przepisów art. 12 dyrektywy siedliskowej: Przykład wilka

1. Kontekst – wprowadzenie

Wilk należy do rodzimej fauny europejskiej i jest integralną częścią naszej bioróżnorodności i naszego dziedzictwa naturalnego. Jako główny drapieżnik pełni istotną funkcję ekologiczną, przyczyniając się do utrzymania dobrego stanu i funkcjonowania ekosystemów. W szczególności pomaga regulować zagęszczenie gatunków, na które poluje¹⁶⁷ (zazwyczaj dzikie zwierzęta kopytne, takie jak sarny, jelenie i dziki, ale także kozice i łosie, w zależności od obszaru), i poprawiać ich zdrowie dzięki selektywnemu drapieżnictwu. Dawniej wilk występował na całym kontynencie europejskim, ale do pierwszej połowy XX wieku został wytępiony w większości regionów i państw.

W sprawozdaniu na temat stanu przyrody z 2020 r.¹⁶⁸, opartym na danych przekazanych przez państwa członkowskie, potwierdzono, że populacje wilków w UE zasadniczo odbudowują się (utrzymują się na stałym lub rosnącym poziomie) i ponownie zasiedlają części swojego historycznego zasięgu, chociaż tylko w niektórych państwach członkowskich osiągnęły właściwy stan ochrony¹⁶⁹. Powrót wilka jest dużym sukcesem w zakresie ochrony¹⁷⁰, który był możliwy dzięki zapewnieniu ochrony prawnej, bardziej przychylnemu nastawieniu społeczeństwa, jak również odbudowie gatunków stanowiących jego pożywienie (np. jeleni i dzików) oraz pokrywy leśnej (po zaprzestaniu użytkowania gruntów rolnych).

Jednocześnie powrót wilka w regiony, w których nie występował od dziesięcioleci lub dłużej, stanowi istotne wyzwanie dla państw członkowskich, ponieważ obecność tego gatunku jest często związana z kilkoma rodzajami konfliktów i może wywoływać silne protesty i reakcje społeczne wśród zainteresowanych społeczności wiejskich.

Podobnie jak w przypadku innych dużych drapieżników, wilki potrzebują ogromnych obszarów, a pojedyncze osobniki i watahy wykorzystują setki tysięcy kilometrów² na swoje terytoria. W związku z tym ich gęstość występowania jest bardzo niska, a ich populacje rozprzestrzeniają się na bardzo dużych obszarach i zazwyczaj przekraczają wiele granic administracyjnych, zarówno wewnątrz państw, jak i pomiędzy nimi. Z biologicznego punktu widzenia zaleca się zatem, aby środki ochronne i działania w zakresie zarządzania były jak najlepiej skoordynowane i spójne. Świadczy to o konieczności prowadzenia współpracy transgranicznej, na przykład w formie spójnego i skoordynowanego podejścia na poziomie populacji wilka. Dalsze wytyczne dostępne są w publikacji „Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe [„Wytyczne dotyczące planów zarządzania dużymi drapieżnikami na poziomie populacji”], opracowanej dla Komisji Europejskiej (Linnell i in., 2008)¹⁷¹.

167 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>

168 <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

169 Zgodnie z art. 17 dyrektywy siedliskowej Rumunia, Litwa, Łotwa, Estonia i Włochy przedstawiły sprawozdania, w których poinformowały o właściwym stanie ochrony wilka we wszystkich swoich regionach biogeograficznych.

170 <https://science.sciencemag.org/content/346/6216/1517>

171 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_management.htm

Wilk jest wymieniony w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej w przypadku większości państw członkowskich i regionów, a zatem podlega przepisom dotyczącym ścisłej ochrony ustanowionym w art. 12 dyrektywy siedliskowej, w tym zakazowi jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania osobników tego gatunku dziko występujących.

W przypadku niektórych państw członkowskich i regionów wilk jest wymieniony w załączniku V wśród gatunków, „których pozyskiwanie ze stanu dzikiego i eksploatacja może podlegać działaniom w zakresie zarządzania”. W odniesieniu do większości państw członkowskich i regionów wilk jest również uwzględniony w załączniku II jako gatunek o znaczeniu priorytetowym, wymagający wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony (SOO) i wprowadzenia odpowiednich środków ochronnych. W tabeli 1 przedstawiono, które populacje zostały ujęte w którym załączniku do dyrektywy siedliskowej.

TABELA 1. Uwzględnienie wilków w załącznikach do dyrektywy siedliskowej

Załącznik II (konieczność wyznaczenia SOO): „* *Canis lupus* (z wyjątkiem populacji estońskich, łotewskich, litewskich i fińskich, populacji greckich na północ od 39 równoleżnika i populacji hiszpańskich na północ od Duero)”.

Załącznik IV (ściśła ochrona): „*Canis lupus* (z wyjątkiem populacji estońskich, bułgarskich, łotewskich, litewskich, polskich i słowackich, populacji greckich na północ od 39 równoleżnika i populacji hiszpańskich na północ od Duero, populacji fińskich w ramach obszaru zarządzania populacją reniferów określoną w ust. 2 fińskiej ustawy nr 848/90 z dnia 14 września 1990 r. o zarządzaniu populacją reniferów)”.

Załącznik V (zarządzanie gatunkami jest dozwolone): „*Canis lupus* (populacje hiszpańskie na północ od Duero, populacje greckie na północ od 39 równoleżnika, populacje fińskie w ramach obszaru zarządzania populacją reniferów określoną w ust. 2 fińskiej ustawy nr 848/90 z dnia 14 września 1990 r. o zarządzaniu populacją reniferów, populacje bułgarskie, łotewskie, litewskie, estońskie, polskie i słowackie)”.

Jak wspomniano powyżej, w wielu państwach członkowskich i regionach wilk nie osiągnął jeszcze właściwego stanu ochrony¹⁷².

W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. dla Parlamentu Europejskiego¹⁷³ oceniono ryzyko wyginięcia poszczególnych populacji wilków na podstawie kryteriów czerwonej księgi IUCN. Spośród dziewięciu (głównie transgranicznych) populacji wilków, trzy oceniono jako „najmniej narażone”, trzy jako „bliskie narażenia” i trzy jako „zagrożone”. Jedna populacja wilka (populacja iberyjska, Hiszpania – Sierra Morena) wyginęła. Autorzy badania podkreślili również trudności z harmonizacją wyników danych z monitorowania wynikające ze stosowania różnych technik i podejść do monitorowania (inne sposoby lub okresy liczenia), wartości średnich w stosunku do maksymalnej i minimalnej populacji, braku zgłoszeń ze strony niektórych państw mimo występowania gatunku na ich terytorium, odmiennej jakości danych itp¹⁷⁴.

Chociaż wydaje się, że w całej Europie kilka populacji wilków odbudowuje się i rozszerza swój zasięg, gatunek ten nadal stoi w obliczu różnych zagrożeń i problemów związanych z ochroną, w szczególności kłusownictwa (które często nie jest wykrywane, ale prawdopodobnie odpowiada za znaczny odsetek całkowitej śmiertelności). Konkretnie zagrożenia i potencjalne środki służące ich zwalczaniu zostały opisane w odniesieniu do

¹⁷²[https://nature-](https://nature-eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=)

[art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=](https://nature-eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=)

¹⁷³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU\(2018\)617488_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf)

¹⁷⁴ Czerwona księga gatunków zagrożonych IUCN. 2018: <https://www.iucnredlist.org/ja/species/3746/144226239>. Inne najnowsze dane przedstawiają nieco odmienne liczby niż powyższe badanie w kilku przypadkach dotyczących populacji iberyjskich, populacji Alp zachodnio-środkowych i populacji karelskich.

każdej populacji wilków w sfinansowanym przez Komisję Europejską sprawozdaniu „Key actions for Large Carnivore populations in Europe” [„Najważniejsze działania na rzecz populacji dużych drapieżników w Europie”] (Boitani i in., 2015¹⁷⁵).

2. Wymogi prawne dotyczące ochrony poszczególnych gatunków wilka

Wszystkie gatunki wilka wymienione w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej są objęte ścisłą ochroną, ponieważ celem określonym w dyrektywie jest osiągnięcie właściwego stanu ochrony wymienionych gatunków. Ochrona, jaką art. 12 dyrektywy siedliskowej zapewnia populacjom gatunków wymienionych we wspomnianym załączniku, ma charakter zapobiegawczy i zobowiązuje państwa członkowskie do zapobiegania sytuacjom, które mogłyby mieć negatywny wpływ na te gatunki.

Formalną transpozycję art. 12 do przepisów krajowych należy uzupełnić dodatkowymi działaniami wykonawczymi w celu zapewnienia ścisłej ochrony na podstawie konkretnych problemów i zagrożeń, w obliczu których stoi wilk w danym kontekście. Należy nie tylko zakazać działań wymienionych w art. 12, ale także zastosować wszelkie środki niezbędne do zapewnienia, aby zakazy te nie były naruszane w praktyce. Oznacza to na przykład, że organy mają obowiązek wprowadzić wszelkie niezbędne środki, aby zapobiec (nielegalnemu) zabijaniu wilków i chronić tereny, które służą jako miejsca odpoczynku lub rozrodu, takie jak ich nory i miejsca spotkań.

Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej „wymaga od państw członkowskich nie tylko ustanowienia kompletnych ram legislacyjnych, ale również podjęcia działań konkretnych i szczególnych w zakresie ochrony”, przy czym przepis ten zakłada również „podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym” (TSUE, sprawa C-183/05 z dnia 11 stycznia 2007 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Irlandia). Podejście to zostało potwierdzone w wyroku TSUE z dnia 10 października 2019 r. (orzeczenie w trybie prejudycjalnym w sprawie C-674/17): „Poszanowanie tego przepisu nakazuje państwom członkowskim nie tylko stworzenie kompletnego systemu regulacji ustawowych, lecz także przeprowadzenie konkretnych, szczególnych działań ochronnych. System ścisłej ochrony zakłada również podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym. Taki ścisły system ochrony musi być w stanie faktycznie zapobiec celowemu chwytaniu lub zabijaniu w przyrodzie, a także pogarszaniu stanu lub niszczeniu miejsc rozrodu lub odpoczynku gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej”.

Przykładem działania, które pozwala należycie egzekwować przepisy dotyczące ochrony gatunków, jest powołanie skutecznych zespołów do walki z kłusownictwem, dysponujących psami do wykrywania trucizn. Kłusownictwo, wnyki i przynęty z trucizną są bowiem istotnym zagrożeniem dla wilków w wielu miejscach. Trucizny są szczególnie poważnym problemem, ponieważ mają wpływ również na inne gatunki, w szczególności na ptaki drapieżne. Aby rozwiązać ten problem, w ramach szeregu projektów realizowanych w Europie Południowej i Wschodniej (Hiszpania, Włochy, Portugalia, Grecja, Bułgaria i Rumunia), finansowanych w ramach programu LIFE¹⁷⁶, ustanowiono konkretne środki, które są skutecznym wsparciem dla systemu ścisłej ochrony gatunku, np. poprzez utworzenie jednostek pracujących z psami wykrywającymi trucizny, szkolenie personelu (strażników leśnych, leśniczych, lokalnej policji, lekarzy weterynarii) oraz budowanie zdolności instytucji publicznych; a także poprzez działania uświadamiające skierowane do hodowców zwierząt gospodarskich, myśliwych, operatorów turystycznych, uczniów i ogółu społeczeństwa.

¹⁷⁵https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf

¹⁷⁶ LIFE09 NAT/ES/000533 INNOVATION AGAINST POISON; LIFE Antidoto LIFE07 NAT/IT/000436; LIFE PLUTO LIFE13 NAT/IT/000311; LIFE WOLFALPS LIFE12/NAT/IT/000807; WOLFLIFE (LIFE13 NAT/RO/000205).

Plany ochrony gatunków lub plany zarządzania gatunkami wilka, jeśli zostały opracowane zgodnie z art. 12 i odpowiednio zrealizowane, mogą stanowić skuteczne ramy wdrożenia przepisów dotyczących ścisłej ochrony populacji wilków wymienionych w załączniku IV, tworząc kompleksowy system współistnienia, którego celem jest zapewnienie właściwego stanu ochrony przy jednoczesnym rozwiązaniu konfliktów powstających w związku z działalnością człowieka.

Plany te mogą obejmować następujące rodzaje działań: (i) wsparcie na rzecz środków zapobiegawczych (poprzez pomoc inwestycyjną, przekazywanie informacji, prowadzenie szkoleń i udzielanie pomocy technicznej); (ii) odszkodowania za szkody gospodarcze wyrządzone przez wilki; (iii) udoskonalenie monitorowania danej populacji wilka i rozszerzenie bazy wiedzy na jej temat; (iv) monitorowanie, ocena i zwiększanie skuteczności środków ochrony zwierząt gospodarskich; (v) promowanie zaangażowania i dialogu z zainteresowanymi stronami i między nimi (np. za pomocą specjalnych platform); (vi) wzmożenie starań na rzecz egzekwowania prawa w celu zwalczania nielegalnego zabijania wilków; (vii) ochrona siedlisk i poprawa warunków żerowania (np. w stosownych przypadkach poprzez odbudowę populacji dzikich gatunków będących ofiarami wilka); (viii) rozwój możliwości w zakresie ekoturystyki związanej z wilkami; (ix) promocja/marketing produktów rolnych pochodzących z obszarów występowania wilków oraz (x) prowadzenie działań informacyjnych, edukacyjnych i uświadamiających. Plany te mogą również umożliwiać właściwym organom zezwalanie, dzięki wprowadzaniu odstępstw zgodnie z warunkami określonymi w dyrektywie, na ograniczone stosowanie kontroli przez uśmiercanie w celu usunięcia okazów wilka. Należy jednak zauważyć, że plany przewidujące adaptacyjne zarządzanie odłowem (takie jak plany dotyczące gatunków, na które można polować, określonych w załączniku V do dyrektywy siedliskowej) nie byłyby zgodne z przepisami dotyczącymi ścisłej ochrony, które mają zastosowanie do gatunków wymienionych w załączniku IV.

Plany te należy sporządzać na podstawie najlepszych dostępnych informacji dotyczących stanu ochrony gatunku i tendencji w tym zakresie, jak również wszystkich istotnych zagrożeń i presji. Uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności tych, na które gatunek lub przewidywane środki ochronne mają wpływ, lub konsultacje z nimi mają zasadnicze znaczenie dla uwzględnienia wszystkich istotnych aspektów planów i uzyskania powszechnej akceptacji społecznej.

Przykład zaangażowania zainteresowanych stron w plan zarządzania

Chorwacki plan zarządzania populacją wilka na lata 2010–2015 (chorwackie Ministerstwo Kultury, 2010) był wynikiem dwuletniego procesu, w którym uczestniczyli przedstawiciele wszystkich zainteresowanych grup (odpowiednie ministerstwa, członkowie Komitetu ds. monitorowania populacji dużych drapieżników, naukowcy, leśnicy, stowarzyszenia pozarządowe itp.). W szczegółowym planie działania określono środki, które Chorwacja powinna wprowadzić, aby zapewnić ochronę populacji wilka przy możliwie najbardziej harmonijnym współżyciu z ludźmi.

Plany ochrony wilków i zarządzania ich populacją mogą zatem zapewnić odpowiednią strukturę umożliwiającą ocenę i rozwiązanie wszystkich istotnych problemów i konfliktów zagrażających populacjom wilków z myślą o osiągnięciu właściwego stanu ochrony.

W związku z tym mogą one obejmować również takie kwestie jak hybrydyzacja wilków i psów zgłaszana w odniesieniu do wszystkich dziewięciu europejskich populacji wilków w 21 państwach europejskich¹⁷⁷. W niektórych miejscach jest to poważne zagrożenie dla

177 Salvatori V. i in. (2020) „European agreements for nature conservation need to explicitly address wolf-dog hybridisation” [„Europejskie porozumienia dotyczące ochrony przyrody muszą wyraźnie odnosić się do kwestii hybrydyzacji wilka i psa”], <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632071931674X>

ochrony wilka¹⁷⁸ i aby rozwiązać ten problem, konieczne może być przeprowadzenie konkretnych działań zapobiegawczych, proaktywnych i reaktywnych, jak wskazano w zaleceniu nr 173 (2014¹⁷⁹) przyjętym w ramach konwencji berneńskiej (Rada Europy, 2014). Ponieważ jednak hybrydyzacja wilka i psa jest problemem złożonym, zdecydowanie zaleca się opracowanie odpowiednio sformułowanego planu zarządzania na poziomie krajowymi i na poziomie populacji, z wykorzystaniem najbardziej aktualnych i wiarygodnych procedur terenowych, laboratoryjnych i statystycznych (zob. ramka).

Hybrydy wilka i psa

Krzyżowanie się wilków z ich udomowioną formą, psami, prawdopodobnie miało miejsce wielokrotnie w czasie całej historii udomowienia psów i nadal ma miejsce z różną intensywnością w niektórych częściach zasięgu występowania wilków. Jako rodzaj hybrydyzacji antropogenicznej hybrydyzacja wilka i psa nie jest naturalnym procesem ewolucyjnym, w przypadku którego hybrydy powinny podlegać środkom ochronnym. Hybrydyzacja wilka z psem, jako zagrożenie dla integralności genetycznej populacji wilków, jest raczej kwestią wywołującą duże obawy związane z ochroną, którą należy rozwiązać, korzystając z odpowiednich planów i narzędzi zarządzania.

W Europie hybrydyzację wykryto w kilku państwach, np. w Norwegii, na Łotwie, w Estonii, Bułgarii, we Włoszech, w Hiszpanii, Portugalii, Niemczech, Grecji, na Słowenii i w Serbii. Należy jednak zauważyć, że szacunki dotyczące introgresji genów psów do populacji dzikich wilków opierają się na różnych podejściach i związanych z nimi protokołach eksperymentalnych. O ile w kilku przypadkach krzyżowanie doprowadziło do powstania tylko jednego lub kilku miotów hybryd na ograniczonych obszarach, w innych przypadkach stwierdzono, że introgresja genów psów do populacji dzikich wilków rozprzestrzeniła się na znacznych obszarach, chociaż w różnym stopniu (od 5,6 % w Galicji w Hiszpanii do ponad 60 % w prowincji Grosseto we Włoszech). Wysokie wskaźniki introgresji stwierdzono również w północnych Apeninach, natomiast wśród alpejskich populacji wilków (od Francji po środkowo-wschodnie Alpy) wykryto jedynie rzadkie przypadki hybrydyzacji. Odnotowany w innych miejscach wskaźnik hybrydyzacji wynosi jednak około 5–10 % (Leonard i in., 2011). Hybrydyzacja występuje głównie między samcami psów i samicami wilków. W rzadkich przypadkach może dojść również do sytuacji odwrotnej. Duża liczba psów bez opieki na różnych obszarach, w szczególności w regionach śródziemnomorskich, stwarza wiele możliwości spotkań wilków z psami. Brakuje wiedzy na temat ekologii żyjących na wolności hybryd wilka i psa, ale nie ma dowodów na to, że hybrydy zmniejszają indywidualną kondycję, dyspersję, sukces reprodukcyjny, zmianę zachowania lub żywotność populacji.

Zarządzanie hybrydyzacją wilków i psów jest problematyczne dla organów rządowych, ponieważ wiąże się z szeregiem poważnych wyzwań.

a) Status taksonomiczny hybrydy

Psy wywodzą się od wilków za sprawą udomowienia, a oba rodzaje zwierząt należą do tej samej jednostki taksonomicznej, gatunku *Canis lupus*. Psy są czasami określane przy użyciu kwalifikatora podgatunku *Canis lupus familiaris*. Nie ma większych wątpliwości, że hybrydy zachowują nazwę *Canis lupus*. Status prawny hybryd

b) Status prawny hybryd

W przeciwieństwie do psów, których przetrwanie zazwyczaj zależy od opieki człowieka i jego zasobów, hybrydy prowadzą samodzielne i dobre życie jako dzikie zwierzęta. Jako takie w wielu krajowych ustawodawstwach zostałyby one uznane za równe dzikiej faunie i podlegałyby takim samym zasadom zarządzania. Gdyby hybrydy miały być uznawane za równorzędne z psami, podlegałyby krajowym przepisom dotyczącym zwierząt domowych. W każdym razie wydaje się korzystne, aby hybrydy wilka z psem otrzymały „taki sam status prawny jak wilki względem myśliwych i społeczeństwa w celu zniwelowania potencjalnej luki związanej z nielegalnym zabijaniem wilków” (oświadczenie w sprawie wsparcia polityki dotyczące hybrydyzacji, przedstawione przez inicjatywę na rzecz dużych drapieżników w Europie i załączone do publikacji

178 Salvatori V. i in. (2019).

179 <https://rm.coe.int/0900001680746351>

„Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe [„Wytyczne dotyczące planów zarządzania dużymi drapieżnikami na poziomie populacji”] (Linnell i in., 2008)). Gdyby bowiem hybrydy zostały uznane w przepisach krajowych za niechronione prawnie, mogłoby to doprowadzić do wzrostu przypadkowego zabijania wilków, biorąc pod uwagę trudności w odróżnieniu hybryd od genetycznie „czystych” wilków jedynie na podstawie cech morfologicznych. Mogłoby to obejmować nie tylko przypadkowe, ale również celowe zabijanie, ponieważ brak statusu ochrony hybryd mógłby być wykorzystywany jako pretekst do uśmiercenia prawdziwych wilków. Instytucje zarządzające zachęca się do zapewnienia, aby hybrydy wyraźnie i jednoznacznie podlegały przepisom prawa krajowego jako dzika fauna albo zwierzęta domowe.

c) Możliwości reakcji związanych z zarządzaniem

Najbardziej odpowiednia reakcja związana z zarządzaniem będzie zależała od ogólnego szacowanego poziomu introgresji oraz od tego, czy introgresja występuje tylko na ograniczonych obszarach i w kilku watach, czy też jest rozpowszechniona na dużych obszarach lub w większości watach. Na przykład ograniczona introgresja może nie stanowić poważnego zagrożenia, jeśli utrzymuje się na stałym poziomie przez pokolenia. Znacząca i szeroko rozpowszechniona hybrydyzacja (stado hybryd) może być nie do opanowania, nawet jeżeli nadal pożądanym jest ograniczenie obecnego i przyszłego przepływu genów zwierząt domowych do populacji wilków. Znacznej, ale ograniczonej miejscowo częstości występowania można nadal zaradzić za pomocą ukierunkowanych działań neutralizujących rozmnażanie hybryd (za pomocą fizycznego usunięcia albo sterylizacji). Chociaż podniesiono szereg zastrzeżeń dotyczących trudności i skuteczności usuwania hybryd w celu utrzymania niskich poziomów powszechnej introgresji, taka interwencja jest potencjalnie przydatna, jeżeli hybrydyzacja nie jest powszechna i poparta badaniami stosowanymi, monitorowaniem i adaptacyjnymi ramami zarządzania.

Dostępnych jest wiele różnych narzędzi w zakresie zarządzania, a skuteczność każdego z nich zależy od wyznaczonych celów. Zdecydowanie zaleca się, aby w odniesieniu do zagadnienia hybrydyzacji opracowano na poziomie krajowym lub w miarę możliwości na poziomie populacji specjalny plan zawierający pełen opis i szczegółowe uzasadnienie celów, protokołów i kryteriów. Konieczne będzie określenie i opisanie szeregu działań zapobiegawczych, proaktywnych i reaktywnych. Taki plan prawdopodobnie zawierać będzie przepisy dotyczące:

- 1) podjęcia międzynarodowej współpracy z udziałem wszystkich laboratoriów genetycznych w celu uzgodnienia wspólnego podejścia dotyczącego określenia progów i procedur na potrzeby identyfikacji hybryd oraz udostępniania częstotliwości występowania allele w populacji odniesienia;
- 2) zatwierdzenia zestawu wytycznych politycznych dotyczących badania i monitorowania rozpowszechnienia i częstości występowania hybrydyzacji i introgresji genów psów w populacji wilków;
- 3) określenia obszarów, w których odpowiednie są poszczególne narzędzia w zakresie zarządzania w zależności od poziomów i wzorców występowania hybryd, poczynając od braku interwencji po aktywne usuwanie osobników będących hybrydami. W ostatecznym rozrachunku na obszary zarządzania i wybrane działania może mieć wpływ kontekst społeczny;
- 4) utworzenia zespołów (i procedur) interwencyjnych odpowiedzialnych, w stosownych przypadkach, za usuwanie hybryd wilków i psów pozostających na wolności lub za ich chwywanie/sterylizację/wypuszczanie. Komisja Europejska w pełni zatwierdziła rekomendację nr 173 (2014) Stałego Komitetu konwencji berneńskiej, która między innymi stanowi, że: „w interesie skutecznej ochrony wilków leży zagwarantowanie, iż usunięcie wszelkich wykrytych hybryd między wilkami a psami będzie odbywać się wyłącznie w sposób kontrolowany przez rząd”. Wydaje się, że można to osiągnąć wyłącznie dzięki zakazowi zabijania hybryd przewidzianym w prawie krajowym i objęciu agencji rządowych lub ich wyznaczonych przedstawicieli wyjątkiem od tego zakazu. W rekomendacji stronom zalecono: „zadbanie o to, by usuwanie hybryd między wilkami a psami przeprowadzane w ramach działań kontrolowanych przez rząd odbywało się po potwierdzeniu przez przedstawicieli władz państwowych lub podmioty wyznaczone przez państwo w tym celu i/lub naukowców, na podstawie cech genetycznych lub morfologicznych, że są to hybrydy. Usuwaniem takich osobników powinny się zajmować wyłącznie podmioty, którym zadanie takie powierzyły właściwe organy, gwarantując przy tym, że takie postępowanie nie naruszy stanu ochrony wilków”; „przyjęcie niezbędnych środków służących zapobieganiu celowemu lub omyłkowemu

zabijaniu wilków jako hybryd wilków i psów. Nie będzie to miało wpływu na usuwanie wykrytych hybryd wilków i psów z populacji dzikich wilków w ramach działań kontrolowanych przez rząd przez podmioty, którym zadanie takie powierzyły właściwe organy”;

- 5) zatwierdzenia krajowego planu dotyczącego kontroli psów bez opieki (zdziczałych, zbłąkanych lub puszcanych wolno przez właścicieli) i zakazania trzymania wilków oraz hybryd wilków i psów jako zwierzęta domowe; opracowania kampanii informacyjnych na temat kontroli psów dziczałych i bez opieki na terenach będących w zasięgu wilków.

3. Konflikt związany z wilkiem

Pomiędzy wilkiem a człowiekiem od zawsze występowało kilka rodzajów konfliktu o charakterze społeczno-ekonomicznym. W przeszłości takie konflikty kończyły się eksterminacją lub znacznym ograniczeniem populacji wilków na większości zamieszkiwanych przez nie terenów w Europie. Na wielu obszarach nadal zwalczą się wilki, a kłusownictwo jest w znacznej mierze rozpowszechnione. Obecnie głównie występują następujące konflikty:

- **Ataki na zwierzęta gospodarskie.** Ataki na zwierzęta gospodarskie głównie dotyczą owiec. Według szacunków (Linnell & Cretois (2018)) w latach 2012–2016 w UE wilki zabijały średnio 19 500 owiec rocznie (należy zauważyć, że dane te nie obejmują Polski, Rumunii, Hiszpanii, Bułgarii, Austrii i niektórych części Włoch). Jak dotąd dane te stanowią najlepszy dostępny wskaźnik zastępczy ukazujący wpływ drapieżnictwa wilków w UE.

Chociaż ofiarą ataków wilków padają głównie owce, to jednak w mniejszym stopniu ich ofiarami są również inne rodzaje zwierząt gospodarskich (kozy, bydło, konie) i częściowo udomowione renifery. Zakres drapieżnictwa jest niezwykle zróżnicowany i w dużej mierze zależy od rodzaju systemu utrzymania zwierząt gospodarskich, sposobu gospodarowania oraz poziomu nadzoru, tj. od tego, czy zwierzęta gospodarskie przebywają w zamkniętej zagrodzie, szczególnie w nocy, czy na pastwiskach. Na przykład w 2019 r. we Francji (80 watah wilków) wypłacono odszkodowanie za około 11 000 sztuk owiec, bydła i kóz, które padły ofiarą wilków (Dreal 2019¹⁸⁰), w Niemczech (128 watah wilków) liczba ta wyniosła mniej niż 3 000 według danych za 2019 r. (DBBW 2019¹⁸¹), a w Szwecji (31 watah wilków) ofiarą padło jedynie 161 owiec w 2018 r. (Viltskadestatistik 2018, SLU¹⁸²).

Należy zauważyć, że występują trudności w gromadzeniu na terytorium całej Europy spójnych i wiarygodnych danych dotyczących ataków wilków na zwierzęta gospodarskie (Linnell & Cretois (2018)). Zwierzęta gospodarskie padają lub gubią się z różnych powodów, i nie zawsze śmierć zwierzęcia można powiązać z atakiem dużego drapieżnika. Jakość informacji zgłaszanych przez rolników i hodowców zwierząt gospodarskich w dużej mierze zależy od systemu odszkodowań, tj. na przykład od poziomu (pełnego lub częściowego) odszkodowania, długości i stopnia złożoności danej procedury administracyjnej oraz od tego, czy przeprowadza się kontrole na miejscu w celu sprawdzenia, czy szkoda faktycznie stanowi efekt ataku dużego drapieżnika. Sporadycznie wilki mogą również atakować i zabijać psy. Na przykład w Szwecji lub w Finlandii takie sytuacje zdarzają się podczas pogoni za łosiami z wolno biegającymi psami na terytorium zamieszkałym przez wilki. Oprócz bezpośrednich i pośrednich strat ekonomicznych strata zarówno zwierząt gospodarskich, jak i psów ma wyraźne skutki emocjonalne. Chociaż ogólny wpływ

¹⁸⁰http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019_especes.pdf

¹⁸¹<https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien>

¹⁸²<https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/vsc/vsc-dokument/vsc-publikationer/rapporter/viltskadestatistikrapporter/viltskadestatistik-2018-1-webb.pdf>

drapieżnictwa wilków w sektorze produkcji zwierzęcej w UE jest nieznaczny, ataki wilków na niechronione owce podczas wypasu mogą mieć poważne skutki dla poszczególnych gospodarstw oraz stanowią źródło dodatkowej presji i dodatkowego obciążenia dla dotkniętych tym problemem podmiotów w sektorze, który i tak musi się mierzyć z szeregiem presji społeczno-ekonomicznych.

- **Postrzegane zagrożenie dla ludzi.** Wilki nie widzą w człowieku potencjalnej ofiary. Człowiek oznacza raczej zagrożenie, którego należy unikać. Co prawda w przeszłości zdarzały się przypadki śmiertelnych ataków wilków na ludzi (często przez okazy zakażone wirusem wścieklizny lub karmione, sprowokowane, zranione lub uwięzione przez człowieka), jednak w obecnych europejskich uwarunkowaniach środowiskowych i społecznych faktycznie ryzyko, że człowiek zostanie zaatakowany przez wilka, uznaje się za niezwykle niskie. (Linnell i in., 2002; Linnell i Alleau, 2016¹⁸³; KORA, 2016; (Linnell i in., 2021). Mimo to wielu ludzi nadal obawia się wilków, w szczególności w państwach i regionach, w których od niedawna gatunek ten znowu występuje lub w których coraz większa populacja wilków sprawia, że są one bardziej widoczne na obszarach, na których wcześniej zwykle nie występowały. Odnotowano przypadki wilków podchodzących do ludzi i zachowujących się w nietypowy sposób (wilki „zuchwałe” lub „niepłochliwe”). Ma to w szczególności miejsce w sytuacji, w której wilki kojarzą obecność ludzi z pokarmem, lub w przypadku obecności psów (Reinhardt 2018). Jeżeli chodzi o hybrydy wilków i psów, nie ma dowodów wskazujących, że takie osobniki są bardziej zuchwałe lub niebezpieczne niż wilki. Przeświadczenie to utrzymuje się jednak na niektórych obszarach w Europie. Takie poglądy i nastawienia należy odpowiednio wziąć pod uwagę i potraktować poważnie. Warto wspierać działania edukacyjne, udzielać prawidłowych informacji oraz demaskować fałszywe informacje poprzez ich weryfikację (takie starania są prowadzone przez niektóre lokalne lub regionalne organy lub w ramach projektów LIFE). Tego typu działania jednak często nie są wystarczające. Ponadto należy wyraźnie stwierdzić, że w mało prawdopodobnym przypadku, w którym można obiektywnie uznać, że wilk stwarza zagrożenie – np. wilk zakażony wścieklizną lub wilk kojarzący obecność ludzi z pokarmem lub niewykazujący lęku przed człowiekiem – ukierunkowane usunięcie takiego osobnika jest w pełni uzasadnione na podstawie dyrektywy siedliskowej (zob. poniżej rozdział 6 punkt dotyczący odstępstw przewidzianych w art. 16 ust. 1 lit. c)).
- **Wpływ na dzikie gatunki zwierząt kopytnych.** Może zdarzyć się, że wilki i myśliwi polują na tę samą ofiarę – dzikie zwierzęta kopytne. Myśliwi często obawiają się, że konkurencja ze strony powracających dużych drapieżników wpłynie na ich działania, co może stanowić źródło poważnego konfliktu. Wpływ drapieżnictwa wilków na liczebność i zachowanie dzikich zwierząt kopytnych jest bardzo zróżnicowany i złożony, a także zależy od danego gatunku i lokalnych uwarunkowań. Zasadniczo corocznie wilki eliminują zaledwie niewielki odsetek dzikich zwierząt kopytnych – znacznie mniej niż myśliwi – i nie wydaje się, aby miało to negatywny wpływ na obecne tendencje (zwykle wzrostowe), jeżeli chodzi o populacje zwierząt kopytnych w Europie¹⁸⁴ (Bassi, E. i in. 2020; Gtowacifski, Z. i Profus, P. 1997). W przeciwieństwie do ataków na zwierzęta gospodarskie w żadnym wypadku nie można zapobiec atakom dzikiego rodzimego drapieżnika na dzikie zwierzęta kopytne ani ograniczyć takich ataków, gdyż jest to naturalne zjawisko, a celem polityki w dziedzinie bioróżnorodności jest przywrócenie i ochrona naturalnych procesów. Stanowi to duży problem dla europejskich myśliwych, którzy muszą uwzględnić powrót dużych

¹⁸³ „Chociaż należy przyznać, że możliwość ataków wilków na ludzi jest większa niż zerowa [...], obecnie występuje >12 000 wilków w Europie i >50 000 wilków w Ameryce Północnej, z których wiele żyje w małej odległości od milionów ludzi, a mimo to w ostatnich dziesięcioleciach odnotowano jedynie kilka ataków”: Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People <https://www.researchgate.net/publication/301267098>

¹⁸⁴ Zob. na przykład liczba odstrzelonych zwierząt kopytnych w ostatnich latach we Francji, <http://www.oncfs.gouv.fr/Tableaux-de-chasse-ru599/-Grands-ongules-Tableaux-de-chasse-nationaux-news467>

drapieżników przy planowaniu polowań i ustalaniu kwot łowieckich w odniesieniu do dzikich zwierząt kopytnych. Ponadto należy uznać wkład wilków w regulację zagęszczenia populacji zwierząt kopytnych (Ripple, W.J. and Beschta, R.L., 2012). Tym samym należy uwzględnić wynikające z takiej działalności wilków korzyści, do których należy między innymi ograniczenie szkód w lasach i uprawach rolnych¹⁸⁵.

- **Konflikty na tle wartości (konkurencyjne wizje europejskich krajobrazów).** Konflikty związane z wilkami nie zawsze mają bezpośredni wpływ ekonomiczny na niektóre zainteresowane strony na obszarach wiejskich. Wilki mają istotne szerokie symboliczne znaczenie, a konflikty często odzwierciedlają głębsze podziały społeczne (np. między obszarami wiejskimi a miejskimi, między wartościami współczesnymi a tradycyjnymi, czy też między różnymi klasami społecznymi i ekonomicznymi) (Linnell, 2013). Wilki często stanowią temat wyjściowy do fundamentalnej debaty na temat przyszłego kierunku rozwoju europejskich krajobrazów (Linnell, 2014) toczącej się między przedstawicielami różnych części społeczeństwa prezentującymi przeciwne poglądy i wizje tego, w jaki sposób należy chronić lub wykorzystywać zwierzęta dzikie i krajobrazy lub nimi gospodarować¹⁸⁶. Z tego względu rzadko kiedy istnieje wyraźny związek między zakresem bezpośredniego ekonomicznego wpływu wywieranego przez duże drapieżniki a poziomem wynikłego konfliktu społecznego (Linnell i Cretois, 2018).

4. Środki mające na celu poprawę współistnienia ludzi i wilków

Od czasu przyjęcia dyrektywy siedliskowej Komisja promuje podejście oparte na współistnieniu, którego celem jest przywrócenie właściwego stanu ochrony populacji dużych drapieżników, a jednocześnie rozwiązanie i ograniczenie problemów, jakie obecność takich zwierząt stwarza dla zgodnej z prawem działalności człowieka, z myślą o współdzieleniu terenów wielofunkcyjnych. Z myślą o osiągnięciu tych celów opracowano dobre praktyki, które określono i przetestowano w ramach ponad 40 projektów związanych z ochroną i współistnieniem wilków, finansowanych ze środków programu LIFE¹⁸⁷.

Wiele przykładów i studiów przypadku dotyczących współistnienia określiła platforma UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników. Jest to grupa organizacji reprezentujących różne grupy interesów, które doszły do porozumienia w sprawie wspólnej misji promowania rozwiązań sprzyjających współistnieniu¹⁸⁸. Takie studia przypadku dzielą się na pięć kategorii: 1) udzielanie porad/zwiększanie świadomości, 2) udzielanie praktycznego wsparcia, 3) zrozumienie różnych punktów widzenia, 4) innowacyjne finansowanie i 5) monitorowanie¹⁸⁹ (platforma UE na rzecz dużych drapieżników, 2019).

W 2018 r. w wyniku badania przeprowadzonego na zlecenie Parlamentu Europejskiego¹⁹⁰ przedstawiono zalecenia i przykłady wprowadzonych w szeregu państw członkowskich

185 Zob. również Carpio i in. (2020), „Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations” [„Nadmierna liczebność dzikich zwierząt kopytnych w Europie: konteksty, przyczyny, monitorowanie i zalecenia dotyczące zarządzania”].

186 Chodzi tu na przykład o zderzenie interesów związanych z terenami przeznaczonymi na produkcję tradycyjną, terenów stanowiących dziedzictwo krajobrazowe, terenów wypoczynkowych, terenów objętych ochroną przyrody lub terenów wielofunkcyjnych. Konflikty i napięcia mogą wiązać się również z odchodzeniem od zanikającego tradycyjnego (i wiejskiego) stylu życia na rzecz nowoczesnego (i miejskiego) stylu życia.

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf
<https://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>

187 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_best_practices.htm

188 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

189 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm

190 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU\(2018\)596844_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU(2018)596844_EN.pdf)

praktycznych środków umożliwiających współistnienie z wilkami i innymi dużymi drapieżnikami.

Istnieje zatem szeroka podstawa do udostępniania wiedzy i cennych doświadczeń na poziomie europejskim. Poniżej opisano najpowszechniejsze metody ograniczania konfliktów.

- **Wypłacanie odszkodowania**

W wielu państwach UE powszechnie stosowanym sposobem na ograniczenie ekonomicznego wpływu szkód dokonanych przez wilki oraz na zwiększenie tolerancji wobec gatunków chronionych jest wypłacanie odszkodowań. Wpłaty odszkodowania często mogą stanowić odpowiedni środek, przy czym należy wyraźnie określić zasady dotyczące kwalifikowalności i brane pod uwagę różnego rodzaju czynniki. Między innymi należy sprawdzić, czy straty zwierząt gospodarskich faktycznie wynikają z ataków wilków. Ponadto należy zapewnić, aby odszkodowanie było należyte i zostało niezwłocznie wypłacone kwalifikującemu się beneficjentowi.

W wielu państwach rolnicy skarżą się, że proces uzyskania odszkodowania jest skomplikowany i kosztowny, odszkodowania są wypłacane z opóźnieniem lub że kwota odszkodowania jest niewystarczająca. Wpłaty odszkodowania przeważnie są finansowane przez rządy krajowe lub regionalne zgodnie z odpowiednimi unijnymi zasadami pomocy państwa¹⁹¹ (w których dopuszczono rekompensatę całości kosztów bezpośrednich i pośrednich). Same wypłaty odszkodowania za szkodę nie zawsze wystarczają, aby rozwiązać problemy związane ze współistnieniem, gdyż nie ograniczą one ataków ani innych konfliktów. Ponadto wypłaty odszkodowania często stanowią środek niemożliwy do utrzymania w dłuższej perspektywie bez jednoczesnego zastosowania innych odpowiednich środków.

- **Środki zapobiegawcze i pomoc techniczna**

Środki zapobiegawcze stanowią podstawowy element kompleksowego systemu współistnienia. Dotychczasowe doświadczenia (np. z realizacji projektów LIFE i programów rozwoju obszarów wiejskich) wskazują na znaczenie i skuteczność różnych środków ochrony zwierząt gospodarskich, takich jak stosowanie różnego rodzaju ogrodzeń, różnych form pasterstwa, psów pasterskich strzegących zwierząt gospodarskich, gromadzenie zwierząt gospodarskich na noc oraz korzystanie z wzrokowych i dźwiękowych urządzeń odstrasżających (Fernández-Gil i in. 2018, zob. również Carnivore Damage Prevention News (CDP news, 2018)). W szczególności skuteczność środków ochrony zwierząt gospodarskich można znacznie zwiększyć dzięki obecności pasterzy, która sama w sobie stanowi czynnik odstrasżający drapieżniki. W sprawozdaniu opracowanym przez platformę UE na rzecz dużych drapieżników wskazano pozytywne doświadczenia i dobre praktyki (Hovardas i in., 2017). Środki zapobiegawcze muszą być dostosowane do konkretnych potrzeb i specyfiki regionu (należy między innymi uwzględnić rodzaj zwierząt gospodarskich, wielkość stada, topografię itp.).

Skuteczność takich środków w dużej mierze zależy od ich prawidłowego wdrożenia przez zainteresowane podmioty oraz od dostępności wystarczających zasobów i poradnictwa technicznego na potrzeby praktycznego wprowadzenia tych środków (np. van Eeden i in. 2018). Nie ma środka, który samodzielnie byłby w 100 % skuteczny. Dzięki zastosowaniu odpowiednich rozwiązań technicznych (a często ich kombinacji) można jednak znacznie ograniczyć straty zwierząt gospodarskich wynikające z ataków drapieżników. Odpowiednie organy i zainteresowane strony muszą szczegółowo opracować środki zapobiegawcze, tak aby nadawały się one do zastosowania w różnych sytuacjach. Ważne jest również, aby podmioty te prawidłowo wdrożyły te środki (włącznie z ich utrzymaniem), monitorowały ich skuteczność i wprowadzały wszelkie

191 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20a_id_EU%20Platform.pdf

konieczne dostosowania. Podstawowe znaczenie mają szkolenia, informacje, działania następcze i pomoc techniczna kierowane do zainteresowanych podmiotów, na które to działania należy przeznaczyć odpowiednie wsparcie publiczne, w tym w celu utrzymania systemu ochrony i poradzenia sobie z dodatkowym nakładem pracy.

- **Udzielanie informacji, doradztwo, podnoszenie świadomości**

Przydatnym środkiem łagodzącym konflikty może być udzielanie informacji faktycznych na temat wilków i sposobów minimalizacji ich wpływu (platforma UE na rzecz dużych drapieżników, 2019). Na przykład do rozpowszechniania informacji na temat ochrony zwierząt gospodarskich w UE i na poziomie międzynarodowym przyczynia się biuletyn Carnivore Damage Prevention News¹⁹². Włoska strona internetowa „Chroń swoje zwierzęta gospodarskie” (Proteggi il tuo bestiame, 2019) zawiera szczegółowe porady dotyczące środków ochrony zwierząt gospodarskich, a także informacje na temat poszczególnych systemów finansowania dostępnych we włoskich regionach. Strona internetowa hiszpańskiego Ministerstwa ds. Transformacji Ekologicznej zawiera katalog dobrych środków zapobiegawczych, które mogą przyczynić się do uniknięcia lub ograniczenia interakcji między gatunkami chronionymi a zwierzętami w gospodarstwach rolnych i hodowlanych¹⁹³.

Kolejnym przykładem tego podejścia, skierowanym konkretnie do społeczności myśliwych, jest projekt LIFE Wolfalps, który obejmuje działania takie jak udostępnianie danych i informacji na temat dynamiki rozwoju populacji dzikich gatunków zwierząt kopytnych w Alpach oraz na temat wpływu powrotu wilka na zwierzęta padające jego ofiarą i na działalność łowiecką¹⁹⁴. Szersze podejście zostało przyjęte przez punkt kontaktowy „Wilki w Saksonii” (Kontaktbüro Wölfe in Sachsen, 2019) i ośrodek wiedzy na temat wilków w Saksonii-Anhalcie, w których kilku pracowników na miejscu przekazuje materiały edukacyjne, organizuje wycieczki oraz odpowiada na pytania i obawy obywateli.

- **Monitorowanie**

Monitorowanie populacji dużych drapieżników ma istotne znaczenie dla udzielania prawidłowych informacji, zrozumienia dynamiki rozwoju populacji na potrzeby zagwarantowania jej przetrwania, dostosowania praktyk w zakresie zarządzania do zmieniającej się sytuacji oraz wywiązywania się z obowiązków określonych w dyrektywie siedliskowej. Działania w zakresie monitorowania są również niezwykle wymagające, gdyż są prowadzone na dużym, często transgranicznym, obszarze geograficznym, a także ze względu na nieznaczne zagęszczenie populacji dużych drapieżników i trudności w obserwacji ich zachowań (oświadczenie LCIE dotyczące wsparcia w zakresie polityki załączone do Linnell i in. 2008). Wszystkie decyzje w zakresie zarządzania (w tym decyzje dotyczące odstępstw) muszą opierać się na rzetelnych danych na temat danej populacji wilków. Ponadto należy monitorować wdrożenie wszystkich środków zapobiegawczych (ich rozpowszechnienie, wyniki, skuteczność), i identyfikację drapieżników atakujących zwierzęta gospodarskie w celu odróżnienia ataków dokonywanych przez wilki od ataków, za które odpowiadają psy (np. Echegaray and Vilà, 2010; Sundqvist i in., 2008), oraz w celu ustalenia, czy system wymaga dostosowania lub udoskonalenia.

Biorąc pod uwagę, że w Europie powszechnie nie można dojść do porozumienia w sprawie wielkości i stanu populacji drapieżników, dobrym rozwiązaniem może być zaangażowanie w monitorowanie zainteresowanych stron, w tym myśliwych. W ten

192 <http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>

193 <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/ce-silvestres-interacciones.aspx>

194 http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA_brochure-E3_168x240_5mm-abbondanzaBassa.pdf

sposób wzrasta liczba osób gromadzących dane, a jednocześnie następuje poprawa stosunków z zainteresowanymi stronami i ograniczenie konfliktów.

Rzetelne dane z monitorowania są niezbędne do celów podejmowania odpowiednich decyzji w sprawie ochrony wilków i zarządzania ich populacją. Z tego względu kluczowe znaczenie ma inwestowanie w odpowiedni system monitorowania, który może stanowić źródło dokładnej i aktualnej wiedzy na temat populacji wilków na danym obszarze. Można uznać, że dobrym przykładem takiego systemu jest francuski system monitorowania¹⁹⁵.

Przykłady zaangażowania w monitorowanie zainteresowanych stron:

Na Słowacji przy wsparciu ze strony Komisji przeprowadzono działanie pilotażowe, w ramach którego szerokie grono zainteresowanych stron (ekolodzy, leśnicy, pracownicy podmiotów odpowiedzialnych za obszary chronione i myśliwi) zaangażowano w przeprowadzanie spisu populacji wilków w oparciu o dane naukowe. Osoby te miały zbierać próbki odchodów i moczu wilków z obszaru objętego badaniem. Dzięki udziałowi zainteresowanych stron i użyciu analizy z wykorzystaniem zaawansowanych technologii udało się osiągnąć większe porozumienie w kwestii wielkości lokalnej populacji wilków (Rigg i in., 2014).

Kolejnym przykładem jest fińska Sieć Obserwacji Dużych Drapieżników. Jest to grupa około 2 100 aktywnie działających wolontariuszy wyznaczonych przez lokalne stowarzyszenia zajmujące się ochroną zwierzyny łownej. Ta sieć przeszkolonych obserwatorów, głównie lokalnych myśliwych, zajmuje się weryfikacją obserwacji ścieżek dużych drapieżników i innych znaków zgłaszanych przez obywateli. Wolontariusze należący do sieci wpisują dane z obserwacji do krajowej bazy danych „TASSU” („łapa” w języku fińskim) prowadzonej przez Luke (Centrum Zasobów Naturalnych Finlandii). Ta baza danych służy między innymi do generowania szacunkowych danych dotyczących populacji dużych drapieżników na poziomie krajowym i regionalnym. Z bazy danych korzystają również urzędnicy ds. ochrony zwierzyny łownej i strażnicy łowiecscy. Sieć, baza danych i zarządzanie nimi są stale rozwijane i dostosowywane z myślą o budowaniu wzajemnego zaufania i współpracy między poszczególnymi instytucjami i grupami zainteresowanych stron, jeżeli chodzi o udostępnianie, wykorzystywanie i uzyskiwanie dostępu do danych dotyczących tak wrażliwych gatunków. Na przykład celem projektu LIFE BOREALWOLF realizowanego w latach 2019–2025 jest zwiększenie skuteczności działań Sieci Obserwacji Dużych Drapieżników poprzez dalsze kształcenie należących do sieci wolontariuszy i rekrutację nowych wolontariuszy niebędących myśliwymi.

Podobnie w Szwecji i Norwegii funkcjonuje system Skandobs – skandynawski system śledzenia dużych drapieżników – rysy, rosomaków tundrowych, niedźwiedzi brunatnych i wilków. Każdy może dokonywać wpisów w tej bazie danych dotyczących zaobserwowanych śladów, znaków lub przypadków spotkania dużych drapieżników w Skandynawii. Szersze zgłaszanie obserwacji przyczyni się do pogłębienia wiedzy na temat występowania i rozmieszczenia tych gatunków. Dostęp do obserwacji wprowadzonych do bazy danych mają wszyscy użytkownicy systemu. Obserwacje można udostępniać również za pomocą aplikacji Skandobs (użytkownicy mogą pobrać aplikację Skandobs-Touch ze sklepu internetowego App Store lub Google Play, aby móc zgłaszać spotkanie z drapieżnikiem lub zaobserwowane ślady, gdy są w terenie). Aktualizacja bazy danych następuje co 15 minut. Jej administratorem jest Rovdata – niezależna jednostka Norweskiego Instytutu Zasobów Naturalnych (NINA).

• Dialog z zainteresowanymi stronami i ich angażowanie

Biorąc pod uwagę społeczno-kulturowy charakter konfliktu dotyczącego wilków, szansę na łagodzenie konfliktów upatruje się w dużej mierze w procesach partycypacyjnych, które w szczególności zwiększają zaufanie między zainteresowanymi stronami (Young i in., 2016). Takie podejście zastosowano na przykład w przypadku Platformy UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników (zob. studium przypadku nr 9 w załączniku IV do wytycznych). Takie podejścia przyjmuje się również na szczeblu regionalnym i krajowym. W wielu państwach członkowskich utworzono platformy krajowe. W ramach projektu pilotażowego instytucje Unii wspierają również tworzenie platform regionalnych we Włoszech, w Rumunii, Hiszpanii, Francji, Niemczech i Szwecji (platformy regionalne na rzecz dużych drapieżników, 2019). W ramach projektu LIFE EUROLARGEARNIVORES

195 <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>

(2019) wsparciem objęto również współpracę i udostępnianie informacji między głównymi miejscami występowania drapieżników w Europie.

Kolejnym przykładem skutecznego angażowania zainteresowanych stron jest Grupo Campo Grande (GCG). Jest to hiszpański ogólnokrajowy ośrodek analityczny zrzeszający osoby z różnych środowisk i organizacji zaangażowane w konflikt, jaki wynika z występowania populacji wilka iberyjskiego na terenach, na których prowadzi się ekstensywną hodowlę. Grupę tę stworzyła fundacja Fundación Entretantos w 2016 r. w ramach inicjatywy na rzecz mediacji społecznych, której celem było przede wszystkim rozwiązanie konfliktu związanego ze współwystępowaniem wilka iberyjskiego i ekstensywnej hodowli. Uczestnicy podpisali wspólną deklarację i razem dążą do zachęcenia innych osób do przyjęcia ich podejścia (GCG, 2018).

- **Kontrola przez uśmiercanie/eliminacja wilków**

W przeszłości, aby pozbyć się wilków oraz skutków ich obecności i wynikłych konfliktów, powszechnie stosowano kontrolę przez uśmiercanie/eliminację wilków. W wyniku takich praktyk wilki znikły z większości pierwotnie zajmowanych przez nie terenów w Europie. Obecnie kilka państw europejskich nadal stosuje niektóre metody i poziomy kontroli przez uśmiercanie. Państwa te twierdzą, że celem takich działań jest zapobieganie lub ograniczenie strat zwierząt gospodarskich oraz zwiększenie tolerancji ludzi dla wilków. Praktyki te stosują również niektóre państwa członkowskie wobec gatunków wymienionych w załączniku IV do dyrektywy (system ścisłej ochrony).

Zgodnie z obecnie obowiązującą polityką i stosownymi przepisami rozwiązywanie konfliktów związanych z ochroną wilków i innych chronionych dużych drapieżników na wielofunkcyjnych terenach w Europie nie może polegać wyłącznie lub głównie na eliminacji/kontroli przez uśmiercanie. Stosowanie odstępstw w celu zezwolenia na kontrolę przez uśmiercanie jest możliwe i prawnie dozwolone, a państwa członkowskie mogą rozważyć takie rozwiązanie jako uzupełnienie pozostałych wyżej wymienionych środków w zakresie zarządzania konfliktami, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności ze wszystkimi warunkami wymienionymi w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej (zob. pkt 5).

Wydaje się, że nie ma żadnych solidnych dowodów świadczących o skuteczności stosowania kontroli przez uśmiercanie w celu ograniczenia ataków na zwierzęta gospodarskie. Według niektórych badań kontrola przez uśmiercanie/eliminacja wydają się mniej skuteczne niż środki ochrony zwierząt gospodarskich (van Eeden i in., 2018, Santiago-Avila i in., 2018), a nawet mogą prowadzić do eskalacji ataków na zwierzęta gospodarskie i konfliktów (Wielgus i Peebles, 2014; Fernández-Gil i in., 2016), co może wynikać z zakłócenia organizacji watahy wilków spowodowanego eliminacją osobników.

Ponadto w przeciwieństwie do wcześniej wskazanych środków niewymagających uśmiercania stosowanie kontroli przez uśmiercanie/eliminacji gatunku chronionego budzi kontrowersje wśród osób zawodowo zajmujących się ochroną (Lute i in. 2018) oraz sprzeciw dużych części społeczeństwa¹⁹⁶. Z tego względu oraz na podstawie dowodów empirycznych trudno stwierdzić, czy eliminacja wilków prowadzi do zwiększenia czy zmniejszenia konfliktu społecznego.

Podsumowując, wydaje się, że na potrzeby ograniczenia ryzyka ataków na zwierzęta gospodarskie i wynikłych konfliktów stosowanie środków niewymagających uśmiercania, w tym ochrony zwierząt gospodarskich i zarządzania nimi, jest rozwiązaniem skuteczniejszym, bardziej zrównoważonym i akceptowanym (przez większość ludzi), a

196 Z badań opinii publicznej przeprowadzonych przez Savanta ComRes w 2020 r. w sześciu państwach członkowskich wynika, że większość ludzi jest przeciwna zabijaniu wilków, nawet jeżeli atakują one zwierzęta utrzymywane w warunkach fermowych.

<https://www.eurogroupforanimals.org/news/new-poll-shows-eu-citizens-stand-wolves>

ponadto istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, że takie środki zostaną zakwestionowane na gruncie prawa.

Właściwe organy w państwach członkowskich powinny uwzględnić wszystkie te elementy przy podejmowaniu decyzji w sprawie środków w zakresie zarządzania i wdrażaniu takich środków.

Kompleksowe plany ochrony wilków lub plany zarządzania populacją wilków

Najlepiej byłoby, gdyby państwa członkowskie stosowały kombinację kilku wyżej wymienionych środków, aby uzyskać właściwy poziom współistnienia, przy czym środki te należy dostosować do lokalnych uwarunkowań. W ramach kompleksowych i spójnych planów ochrony wilków i zarządzania ich populacją należy również wykorzystać wszystkie dostępne narzędzia i źródła finansowania. W planach tych (najlepiej byłoby, gdyby były to plany transgraniczne obejmujące sąsiadujące państwa członkowskie, w których występuje ta sama populacja wilków (Linnell i in., 2008)) uwzględniono by wszystkie stosowne zagrożenia, konflikty, możliwości i potrzeby związane z występowaniem wilków w danym państwie członkowskim. Jest to najlepszy sposób na osiągnięcie i utrzymanie właściwego stanu ochrony wilków w ich naturalnym zasięgu, a jednocześnie na zapewnienie niezbędnej elastyczności pod względem zarządzania w granicach określonych w dyrektywie, jak również na utrzymanie lub zwiększenie poziomu akceptacji społecznej dla wilków („społeczna pojemność środowiska”).

5. Finansowanie środków umożliwiających współistnienie

Rozwiązywanie konfliktów związanych z ochroną wilków może być objęte wsparciem ze środków finansowych UE, w szczególności w ramach programu LIFE i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i ze środków krajowych (pomoc państwa).

- W ramach **programu LIFE** – opartego na corocznych zaproszeniach do składania wniosków w trybie konkurencyjnym finansowanie można przeznaczyć na działania demonstracyjne i testowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie: środków ochrony zwierząt gospodarskich; oceny ryzyka ataków ze strony drapieżników; tworzenia systemów odszkodowania za szkody oraz szkoleń dla miejscowych strażników i lekarzy weterynarii z metod oceny szkód w odniesieniu do zwierząt gospodarskich. Finansowaniem w ramach programu LIFE można również objąć ukierunkowane działania komunikacyjno-informacyjne służące rozwiązaniu konfliktów między ludźmi a wilkami. Należy zauważyć, że w ramach programu LIFE nie finansuje się powtarzalnego zarządzania.
- Z **EFRROW** można wspierać środki zapobiegawcze, takie jak zakup ogrodzeń ochronnych lub psów pasterskich (które, jako inwestycje nieprodukcyjne, można finansować w całości). Dodatkowe koszty pracy ponoszone przez rolników w związku z kontrolą i utrzymaniem lub przeniesieniem ogrodzenia ochronnego oraz koszty wyżywienia i opieki weterynaryjnej psów pasterskich można pokryć z płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Ze środków EFRROW korzysta się w szeregu państw członkowskich (np. w Grecji, Bułgarii, Słowenii, we Włoszech i Francji) w celu pokrycia kosztów związanych ze środkami ochrony zwierząt gospodarskich, w tym dodatkowych kosztów związanych z pasterstwem, ogrodzeniami i psami pasterskimi. Platforma UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników (zob. poniżej) przygotowała przegląd miejsc, w których obecnie korzysta się z programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) i w których programy te można by stosować w

przyszłości (Marsden i in., 2016)¹⁹⁷. W ramach przyszłej wspólnej polityki rolnej środki zapobiegawcze i systemy pasterstwa można również wspierać w ramach nowych ekoprogramów¹⁹⁸.

- Wsparcie zapewniane w ramach **instrumentu „Europejska współpraca terytorialna” realizowanego ze środków EFRR** można przeznaczyć na projekty, których celem jest poprawa współpracy transgranicznej w zakresie ochrony dużych drapieżników i zarządzania ich populacją, na przykład współpracy związanej z łącznością siedlisk, transferem wiedzy, ochroną przed szkodami wśród zwierząt gospodarskich i innymi środkami umożliwiającymi współistnienie¹⁹⁹.
- W ramach **finansowania krajowego (pomoc państwa)** wsparcie, z zastosowaniem nawet 100 % stawki, można przeznaczyć na środki zapobiegawcze, przywrócenie utraconego potencjału rolniczego, w tym zapewnienie nowych zwierząt w miejsce zwierząt gospodarskich zabitych przez wilki, odszkodowanie za wyrządzone przez wilki szkody, takie jak zabite zwierzęta i szkody materialne w obiektach znajdujących się w gospodarstwie lub koszty opieki weterynaryjnej i koszty związane z poszukiwaniem zagubionych zwierząt²⁰⁰.

Należy przyjąć kompleksowe podejście do finansowania i wspierania środków służących ograniczeniu konfliktów związanych z wilkami w poszczególnych państwach członkowskich (a najlepiej na poziomie transgranicznym w przypadku państw członkowskich, w których występuje ta sama populacja wilków).

Państwa członkowskie powinny odzwierciedlić główne zagadnienia dotyczące ochrony wilków i związanych z nimi konfliktów w krajowych priorytetowych ramach działań, w których określa się powiązane priorytety i potrzeby finansowe oraz planowany sposób realizacji tych priorytetów i zaspokojenia określonych potrzeb. Zaktualizowany format priorytetowych ram działań²⁰¹ zawiera sekcję (E.3.2), którą opracowano specjalnie do celów wymienienia środków priorytetowych i powiązanych z nimi kosztów związanych z zapobieganiem szkodom powodowanym przez gatunki chronione na mocy unijnych dyrektyw ptasiej i siedliskowej, ograniczania tych szkód lub rekompensaty z ich tytułu.

Ponadto w całej Europie stosuje się szereg bardziej innowacyjnych sposobów finansowania i wspierania współistnienia.

Przykłady innowacyjnego finansowania

Oryginalnym przykładem skutecznego, innowacyjnego finansowania w zakresie współistnienia jest szwedzka inicjatywa „płatności uzależnionych od skuteczności ochrony” dotycząca rosomaka tundrowego. W ramach tej inicjatywy płatności powiązane ze skutecznym rozmnażaniem rosomaka tundrowego, a nie z rekompensatą za straty w reniferach. Płatności dokonuje się na podstawie liczby udokumentowanych przypadków rozmnożenia rosomaka tundrowego w danym rejonie, niezależnie od liczby ataków. Wzrost populacji rosomaka tundrowego zaobserwowano po 5 latach od rozpoczęcia realizacji programu. Liczba zarejestrowanych przypadków rozmnożenia wzrosła z 57 w 2002 r. do 125 w 2012 r., a populacja zasiedliła tereny, na których wcześniej nie

197 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies_sub_rural_development_programmes.htm

198 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf

199 Zob. na przykład projekt „Carnivora Dinarica” realizowany przez Słowenię i Chorwację: <https://www.carnivoradinarica.eu/en/>. Więcej informacji o realizowanych w ramach „Europejskiej współpracy terytorialnej” projektach dotyczących bioróżnorodności można znaleźć pod adresem: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Interreg%20Natura2000.pdf>

200 https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf

201 <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20PL.docx>

występowała (Persson, 2015).

Kolejnym skutecznym systemem innowacyjnego finansowania jest program na rzecz orła przedniego. Program ten służy nagrodzeniu społeczności Saamów hodujących renifery w Laponii w Finlandii za to, że z powodzeniem tworzą gniazda orła przedniego i zamieszkałe przez ten gatunek terytoria (Komisja Europejska, 2017). Odkąd w 1998 r. rząd fiński wprowadził ten program, odnotowano zdecydowaną zmianę nastawienia hodowców do orłów przednich, których nie uważa się już za szkodniki, a ich obecność uznaje się za atut.

Dochody i możliwości zatrudnienia związane z ekoturystyką przyrodniczą mogą również przyczynić się do zwiększenia poziomu akceptacji dla wilków i ich współistnienia z danymi społecznościami wiejskimi. W Hiszpanii region położony na północny-zachód od Zamory (tj. „Sierra de la Culebra”) stał się istotnym miejscem docelowym turystyki ukierunkowanej na obserwację wilków, która ma dużą wartość gospodarczą i każdego roku przyciąga tysiące odwiedzających. W przypadku tego rodzaju inicjatyw należy uważać, aby nie obniżyć poziomu ochrony wilków (np. należy uważać, aby nie niepokoić wilków i unikać ich legowisk). Należy również brać pod uwagę wpływ na pozostałe grupy zainteresowanych stron (np. nie należy zwabiać dużych drapieżników na obszary występowania zwierząt gospodarskich ani przyczyniać się do sytuacji, w której obecność ludzi kojarzy się dużym drapieżnikom z pożywieniem).

Innego rodzaju możliwość stworzono w Piemontie we Włoszech (w ramach projektu LIFE WOLFALPS). Utworzono lokalne oznaczenie („Terre di lupi” = „Teren występowania wilków”) oraz wprowadzono szereg inicjatyw w celu promowania serów i innych produktów wytwarzanych przez rolników, którzy odczuwają wpływ obecności wilków i stosują środki zapobiegawcze w celu zapewnienia współistnienia.

Zimą 2020 r. nagrodę Natura 2000 w kategorii „korzyści społeczno-gospodarcze” zdobył projekt „Pro-Biodiversidad: shepherds as biodiversity conservators in Natura 2000” [„Pro-Biodiversidad: pasterze jako konserwatorzy bioróżnorodności w ramach Natura 2000”]. W ramach tego projektu pokazano, w jaki sposób rolnicy i działacze na rzecz ochrony przyrody mogą współpracować, tak aby dla społeczności lokalnej ochrona przyrody wiązała się z dodatkowymi zasobami i korzyściami, a nie z problemami. W znacznej części pasma górskiego Picos de Europa odczuwane są skutki ekonomiczne wyludniania się obszarów wiejskich, utraty pastwisk, utraty źródeł pożywienia przez padlinożerców oraz ryzyka pożaru. Fundacja Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos zdecydowała się rozwiązać ten problem poprzez utworzenie specjalnego znaku certyfikacji Pro-Biodiversidad (Pro-Bioróżnorodność), aby wesprzeć sektor ekstensywnej hodowli owiec, zatrzymać zjawisko wyludniania się obszarów wiejskich oraz stworzyć warunki bardziej sprzyjające bioróżnorodności. W ramach tego systemu należy zapłacić większą cenę za baraninę pochodzącą od rolników, którzy żyją w warunkach współistnienia z wilkami.

6. Art. 16: odstępstwa od ścisłej ochrony populacji wilków wymienionych w załączniku IV

Zasadniczo wszystkie populacje wilków wymienione w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej znajdują się pod ścisłą ochroną i obowiązuje zakaz celowego chwytania, zabijania lub niepokojenia okazów tego gatunku w ich naturalnym zasięgu. Ponadto nie wolno pogarszać stanu ani niszczyć terenów rozrodu lub odpoczynku. Ochrona ta obowiązuje zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi.

W określonych wyjątkowych okoliczności schwywanie lub zabicie poszczególnych wilków może być jednak uzasadnione. Takim uzasadnieniem może być na przykład zapobieganie znacznym atakom drapieżników na zwierzęta gospodarskie, zakładanie wilkom obroży z nadajnikiem radiowym do celów prowadzenia badań, monitorowania i zarządzania, czy też konieczność usunięcia osobników kojarzących obecność ludzi z pokarmem lub osobników zuchwałych i potencjalnie niebezpiecznych.

W art. 16 dyrektywy siedliskowej w celu uwzględnienia tego typu sytuacji zapewniono niezbędny poziom elastyczności, a mianowicie przewidziano, że państwa członkowskie

mogą przyjmować odstępstwa od przepisów ogólnych dotyczących ścisłej ochrony i prowadzić wyżej wskazane działania (poniższe punkty należy czytać w związku z częścią III tego dokumentu).

Warunki wstępne przyznawania odstępstwa

W art. 16 określono trzy warunki wstępne, z których wszystkie muszą zostać spełnione, aby można było przyznać odstępstwo. Właściwe organy krajowe muszą wykazać:

- występowanie co najmniej jednej przyczyny wymienionej w art. 16 ust. 1 lit. a)–e) i przedstawić wystarczające dowody;
- brak zadowalającej alternatywy (tj. czy dany problem można rozwiązać w sposób niewymagający zastosowania odstępstwa, czyli poprzez użycie narzędzi niewymagających uśmiercania);
- brak szkodliwości odstępstwa dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu.

Stosowanie tych wymogów przedstawiono tutaj na przykładzie wilka. Należy pamiętać, że za wykonanie tych przepisów odpowiadają organy krajowe, które muszą odpowiednio uzasadnić i wykazać, że wszystkie warunki określone w art. 16 ust. 1 są spełnione. Podobnie to głównie do krajowych organów wymiaru sprawiedliwości należy sprawdzenie i zapewnienie zgodności z tymi wymogami w danym kontekście i w konkretnych przypadkach.

1) Wykazanie co najmniej jednej z przyczyn określonych w art. 16 ust. 1 lit. a)–e)

W art. 16 ust. 1 określono następujące uzasadnienie:

- a) „w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych”;
- b) „aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności”;
- c) „w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska”;
- d) „do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin”;
- e) „aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe”.

Przykładowe uzasadnienia zastosowania odstępstwa w przypadku wilków:

- **Uzasadnienie a)** prawdopodobnie jest rzadko stosowane. Takie uzasadnienie można przytoczyć na przykład w sytuacji, w której ofiarą wilków padają osobniki należące do zagrożonych gatunków dzikich. Należy jednak pamiętać, że ataki jednego gatunku rodzimego na inne gatunki rodzime stanowią naturalny proces i integralny element funkcjonowania ekosystemu. Ponadto w pierwszej kolejności – przed rozważeniem zastosowania odstępstwa – należy zidentyfikować i należyście uwzględnić pozostałe zagrożenia lub czynniki ograniczające oddziałujące na gatunki będące ofiarami drapieżników (np. pogarszanie stanu siedlisk, niepokojenie przez człowieka, nadmierne polowanie, konkurencja ze strony gatunków domowych itp.).
- **Uzasadnienie b)** – w przypadku wilków odstępstwa stosowane przez państwa członkowskie często mają na celu zapobieganie poważnym szkodom w odniesieniu do

zwierząt gospodarskich. Przepis ten ma na celu uniknięcie poważnych szkód, dlatego nie zawiera on wymogu zaistnienia szkody. Należy jednak wykazać, że prawdopodobieństwo wystąpienia poważnej szkody wykracza poza zwykłe ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a ponadto muszą istnieć wystarczające dowody wskazujące, że zastosowanie jakiegokolwiek metody kontroli przez uśmiercanie jest skuteczne, proporcjonalne i odpowiednie do celów zapobiegnięcia poważnej szkodzie lub jej ograniczenia. Takie uzasadnienie można by zastosować w celu usunięcia wilków, które prawdopodobnie dokonałyby znacznych ataków na zwierzęta gospodarskie, mimo że prawidłowo wdrożono odpowiednie środki zapobiegawcze (takie jak zastosowanie niemożliwych do sforsowania przez wilki ogrodzeń pod napięciem oraz psów pasterskich strzegących zwierząt gospodarskich).

- **Uzasadnienie c)** – dotyczące interesu zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska – może zostać użyte, aby zastosować metody odstrasżające w celu odstraszenia lub usunięcia wilków kojarzących obecność ludzi z pokarmem, niewykazujących lęku przed człowiekiem lub wilków zuchwałych, które stale zbliżają się do ludzi, bądź innych osobników lub watah wilków zachowujących się w sposób niepożądany i niebezpieczny.

Przykłady środków zastosowanych w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego:

Niemiecka organizacja Dokumentations und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) zatwierdziła wytyczne mające pomóc krajowym instytucjom zarządzającym w postępowaniu z zuchwałymi lub nietypowo zachowującymi się wilkami (Reinhardt i in., 2018). W pierwszej kolejności dzięki tym wytycznym organom łatwiej jest zorientować się, czy wilk faktycznie zachowuje się nietypowo. Następnie, jeżeli wydaje się, że rzeczywiście wilk Ignie do ludzi lub psów, zaleca się przyjęcie stopniowego podejścia w zależności od powagi zaobserwowanych incydentów, począwszy od usunięcia atraktantów (np. pokarmu) i warunkowania awersyjnego aż po usunięcie (z wykorzystaniem środka niewymagającego uśmiercania lub przez uśmiercenie) wilka w najpoważniejszych przypadkach.

Eksperti naukowci z LCIE (inicjatywy na rzecz dużych drapieżników w Europie – specjalistycznej grupy utworzonej w ramach Komisji Gatunków Zagrożonych przy Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody) przygotowali oświadczenie w sprawie polityki postępowania z wilkami zuchwałymi, które wpisuje się w opis zalecanych środków, jakie należy zastosować w przypadku zaobserwowania konkretnych sposobów zachowania wilka, a także priorytety badawcze (LCIE, 2019).

Ocena zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi w oparciu o różne zachowania wilków. Zalecane działania (LCIE, 2019)

Zachowanie	Ocena	Zalecane działania
Wilk przechodzi blisko zabudowań w nocy.	Nie ma zagrożenia.	Nie ma potrzeby podejmowania działań.
Wilk przechodzi w zasięgu wzroku od zabudowań podczas dnia.	Nie ma zagrożenia.	Nie ma potrzeby podejmowania działań.
Wilk nie ucieka natychmiast po zobaczeniu ludzi lub pojazdów. Zatrzymuje się i przygląda.	Nie ma zagrożenia.	Nie ma potrzeby podejmowania działań.
Wilk jest wielokrotnie widywany przez dłuższy czas	Wymaga uwagi. Możliwość wystąpienia silnej	Analiza sytuacji. Poszukać atraktantów i

(kilka dni) w odległości mniejszej niż 30 m od zamieszkałych domów.	habituacji albo uwarunkowania pozytywnego.	usunąć je. Rozważyć warunkowanie awersyjne.
Wilk wielokrotnie pozwala podejść do siebie na odległość 30 m.	Wymaga uwagi. Wskazuje na silną habituację. Możliwe problemy wynikające z warunkowania pozytywnego.	Analiza sytuacji. Rozważyć warunkowanie awersyjne.
Wilk wielokrotnie sam podchodzi do ludzi na odległość poniżej 30 m. Przejawia zainteresowanie ludźmi.	Wymaga uwagi/sytuacja krytyczna. Warunkowanie pozytywne i silna habituacja może prowadzić do eskalacji zachowań zuchwałych. Niebezpieczeństwo zranień.	Rozważyć warunkowanie awersyjne. Usunąć wilka, jeśli zastosowane odpowiednie warunkowanie awersyjne okazało się nieskuteczne.
Wilk atakuje lub rani ludzi, nie będąc sprowokowanym.	Sytuacja niebezpieczna.	Usunąć wilka.

- **Uzasadnienie d)** odnoszące się do badań, edukacji, odbudowy populacji i ponownego wprowadzenia można stosować na przykład na potrzeby dopuszczenia tymczasowego chwytania wilków w celu założenia im obroży z nadajnikiem radiowym do celów prowadzenia badań, monitorowania lub przemieszczeń gatunku dokonywanych w celach ochronnych.

Przykład chwytania wilków do celów badań i monitorowania

W 2018 r. w drodze wymiany pism Komisja uzgodniła z władzami niemieckimi, że w określonych okolicznościach można przyjąć wykładnię rozporządzenia nr 3254/91 dotyczącego używania potrzasków, zgodnie z którą *potrzaski „miękkie”* są wyłączone z zakresu stosowania zakazu przewidzianego w tym rozporządzeniu. Takie potrzaski „miękkie” mają szczęki wyłożone gumą (a nie stalowe zęby), co ma zminimalizować ryzyko zranienia schwytanego zwierzęcia. Uznaje się je za najlepszy dostępny sposób chwytania wilków żywych do celów monitorowania i badań, gdyż ich stosowanie jest skuteczniejsze i obciążone mniejszym ryzykiem zranienia zwierzęcia.

Komisja jest zdania, że w przypadku gdy okazuje się, iż konieczne jest użycie potrzasków „miękkich” do celów badań lub monitorowania z myślą o poprawie stanu ochrony danego gatunku, objęcie takich potrzasków zakazem określonym w rozporządzeniu nr 3254/91 byłoby sprzeczne z celem dotyczącym ochrony określonym w tymże rozporządzeniu. W związku z powyższym można dopuścić stosowanie potrzasków „miękkich” do celów ochrony wyłącznie wówczas, gdy: (i) nie ma zadowalającej alternatywy, (ii) nie ma negatywnego wpływu na właściwy stan ochrony danego gatunku oraz (iii) zastosowano wszelkie środki ostrożności w celu uniknięcia zranienia zwierzęcia i ograniczenia do minimum odczuwanego przez zwierzę poziomu stresu.

W praktyce w tego typu potrzaskach „miękkich” należy instalować nadajnik wysyłający powiadomienie odpowiedzialnym organom, gdy tylko zwierzę w nie wpadnie. Po otrzymaniu takiego powiadomienia odpowiedzialne organy powinny interweniować w ciągu 30 minut, tak aby jak najbardziej ograniczyć okres, w którym zwierzę znajduje się w sytuacji stresowej i może zrobić sobie krzywdę. Zwierzę musi zostać znieczulone przez zawodowego lekarza weterynarii, a następnie należy je wyposażyć w nadajnik i niezwłocznie wypuścić na wolność.

W wyjątkowych przypadkach dopuszcza się stosowanie odstępstw przewidzianych w art. 16 ust. 1 lit. e), jak wyjaśniono w rozdziale 3.2.1, aby umożliwić pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów wilków, z zastrzeżeniem przestrzegania szeregu rygorystycznych warunków. W sprawie C-674/17 Trybunał potwierdził, że pojęcie „pozyskiwania” należy rozumieć jako obejmujące zarówno chwywanie, jak i zabijanie okazów²⁰².

Nie należy co do zasady mylić celu odstępstwa wprowadzonego na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) z celami odstępstwa wprowadzonego na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a)–d) dyrektywy, wobec czego ten pierwszy przepis może służyć jako podstawa do ustanowienia odstępstwa wyłącznie w przypadkach, w których te ostatnie przepisy nie mają znaczenia²⁰³. Jeżeli cel odstępstwa jest zgodny z którymkolwiek z przepisów art. 16 ust. 1 lit. a)–d), takie odstępstwa muszą opierać się na co najmniej jednej z tych liter. Ważne jest zapewnienie przejrzystości odstępstw i przyczyn ich zastosowania. Na przykład, jeżeli głównym celem jest zapobieżenie poważnym szkodom w odniesieniu do zwierząt gospodarskich/własności, należy zastosować uzasadnienie podane w lit. b). Jeżeli wilk nie wykazuje lęku przed człowiekiem i zachowuje się w sposób niebezpieczny, należy zastosować uzasadnienie podane w lit. c). Przepis lit. e) nie stanowi zatem ogólnej podstawy stosowanej w każdym przypadku zabicia zwierzęcia.

Tak jak w przypadku każdego odstępstwa przewidzianego w art. 16 krajowe decyzje zezwalające na zabicie zwierzęcia na podstawie przepisu lit. e) należy podejmować w wyjątkowych, konkretnych i wyraźnych celach zgodnych z celami określonymi w dyrektywie (art. 2) oraz takie decyzje należy odpowiednio uzasadnić.

W sprawie C-674/17 Trybunał uznał, że zwalczanie nielegalnych polowań (kłusownictwa) zasadniczo może stanowić cel, któremu służy odstępstwo wprowadzone na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e), pod warunkiem że przyczynia się ono do zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony danego gatunku w jego naturalnym zasięgu. W tym przypadku krajowy organ przyznający takie odstępstwo musi je odpowiednio uzasadnić w oparciu o ścisłe dane naukowe, w tym dane porównawcze dotyczące oddziaływania takiego odstępstwa na stan ochrony gatunku. Jeżeli celem odstępstwa jest zwalczanie kłusownictwa, organ musi również wziąć pod uwagę najnowsze szacunki dotyczące poziomu kłusownictwa i śmiertelności na podstawie wszystkich przyznanych odstępstw. Takie odstępstwa przyznane w celu zwalczania kłusownictwa powinny zatem prowadzić do zmniejszenia współczynnika śmiertelności w danej populacji w związku z kłusownictwem w takim stopniu, aby mieć korzystny wpływ netto na wielkość populacji wilków.

Ponadto odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e), w porównaniu z odstępstwami, o których mowa w art. 16 ust. 1 lit. a)–d), muszą być zgodne z dodatkowymi rygorystycznymi warunkami. Stosowanie tego odstępstwa jest dozwolone w ściśle nadzorowanych warunkach, musi wiązać się z wyraźnymi zezwoleniami dotyczącymi miejsc, terminów i ilości oraz wymaga ścisłych kontroli terytorialnych, tymczasowych i osobistych służących zapewnieniu skutecznego wykonania odstępstwa. Ponadto odstępstwo należy stosować w sposób wybiórczy, w ograniczonym stopniu i w odniesieniu do ograniczonej liczby okazów.

Jeżeli chodzi o wybiórczość, odstępstwo musi dotyczyć okazów określonych w sposób możliwie najbardziej szczegółowy i najbardziej odpowiedni, uwzględniając cel, do którego dąży dane odstępstwo. Dlatego, jak podkreślono w wyroku Trybunału w sprawie C-674/17, konieczne może okazać się określenie nie tylko gatunku bądź rodzajów lub grup

202 Pkt 32.

203 Zob. pkt 37 wyroku w sprawie C-674/17: „W związku z tym nie należy co do zasady mylić celu odstępstwa wprowadzonego na podstawie art. 16 ust. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej z celami odstępstw wprowadzonych na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a)–d) tej dyrektywy, wobec czego ten pierwszy przepis może służyć jedynie jako podstawa do ustanowienia odstępstwa wyłącznie w przypadkach, w których te ostatnie przepisy nie mają znaczenia”.

osobniczych, których dotyczy odstępstwo, ale również do osobników indywidualnie zidentyfikowanych²⁰⁴.

Jeżeli chodzi o „ograniczoną liczbę”, w każdym przypadku liczba ta będzie zależeć od poziomu populacji (liczby osobników), jej stanu ochrony i cech biologicznych. „Ograniczona liczba” będzie musiała zostać ustalona na podstawie ścisłych informacji naukowych na temat czynników geograficznych, klimatycznych, środowiskowych i biologicznych, a także wskaźników reprodukcji i całkowitej rocznej śmiertelności spowodowanej przyczynami naturalnymi. Liczba musi być także wyraźnie określona w decyzjach o odstępstwie.

2) Brak zadowalającej alternatywy

W ramach drugiego warunku wstępnego należy wykazać, że „nie ma zadowalającej alternatywy”. Oznacza to, że w pierwszej kolejności zawsze należy rozważyć zastosowanie metod zapobiegawczych i niewymagających uśmiercania (a odstępstwo stanowi ostateczność). Rozwiązania alternatywne będą zależały od kontekstu i konkretnych celów rozważanego odstępstwa oraz powinny opierać się na najlepszej wiedzy i najlepszych doświadczeniach dostępnych w danej sytuacji.

Na przykład w przypadku szkód w odniesieniu do zwierząt gospodarskich przed zatwierdzeniem odstępstwa należy priorytetowo potraktować rozwiązania alternatywne niewymagające uśmiercania oraz prawidłowo wdrożyć odpowiednie i zasadne środki zapobiegawcze w celu ograniczenia ryzyka ataków dokonywanych przez drapieżników, które to środki obejmują nadzór przez pasterzy, stosowanie psów pasterskich strzegących zwierząt gospodarskich, zabezpieczenie zwierząt gospodarskich ogrodzeniem lub alternatywne metody zarządzania zwierzętami gospodarskimi (np. kontrola cielenia się/jagnienia się). Dopiero po zastosowaniu tego typu alternatywnych działań, które okażą się nieskuteczne lub jedynie częściowo skuteczne, lub jeżeli takich alternatywnych działań nie można podjąć w danym przypadku, można zatwierdzić odstępstwo w celu rozwiązania (pozostaje części) problemu.

W przypadku wilków zuchwałych lub zachowujących się nietypowo, lub też wilków kojarzących obecność ludzi z pokarmem w pierwszej kolejności należy rozważyć usunięcie danej przyczyny (np. atraktanta w postaci pokarmu występującego w związku ze złym gospodarowaniem odpadami) i warunkowanie awersyjne, które ma odstraszyć wilki i skutkować zmianą ich zachowania tak, aby przestały zbliżać się do ludzi (na przykład za pomocą kilku rodzajów środków odstrasżających i narzędzi niewymagających uśmiercania) (Reinhardt i in., 2018). Odstępstwo można przyznać dopiero wówczas, gdy takie alternatywne rozwiązania zostaną rozważone i okażą się niewystarczające lub niemożliwe do realizacji w danym przypadku.

W kwestii wyżej wymienionych odstępstw mających na celu ograniczenie kłusownictwa TSUE (w sprawie C-674/17, pkt 48, 49, 50) wyjaśnił, że należy uznać, iż samo istnienie nielegalnej działalności, takiej jak kłusownictwo, lub trudności, na jakie napotyka sprawowanie nad nią kontroli nie są wystarczające, aby zwolnić państwo członkowskie z obowiązku zapewnienia ochrony gatunków chronionych na mocy załącznika IV do dyrektywy siedliskowej. Przeciwnie – w takiej sytuacji na państwie tym spoczywa obowiązek priorytetowego traktowania, z jednej strony, ścisłego i skutecznego nadzoru nad tą nielegalną działalnością, a z drugiej strony, stosowania środków zgodnych z zakazami ustanowionymi w art. 12–14 i art. 15 lit. a) i b) tej dyrektywy. Aby uzasadnić swój przypadek odstępstwa, państwo członkowskie powinno przedstawić jasne i wystarczające uzasadnienie braku zadowalającej alternatywy dla osiągnięcia celów, odnosząc się do braku jakiegokolwiek innego zadowalającego rozwiązania lub do odpowiednich sprawozdań technicznych, prawnych i naukowych.

204 Sprawa C-674/17, pkt 73.

3) Zachowanie populacji we właściwym stanie ochrony

Trzecim warunkiem wstępnym jest zapewnienie, aby odstępstwo nie było „szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu”.

Zgodnie z art. 1 lit. i) dyrektywy siedliskowej „stan ochrony gatunków” oznacza sumę oddziaływań na te gatunki, mogących mieć wpływ na ich długofalowe rozmieszczenie i obfitość ich populacji w obrębie terytorium państwa członkowskiego. Stan ochrony gatunku jest właściwy, jeżeli: (i) populacje „utrzymują się w skali długoterminowej jako trwałe składniki swoich siedlisk przyrodniczych”; (ii) „naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości” oraz (iii) „istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas”. Dalsze informacje można znaleźć w wytycznych dotyczących sprawozdawczości na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej.

Spełnienie tego warunku (tj. tego, aby odstępstwo nie było szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu) wymaga oceny możliwego wpływu odstępstwa zarówno na daną populację, jak i na stan ochrony gatunku na terytorium państwa członkowskiego.

Decyzje w sprawie stosowania odstępstw oraz ocena możliwych skutków odstępstw dla stanu ochrony danej populacji muszą opierać się na dokładnej wiedzy o danej populacji wilków i tendencjach dotyczących tej populacji. Należy również odpowiednio ocenić dodatkowe i skumulowane skutki odstępstw, biorąc pod uwagę wszelkie inne bezpośrednie lub pośrednie negatywne skutki działalności człowieka (w tym przypadkowe i nielegalne zabijanie). Jest to konieczne do zapewnienia, aby decyzja w tym zakresie nie była szkodliwa dla stanu ochrony populacji.

W sprawie C-674/17 (pkt 57–61) TSUE podkreślił, że odstępstwo na podstawie art. 16 ust. 1 musi opierać się na kryteriach zapewniających długoterminowe zachowanie dynamiki i stabilności społecznej gatunków, których dotyczą. Należy zatem odpowiednio ocenić skumulowany demograficzny i geograficzny wpływ wszystkich odstępstw na daną populację, w połączeniu z ewentualną śmiertelnością z przyczyn naturalnych lub przyczyn spowodowanych przez człowieka.

Należy ocenić wpływ „na poziomie lokalnym i na terytorium tego państwa członkowskiego lub, w stosownych przypadkach, na dany region biogeograficzny, jeżeli granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunkowy oraz, w miarę możliwości, na poziomie transgranicznym”. Nie należy jednak uwzględniać części „naturalnego zasięgu danej populacji, rozciągającego się na pewne części terytorium państwa trzeciego, które nie jest związane obowiązkami ścisłej ochrony gatunków będących przedmiotem zainteresowania Unii”.

W sprawie C-342/05 Trybunał orzekł, że odstępstwa dotyczące populacji, których stan ochrony jest niekorzystny, mogą być możliwe „w wyjątkowych okolicznościach”, i „jeżeli zostanie należycie wykazane, że nie doprowadzą one do pogorszenia niewłaściwego stanu ochrony tych populacji lub uniemożliwienia ich odtworzenia w warunkach właściwego stanu ochrony”. Trybunał stwierdził, że „nie można wykluczyć, że odstrzał ograniczonej liczby okazów okaże się bez wpływu na określony w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej cel, polegający na utrzymaniu we właściwym stanie ochrony populacji wilków w jej naturalnym zasięgu. Takie odstępstwo byłoby więc neutralne dla tego gatunku”.

W wyroku w sprawie C-674/17 (pkt 66–69) TSUE potwierdził, że można stosować takie podejście, i dodał odniesienie do zasady ostrożności: „w odniesieniu do wpływu niekorzystnego stanu ochrony gatunku na możliwość zezwolenia na odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, Trybunał orzekł już, że wprowadzanie

takich odstępstw jest możliwe w drodze wyjątku, jeżeli zostanie należycie wykazane, że nie pogorszy to niekorzystnego stanu ochrony takich populacji ani nie zapobiegnie ich przywróceniu do właściwego stanu ochrony". Jednak „jeśli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy takie odstępstwo ma szkodliwy wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji gatunku zagrożonego wyginięciem we właściwym stanie ochrony, to państwo członkowskie powinno powstrzymać się od ustanowienia lub wprowadzenia w życie takiego odstępstwa”.

Odstępstwa dotyczące zabicia bardzo niewielu okazów można zatem przyznawać indywidualnie dla każdego przypadku, nawet jeśli stan ochrony gatunku nie jest (jeszcze) właściwy, pod warunkiem że odstępstwo jest obojętne dla stanu ochrony gatunku, co oznacza, że nie zagraża osiągnięciu celu, jakim jest odtworzenie i zachowanie populacji wilka we właściwym stanie ochrony w jego naturalnym zasięgu. Odstępstwo nie może zatem mieć ogólnego negatywnego wpływu netto na dynamikę populacji, naturalny zasięg, strukturę i zdrowie populacji (w tym na aspekty genetyczne) ani potrzeby danej populacji wilków dotyczące łączności.

W związku z tym im mniej stan ochrony jest właściwy a tendencje korzystne, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo, że ten trzeci warunek wstępny może być spełniony i że przyznanie odstępstw będzie uzasadnione, z wyjątkiem najbardziej wyjątkowych okoliczności. Stan ochrony gatunków i tendencje w tym zakresie (na poziomie biogeograficznym i na poziomie populacji), oparte na dokładnej wiedzy i danych, są zatem kluczowym aspektem oceny, czy spełniono trzeci warunek wstępny.

Odstępstwa oraz rola właściwego stanu ochrony i planów ochrony gatunków

Odpowiedni i kompleksowy plan ochrony wilków i zarządzania ich populacją może zapewnić dobre ogólne ramy na potrzeby wdrożenia wszystkich niezbędnych narzędzi i środków, w tym możliwego stosowania odstępstw. W sytuacji gdy takie plany są właściwie wykonywane i przynoszą potwierdzone rezultaty w zakresie właściwego stanu ochrony, art. 16 dyrektywy siedliskowej umożliwia niezbędną swobodę dzięki stosowaniu odstępstw.

Odstępstwa od ścisłej ochrony wilków można lepiej uzasadnić, jeżeli w państwie członkowskim ustanowiono i właściwie wdrożono kompleksowy zbiór odpowiednich, skutecznych i możliwych do zweryfikowania środków w celu zapewnienia skutecznej ochrony oraz osiągnięcia lub zachowania właściwego stanu ochrony gatunku.

Taka sytuacja ma miejsce, jeżeli:

- istnieje odpowiedni plan ochrony wilków i odbudowy ich populacji, który jest w pełni i prawidłowo wykonywany i dobrze monitorowany oraz służy zapewnieniu właściwego stanu ochrony i rozwiązaniu konfliktów społeczno-ekonomicznych;
- plan oparto na najlepszych dostępnych danych naukowych oraz na solidnym systemie monitorowania populacji wilków;
- wdrożono wszystkie niezbędne środki zapobiegawcze i kompensujące;
- wdrożono odpowiednie środki w celu skutecznego zwalczania kłusownictwa (takie jak kryminalizacja, egzekwowanie przepisów i zwiększanie świadomości) oraz zaradzenia innym antropogenicznym czynnikom zwiększającym śmiertelność (takich jak śmiertelne wypadki na drodze);
- skutecznie zaradzono wszystkim pozostałym zagrożeniom dla ochrony wilków na danym terenie (np. hybrydyzacji);
- odpowiednio zaradzono pozostałym przyczynom śmiertelności wypasanych zwierząt gospodarskich (np. problemowi psów bez opieki);
- cele i warunki dotyczące odstępstw jasno określono i uzasadniono za pomocą odpowiednich dowodów naukowych. Udowodniono, że nie ma zadowalającej

alternatywy i że metoda polegająca na uśmiercaniu zastosowana w ramach odstępstwa jest jedynym sposobem zapobieżenia poważnej szkodzi bądź jej ograniczenia lub osiągnięcia pozostałych celów odstępstwa, zgodnie z odpowiednim prawodawstwem. Odstępstwa ocenia się indywidualnie dla każdego przypadku i w ten sam sposób podejmuje się decyzję w ich sprawie;

- proponowane odstępstwo nie jest szkodliwe dla stanu ochrony populacji zarówno na poziomie lokalnej populacji, jak i całego naturalnego zasięgu danego gatunku.

BIBLIOGRAFIA:

- Andersen, R., Linnell, J. D. C. i Solberg, E. J. (2006), „The future role of large carnivores on terrestrial trophic interactions: the northern temperate view”, *Large herbivore ecology, ecosystem dynamics and conservation*, s. 413–448, red. Danell, K., Bergström, R., Duncan, P. i Pastor, J., Cambridge, Cambridge University Press.
- Barkham, P., „Denmark Gets Its First Wild Wolf Pack in 200 Years”, *THE GUARDIAN*, 4 maja 2017, <http://www.theguardian.com/environment/2017/may/04/denmark-gets-its-first-wild-wolf-pack-in-200-years>.
- Bassi, E., Gazzola, A., Bonghi, P., Scandura, M., Apollonio, M. (2020), „Relative impact of human harvest and wolf predation on two ungulate species in Central Italy”, w: *Ecological Research*, t. 35, nr 4, <https://esj-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1440-1703.12130>.
- Bath, A. J. i Majic, A. (2001), „Human dimensions in wolf management in Croatia: understanding attitudes and beliefs of residents in Gorski kotar, Lika and Dalmatia towards wolves and wolf management”, *Large Carnivore Initiative for Europe*, www.lcie.org.
- Boffey, D., „Pioneering Wolf Becomes First Sighted in Belgium for a Century”, *THE GUARDIAN*, 22 stycznia 2018, <http://www.theguardian.com/environment/2018/jan/22/pioneering-female-becomes-first-wolf-in-belgium-in-a-century>.
- Boitani, L. (2003), „Wolf conservation and recovery” *Wolves: behavior, ecology, and conservation*, s. 317–340, red. Mech, L. D. i Boitani, L., Chicago, University of Chicago Press.
- Boitani, L. i in. (2015), „Key actions for Large Carnivore populations in Europe”, *Institute of Applied Ecology (Rzym, Włochy), sprawozdanie dla Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, Komisja Europejska, Bruksela*, https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf.
- Breitenmoser, U., Breitenmoser-Würsten, C., Carbyn, L. N. i Funk, S. M. (2001), „Assessment of carnivore reintroductions”, *Carnivore conservation*, s. 241–281, red. Gittleman, J. L., Funk, S. M., Macdonald, D. W. i Wayne, R. K., Cambridge, Cambridge University Press.
- Breitenmoser, U. (1998), „Large predators in the Alps: the fall and rise of man's competitors”, *Biological Conservation*, t. 83, nr 3, s. 279–289.
- Carpio, A., Acevedo, P. i Apollonio, M. (2020), „Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations”, *Mammal Review*, t. 51, 10.1111/mam.12221, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/mam.12221>.
- CDP News (2018) Carnivore Damage Prevention News, <http://www.medwolf.eu/index.php/cdpnews.html>, <http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>.
- Chapron, G., P. Kaczensky, J. Linnell, M. von Arx i in. (2014), „Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes”, *Science*, 19 grudnia 2014, t. 346, nr 6216, s. 1517–1519.
- Rada Europy (2014), „Recommendation no 173 (2014) on hybridisation between wild grey wolves (*Canis lupus*) and Domestic dogs (*Canis lupus familiaris*)”, <https://rm.coe.int/0900001680746351>.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (2007), sprawa C-342/05, wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 14 czerwca 2007 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Finlandii, „Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 92/43/EWG — Ochrona siedlisk przyrodniczych — Dzika fauna i flora — Polowanie na wilki”.

- Chorwackie Ministerstwo Kultury (2010), „Wolf Management Plan in the Republic of Croatia for the period 2010–2015”, <http://www.life-vuk.hr/eng/wolf-management-plan/wolf-management-plan-in-croatia/wolf-management-plan-in-the-republic-of-croatia-for-the-period-2010%E2%80%932015-837.html>
- Decker, D. J., Brown, T. L. i Siemer, W. F. (2001), „Human dimensions of wildlife management in North America”, Bethesda, Maryland, USA, The Wildlife Society.
- DREAL (2018), strona internetowa Direction regionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement, Données surs les dommages, <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/protocole-dommages-a3854.html>
- DBBW (2018), strona internetowa die Dokumentations – und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW), <https://www.dbb-wolf.de/>
- Decker, D. J., Brown, T. L. i Siemer, W. F. (2001), „Human dimensions of wildlife management in North America”, Bethesda, Maryland, USA, The Wildlife Society.
- Echegaray, J. i Vila, C. (2010), „Noninvasive monitoring of wolves at the edge of their distribution and the cost of their conservation”, *Animal Conservation*, t. 13, nr 2, s. 157-161.
- Komisja Europejska (2017), Golden Eagle conservation scheme – Finland, Farming for Biodiversity - The results-based agri-environment schemes, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/golden-eagle-conservation-scheme-finland_en.htm
- Platforma UE na rzecz dużych drapieżników (2019), platforma UE na rzecz współistnienia ludzi i dużych drapieżników, analizy przykładów, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm
- Fernández-Gil A, Naves J, Ordiz A, Quevedo M, Revilla E, Delibes M (2016), „Conflict Misleads Large Carnivore Management and Conservation: Brown Bears and Wolves in Spain”, *PLoS ONE*, t. 11, nr 3, e0151541, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0151541>
- Fernández-Gil, S. Cadete da Rocha Pereira, S Dias Ferreira Pinto, I. Di Silvestre (2018) „Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States”, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)59684_4](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)59684_4)
- GCG (2018), Grupo Campo Grande para la coexistencia del lobo y la ganadería extensiva, „Declaration of the Campo Grande Group toward the coexistence of the iberian wolf and extensive stock-raising”, http://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2018/08/DeclaracionGCG_v3_eng.pdf
- Gtowaciflski, Z. i Profus, P. (1997), „Potential impact of wolves *Canis lupus* on prey populations in Eastern Poland”, w: *Biological Conservation*, t. 80 (1997), s. 99–106.
- Hovardas, T., K. Marsden, S. Psaroudas, Y. Mertzanis, K. Brandt (2017), „Case studies for coexistence: examples of good practice in supporting coexistence between people and large carnivores” http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/144_case%20studies%20analysis%20report.pdf.
- Kojola, I., P. Helle, S. Heikkinen (2011), „Susikannan viimeaikaiset muutokset Suomessa eri aineistojen valossa”, Suomen Riista 65, <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/530616>.
- Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. i Ronkainen, S. (2004), „Predation on European forest reindeer (*Rangifer tarandus*) by wolves (*Canis lupus*) in Finland”, *Journal of Zoology*, t. 263, nr 3, Londyn, s. 229–236.
- KORA (2016), „Wolves living in proximity to humans”, https://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_Bericht_76_Wolves_living_in_proximity_to_humans.pdf.

- Kontaktbüro Wölfe in Sachsen (2019), strona internetowa Kontaktbüro Wölfe in Sachsen, <https://www.wolf-sachsen.de/en/wolfsregion/the-contact-office>.
- LCIE (2018), strona internetowa inicjatywy na rzecz dużych drapieżników w Europie, <http://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->.
- LCIE (2019), „Policy support statements of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE): Management of bold wolves” https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163_PPS_bold%20wolves.pdf.
- Leonard, J. A., Echegaray, J., Randi, E. i Vilà, C. (2014), „Impact of hybridization on the conservation of wild canids”, s. 170–184, w: red. Gompper, M.E., „Free ranging dogs and wildlife conservation”, Oxford University Press, Oxford, Zjednoczone Królestwo, s. 312.
- Liberg, O, G. Chapron, P. Wabakken, H. Pedersen, N. Hobbs, H. Sand (2011), „Shoot, shovel and shut up”, *Proceedings of the Royal Society B*, t. 279, nr 1730, <https://doi.org/10.1098/rspb.2011.1275>.
- LIFE DINALP BEAR (2016), „Non-consumptive use of brown bears in tourism: guidelines for responsible practices”, http://dinalpbear.eu/wp-content/uploads/Odgovorno-opazovanje-medvedov-v-severnih-Dinaridih_EN_web.pdf.
- LIFE EUROLARGECARNIVORES (2019), LIFE EUROLARGECARNIVORES: Improving coexistence with large carnivores, <https://www.eurolargecarnivores.eu/en/>.
- Linnell i Alleau (2016), „Predators That Kill Humans: Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People”, *Problematic Wildlife*, DOI: 10.1007/978-3-319-22246-2_17, https://www.researchgate.net/publication/301267098_Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People.
- Linnell, J. i in. (2002), „The fear of wolves: A review of wolf attacks on humans”, NINA Oppdragsmelding 731, s. 1–65, Trondheim, styczeń 2002, <https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2002.Review.wolf.attacks.pdf>.
- Linnell, J. D. C., Brøseth, H., Solberg, E. J. i Brainerd, S. M. (2005), „The origins of the southern Scandinavian wolf population: potential for natural immigration in relation to dispersal distances, geography and Baltic ice”, *Wildlife Biology*, t. 11, s. 383–391.
- Linnell, J. D. C., Nilsen, E. B., Lande, U. S., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., Andersen, R. i Breitenmoser, U. (2005), „Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality”, w: „People & Wildlife, conflict or co-existence?”, s. 162–175, red. Woodroffe, R., Thirgood, S. i Rabinowitz, A., Cambridge, Cambridge University Press.
- Linnell, J.D.C., Odeen J., Smith, M.E., Aanes, R. i Swenson, J.E. (1999), „Large carnivores that kill livestock: do »problem individuals« really exist?”, *Wildlife Society Bulletin* 1999, t. 27, nr 3, s. 698–705.
- Linnell, J. D. C., Promberger, C., Boitani, L., Swenson, J. E., Breitenmoser, U. i Andersen, R. (2005), „The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the »half-full« forests of Europe”, w: „Carnivorous animals and biodiversity: does conserving one save the other?”, s. 381–398, red. Ray, J. C., Redford, K. H., Steneck, R. S. i Berger, J., Waszyngton, Island Press.
- Linnell J., V. Salvatori i L. Boitani (2008), „Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe”, sprawozdanie z realizacji inicjatywy na rzecz dużych drapieżników w Europie, sporządzone dla Komisji Europejskiej (zamówienie nr 070501/2005/424162/MAR/B2), http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf.

- Linnell, J. (2013), „From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions” (zamówienie nr 070307/2012/629085/SER/B3), John D. C. Linnell, Norwegian Institute for Nature Research (NINA), PO Box 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim, NORWEGIA, 2013, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf.
- Linnell, J. (2014), „The symbolic wolf: Competing visions of the European landscapes”, LCIE blog, <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>.
- Linnell, J. (2016), „First wolf reproduction in Austria since 19th century”, <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/87/First-wolf-reproduction-in-Austria-since-19th-century>.
- Linnell, J. D. C. i Cretois, B. (2018), „Research for AGRI Committee – The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe”, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, Bruksela, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29617488.
- Linnell, J. D. C., Kovtun, E. i Rouart, I. (2021), „Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020”, NINA Report 1944, Norwegian Institute for Nature Research, <https://brage.nina.no/nina-xmllui/bitstream/handle/11250/2729772/ninarapport1944.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Lute, M.L., Carter N.H., López-Bao J.V., Linnell, J.D.C. (2018), „Conservation professionals agree on challenges to coexisting with large carnivores but not on solutions”, *Biological Conservation*, t. 218, 2018, s. 223–232, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320717316166>.
- Marsden, K., Hovardas, T., Spyros Psaroudas, S., Mertzanis, Y., Callisto, Baatz, U. (2016), „EU Platform on Large Carnivores: Supporting good practice for coexistence – presentation of examples and analysis of support through the EAFRD”, sekretariat platformy dla Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Środowiska, zamówienie publiczne na usługi nr 07.0202/2015/713809/SER/ENV/B.3, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf.
- Marucco F., Boitani L. (2012), „Wolf population monitoring and livestock depredation preventive measures in Europe”, *Hystrix*, t. 23, nr 1, s. 1–4, doi:10.4404/hystrix-23.1-6364.
- MTEs, MAA (2018), „National action plan 2018-2023 on the wolf and stock-rearing activities”, http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/nap_wolf_and_stock-rearing_activities_2018-2023.pdf.
- Mykrä, S., M. Pohja-Mykrä, T. Vuorisalo (2017), „Hunters’ attitudes matter: diverging bear and wolf population trajectories in Finland in the late nineteenth century and today”, *European Journal of Wildlife Research*, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-017-1134-1>.
- Odden, J., Linnell, J. D. C., Moa, P. F., Herfindal, I., Kvam, T. i Andersen, R. (2002), „Lynx depredation on domestic sheep in Norway”, *Journal of Wildlife Management*, t. 66, nr 1, s. 98–105.
- Persson, J., Geir R. Rauset Guillaume Chapron, „Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery”, *Conservation Letters*, t. 8, nr 5, pierwsza publikacja: 30 marca 2015, <https://doi.org/10.1111/conl.12171>.
- Pohja-Mykrä, M. (2016), „Felony or act of justice? – Illegal killing of large carnivores as defiance of authorities”, *Journal of Rural Studies*, t. 44, s. 46–54, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.01.003>.

- Proteggi il tuo bestiame (2019), strona internetowa Proteggi il tuo bestiame, <http://www.protezionebestiame.it/>.
- Regionalne platformy na rzecz dużych drapieżników (2019), strona internetowa regionalnych platform dotyczących relacji ludzi i dużych drapieżników, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm.
- Reinhardt i in. (2018), „Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –BfN Skript 502”, <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf>.
- „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive. Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018. Final version – May 2017”, Europejska Agencja Środowiska (EEA) i Europejskie Centrum Tematyczne ds. Różnorodności Biologicznej (ETC/BD), http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17. Rigg R., Find’o S., Wechselberger M., Gorman M., Sillero-Zubiri C., MacDonald D. (2011), „Mitigating carnivore-livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia 2011”, *Oryx*, t. 45, nr 2, s. 272–280, doi: 10.1017/S0030605310000074.
- Rigg, R., T. Skrbinšek, J. Linnell (2014), „Engaging stakeholders in wildlife monitoring a pilot study of wolves in Slovakia using non-invasive genetic sampling”, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/pa_slovakia_final_report.pdf
- Ripple, W.J. i Beschta, R.L., (2012), „Large predators limit herbivore densities in northern forest ecosystems”, *European Journal of Wildlife Research*, t. 58, s. 733–742, (2012), <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>.
- Red. Salvatori, V. (2012), „Large carnivore conservation and Management in Europe: the contribution of EC co-funded LIFE projects”, Istituto di Ecologia Applicata, Via B. Eustachio 10, 00161 Rzym, WŁOCHY, 2013, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_2_life_and_l.c.pdf.
- Salvatori, V., Godinho, R., Braschi, C., Boitani, L., Ciucci, P. (2019), „High levels of recent wolf x dog introgressive hybridization in agricultural landscapes of central Italy”, *European Journal of Wildlife Research*, t. 65, s. 73–87, doi.org/10.1007/s10344-019-1313-3.
- Santiago-Avila F. J., Cornman A. M., Treves A. (2018), „Killing wolves to prevent predation on livestock may protect one farm but harm neighbours”, *PLoS ONE*, t. 13, nr 1, e0189729, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189729>.
- Skogen, K., Haaland, H., Brainerd, S. i Hustad, H. (2003), „Lokalne opinie na temat dużych drapieżników o radzenia sobie z nimi: badanie przeprowadzone w czterech gminach” [„Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger”], Norwegian Institute for Nature Research Fagrapport 070, s. 1–30.
- Skogen, K. i Krange, O. (2003), „A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community”, *Sociologia Ruralis*, t. 43, nr 3, s. 309–325.
- Sundqvist, A.K., Ellegren, H. i Vilà, C. (2008), „Wolf or dog? Genetic identification of predator from saliva collected around bite wounds on prey”, *Conservation Genetics*, t. 9, nr 5, s. 1275–1279.
- Tasch, B. (2017), „First Official Proof of Wolf in Luxembourg Since 1893”, LUXEMBOURG TIMES, 1 września 2017, <http://luxtimes.lu/archives/1112-first-official-proof-of-wolf-in-luxembourg-since-1893>
- Trouwborst, A. i F.M. Fleurke (2018), „Killing Wolves Legally – Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law”, *Journal of International Wildlife Law and Policy*, przyjęto do publikacji.

van Eeden L. M., Eklund A., Miller J. R. B., López-Bao J. V., Chapron G., Cejtin M. R., Crowther M. S., Dickman C. R., Frank J., Kropfel M., Macdonald D. W., McManus J., Meyer T. K., Middleton A. D., Newsome T. M., Ripple W. J., Ritchie E. G., Schmitz O. J., Stoner K. J., Tourani M., Treves A. (2018), „Carnivore conservation needs evidence-based livestock protection”, *PLoS Biology*, wrzesień 2018, t. 16, nr 9, e2005577, doi. 10.1371/journal.pbio.2005577.

Wielgus R. B., Peebles K. A. (2014), „Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations”, *PLoS ONE*, t. 9, s.12, e113505, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0113505>.

Young, J. C., Searle, K., Butler, A., Simmons, P., Watt A. D., Jordan, A. (2016), „The role of trust in the resolution of conservation conflicts”, *Biological Conservation*, t. 195, s. 196–202.

Platforma UE na rzecz dużych drapieżników:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm.

Regionalna platforma na rzecz dużych drapieżników:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm.