Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 22 listopada 2012 r.[1]

Sprawa C-258/11

Peter Sweetman
Irlandia
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
przeciwko
An Bord Pleanala

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supreme Court (Irlandia)]

Środowisko naturalne — Specjalne obszary ochrony — Ocena skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla chronionego terenu — Niekorzystny wpływ na integralność terenu

Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 dyrektywy siedliskowej[2]. Szczególnie chodzi o kwestię dokonania przez Trybunał właściwej wykładni art. 6 ust. 3, odnoszącego się do planów i przedsięwzięć, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu siedliska. Przepis ten stosuje się w sytuacji, gdy taki plan lub przedsięwzięcie „może […] w istotny sposób oddziaływać" na teren. W takim wypadku konieczna jest odpowiednia ocena skutków dla danego terenu. Tylko wtedy, gdy w wyniku tej oceny właściwe władze krajowe upewniły się, że plan lub przedsięwzięcie nie „wpłynie […] niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u]", mogą wyrazić na niego zgodę. Sąd odsyłający zwraca się o udzielenie mu wskazówek w przedmiocie znaczenia ostatniego z tych zwrotów.

Ramy prawne

Prawo Unii

2. Artykuł 1 dyrektywy siedliskowej zawiera następujące definicje:

„a) *ochrona* oznacza zespół środków wymaganych do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory we właściwym stanie ochrony, określonym w lit. e) oraz i);

[…]

1 — Język oryginału: angielski.

2 — 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, s. 7; (zwana dalej „dyrektywą siedliskową").

d) *typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym* oznaczają typy siedlisk przyrodniczych zagrożonych zanikiem, które występują na terytorium określonym w art. 2 i w odniesieniu do ochrony których Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium, określonego w art. 2; typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym są w załączniku I oznaczone gwiazdką*;

e) *stan ochrony siedliska przyrodniczego* oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

— jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,

— szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości, oraz,

— stan ochrony jego typowych gatunków jest właściwy, w rozumieniu lit. i);

[…]

i) *stan ochrony gatunków* oznacza sumę oddziaływań na te gatunki, mogących mieć wpływ na ich długofalowe rozmieszczenie i obfitość ich populacji w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

Stan ochrony gatunku zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

— dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanych gatunków wskazują, że same utrzymują się w skali długoterminowej jako trwały składnik swoich siedlisk przyrodniczych;

— naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości, oraz

— istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas;

j) *teren* oznacza geograficznie określony obszar o wyraźnie wyznaczonym rozmiarze;

k) *teren mający znaczenie dla Wspólnoty* oznacza teren, który w regionie lub regionach biogeograficznych, do których należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia typu siedliska przyrodniczego we właściwym stanie ochrony, wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także może się znacząco przyczynić do spójności sieci Natura 2000, o której mowa w art. 3, lub przyczynia się znacząco do zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu lub regionów biogeograficznych.

[…]

l) *specjalny obszar ochrony* oznacza teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony".

3. Artykuł 2 stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu 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.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty.

3. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne".

4. Artykuł 3 ust. 1 stanowi:

„Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

[…]"

5. Artykuł 4 ustanawia procedurę wyznaczania terenów siedlisk na podstawie dyrektywy siedliskowej. Zasadniczo jest to związane z przygotowaniem przez każde państwo członkowskie wykazu odpowiednich terenów, który następnie zostaje przekazany Komisji (art. 4 ust. 1). Następnie na podstawie dostarczonych informacji Komisja, w porozumieniu z każdym państwem członkowskim, opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (zwanych dalej „TZW") w celu określenia terenów obejmujących jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym. Wykaz wybranych terenów zostaje następnie formalnie przyjęty przez Komisję (art. 4 ust. 2). Po zatwierdzeniu terenu jako TZW, zgodnie z procedurą określoną w ust. 2, państwo członkowskie wyznacza ten teren jako specjalny obszar ochrony (zwany dalej „SOO") w terminie nieprzekraczającym sześciu lat (art. 4 ust. 4). Jednak wraz z umieszczeniem terenu w wykazie TZW przyjętych przez Komisję, podlega obowiązkom określonym w art. 6 ust. 2–4 (art. 4 ust. 5).

6. Artykuł 6 stanowi:

„1. Dla [SOO] państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I lub gatunków wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na [SOO] pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego".

7. Załącznik 1 do dyrektywy siedliskowej obejmuje wpis:

— „8240 * Chodniki wapienne".

Prawo krajowe

8. Inwestycje drogowe w Irlandii podlegają przepisom Roads Act 1993 (ustawy z 1993 r. o drogach), ze zmianami. Artykuły 50 i 51 tej ustawy wraz z European Communities (Environmental Impact Assessement) (Amendment) Regulations 1999 (znowelizowanymi rozporządzeniami z 1999 r. w sprawie oceny oddziaływania na środowisko naturalne) określają procedurę wydawania pozwoleń na budowę w odniesieniu do tych przedsięwzięć. Procedura ta wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko naturalne w rozumieniu dyrektywy 85/337[3].

9. Ponadto, jeżeli inwestycja drogowa może w istotny sposób oddziaływać na pewne tereny o dużym znaczeniu ekologicznym, będzie podlegać regulacjom European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (rozporządzenia z 1997 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych, zwanego dalej „rozporządzeniem z 1997 r."), ze zmianami, które transponuje dyrektywę siedliskową do prawa irlandzkiego.

10. „Teren europejski" zdefiniowany jest w art. 2 rozporządzenia z 1997 r. i obejmuje teren, który Irlandia proponuje wskazać Komisji do przyjęcia jako TZW. Artykuł 4 rozporządzenia z 1997 r. ustanawia procedurę zgłaszania terenów na poziomie państwowym Irlandii. Tereny takie zostają następnie ujęte w wykazie przekazywanym Komisji Europejskiej zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

3 — Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, s. 40).

11. Artykuł 30 rozporządzenia z 1997 r. stanowi:

„1. Jeżeli proponowana inwestycja drogowa, której dotyczy wniosek o zatwierdzenie przez Minister for the Environment (ministra środowiska) złożony na podstawie art. 51 Roads Act 1993, nie jest ani bezpośrednio związana, ani konieczna do zagospodarowania terenu, ale która może na niego w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi przedsięwzięciami, Minister for the Environment zapewni, aby została przeprowadzona odpowiednia ocena jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

[…]

3. Minister for the Environment, uwzględniając wnioski wynikające z oceny przeprowadzonej na podstawie ust. 1, wyraża zgodę na proponowaną inwestycję drogową dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie ono niekorzystnie na integralność danego terenu europejskiego.

[…]

5. Minister for the Environment może, pomimo negatywnej oceny oraz gdy jest przekonany o braku rozwiązań alternatywnych, wydać decyzję o pozwoleniu na proponowaną inwestycję drogową, w przypadku gdy proponowana inwestycja drogowa musi zostać zrealizowana z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.

6. a) Z zastrzeżeniem lit. b), powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego obejmują interesy mające charakter społeczny lub gospodarczy;

b) Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkany przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to:

i) względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego,

ii) korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub,

iii) po wyrażeniu opinii przez Komisję – inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”.

12. Według sądu odsyłającego skutek uregulowań krajowych polega na tym, że teren zostaje objęty ochroną równoważną z ochroną wynikającą z art. 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej z dniem, w którym zainteresowani właściciele i użytkownicy zostają powiadomieni o propozycji ujęcia danego terenu w wykazie przeznaczonym do przekazania Komisji. Ochrona taka będzie mieć zatem zastosowanie przed datą ujęcia tego terenu w wykazie TZW przyjętych przez Komisję zgodnie z art. 4 dyrektywy siedliskowej.

Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania głównego oraz pytania prejudycjalne

13. Decyzją 2004/813[4] Komisja – działając na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej – przyjęła projekt wykazu TZW. Wykaz ten ujmował teren Lough Corrib i przylegające obszary położone w hrabstwie Galway w Irlandii. Łączna powierzchnia terenu sięgała około 20 582 ha.

4 — Decyzja Komisji 2004/813/WE z dnia 7 grudnia 2004 r. przyjmująca, na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG, wykaz terenów atlantyckiego regionu biogeograficznego mających znaczenie dla Wspólnoty (Dz.U. L 387, s. 1).

14. Decyzją 2008/23[5] Komisja uchyliła decyzję 2004/813 i przyjęła pierwszy uaktualniony wykaz TZW. Wykaz ten ujmował teren Lough Corrib o niezmienionej powierzchni.

15. W grudniu 2006 r. właściwy minister zgłosił na poziomie krajowym powiększony pod względem obszaru teren Lough Corrib, obejmujący powierzchnię około 25 253 ha. Zwiększył się on o mniej więcej 4 760 ha. Powiększony pod względem obszaru teren obejmuje 270 ha chodników wapiennych, które stanowią typ siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym w rozumieniu załącznika I do dyrektywy siedliskowej.

16. W grudniu 2007 r. powiększony pod względem obszaru teren został ujęty w wykazie terenów przekazanym Komisji przez Irlandię na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

17. Decyzją 2009/96[6] Komisja uchyliła decyzję 2008/23 i przyjęła drugi uaktualniony wykaz TZW. Wykaz ten ujmował powiększony pod względem obszaru teren Lough Corrib.

18. W tym czasie An Bord Pleanala (irlandzki urząd ds. zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „urzędem") będąca właściwym krajowym organem władzy w Irlandii w rozumieniu art. 6 dyrektywy siedliskowej wydała w dniu 20 listopada 2008 r. decyzję (zwaną dalej „sporną decyzją") o pozwoleniu na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie proponowanej drogi, mającej przebiegać częściowo przez teren Lough Corrib. Proponowana droga jest określana mianem „N6 Galway City Outer Bypass Road Scheme" (przedsięwzięcie drogowe N6 – obwodnica miasta Galway). Część terenu Lough Corrib, przez który ma przebiegać droga, wchodzi w skład wspomnianego w pkt 15 powyżej obszaru o powierzchni 4 760 ha, o który tenże teren został powiększony.

19. Realizacja inwestycji drogowej spowoduje trwałą utratę 1,47 ha chodników wapiennych[7]. Utrata ta wystąpi na obszarze, o który teren został powiększony, na którym znajduje się 85 ha spośród 270 ha chodników wapiennych zlokalizowanych w ramach całego terenu Lough Corrib.

20. Przed wydaniem spornej decyzji urząd wyznaczył biegłego kontrolera w celu przeprowadzenia oceny skutów (między innymi) inwestycji drogowej dla środowiska naturalnego terenu. W ramach swoich obowiązków kontrolował on teren w ciągu dziewięciu miesięcy oraz przeprowadził trwającą łącznie 21 dni rozprawę, w której strony uczestniczyły – ustnie lub w formie pisemnej. Na podstawie kontroli oraz informacji i argumentów przedstawionych w trakcie rozprawy kontroler sporządził sprawozdanie i zalecenia, które przedstawił urzędowi. W sprawozdaniu tym zajął on stanowisko, iż utrata „rzędu 1,5 ha" chodników wapiennych powinna być rozważana w odniesieniu do 85 ha chodników występujących w ramach obszaru, o który został powiększony pierwotny teren Lough Corrib – postrzegając obszar, o który teren został powiększony, jako „odrębny podobszar" w stosunku do całego terenu – a nie w kontekście 270 ha chodnika występującego w ramach całego terenu. Zwrócił on również uwagę, że obszar chodników wapiennych, które zostałyby usunięte w wyniku przedsięwzięcia drogowego, został zmniejszony w stopniu, który uważał za „stopień znaczny" (z 3,8 ha do 1,5 ha), poprzez środki podjęte w celu zmniejszenia utraty chodnika. Jeśli chodzi o samą utratę, kontroler stwierdził, że „ta stosunkowo mała utrata nie będzie, jeśli chodzi o ilość, oznaczać

5 — Decyzja Komisji 2008/23/WE z dnia 12 listopada 2007 r. przyjmująca, na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG, pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na atlantycki region biogeograficzny (Dz.U. L 12, s. 1).

6 — Decyzja Komisji 2009/96/WE z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmująca na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG drugi zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na atlantycki region biogeograficzny (Dz.U. L 43, s. 466).

7 — Zdaniem Komisji liczba ta jest niedokładna i zaniża powierzchnię chodników wapiennych, które zostałyby utracone. Kwestia ta nie została jednakże podniesiona ani w sposób wyraźny, ani dorozumiany w postanowieniu odsyłającym. W zakresie, w jakim kwestia ta dotyczy stanu faktycznego, Trybunał nie może się do niej odnieść. W zakresie, w jakim twierdzenia Komisji na ten temat dotyczą wykładni – a więc przepisów prawa – nie mieszczą się one w ramach pytań postawionych przez sąd odsyłający ani też nie wymagają ustosunkowania się do nich, aby można było udzielić odpowiedzi na pytania prejudycjalne. Z uwagi na powyższe nie będę ich rozważać w dalszym zakresie.

niekorzystnego wpływu na integralność obszaru". W odniesieniu do kwestii dotyczących podziału oraz niepokojenia uznał on, że „proponowana inwestycja nie wpłynie w istotnym stopniu na osiągnięcie założeń ochrony tego terenu oraz nie wpłynie w istotnym stopniu niekorzystnie na integralność tego terenu".

21. Kontroler stwierdził również, że „ocena znaczenia poważnego negatywnego oddziaływania uwzględniająca odpowiednie środki ograniczające szkody" nie jest nieracjonalna. Z postanowienia odsyłającego jasno wynika, że posługując się w swoim raporcie wyrażeniem „poważne negatywne oddziaływanie", kontroler kierował się wytycznymi ustanowionymi przez Irish National Roads Authority (irlandzki urząd dróg krajowych). Zgodnie z tymi wytycznymi każde trwałe oddziaływanie na teren taki jak teren Lough Corrib należało uznać za „poważnie negatywne". Posłużenie się tym wyrażeniem powinno być więc postrzegane jak odniesienie się do trwałości oddziaływania.

22. W spornej decyzji urząd podzielił przedstawioną przez kontrolera ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Urząd stwierdził, że „pomimo miejscowo silnego wpływu na [teren] Lough Corrib inwestycja ta nie wpłynie niekorzystnie na integralność [tego terenu]. Inwestycja […] nie spowoduje zatem niemożliwych do zaakceptowania skutków dla środowiska naturalnego i pozostaje w zgodzie z wymogami prawidłowego zagospodarowania przestrzennego i trwałego rozwoju obszaru".

23. Peter Sweetman zaskarżył sporną decyzję przed High Court (Irlandia), zarzucając między innymi, że urząd nieprawidłowo uznał, iż przedsięwzięcie drogowe nie wpłynie niekorzystnie na integralność terenu Lough Corrib. Po przegranej w pierwszej instancji P. Sweetman wniósł odwołanie do Supreme Court, który zwrócił się z wnioskiem o rozstrzygnięcie w trybie prejudycjalnym następujących kwestii:

„1) Jakie kryteria prawne powinny zastosować właściwe władze przy ocenie prawdopodobieństwa, że plan lub przedsięwzięcie objęte zakresem regulacji art. 6 ust. 3 [dyrektywy siedliskowej] mogą »niekorzystnie [wpłynąć] na [integralność] dan[ego] teren[u]«?

2) Czy zastosowanie zasady ostrożności skutkuje tym, że wskazany plan lub przedsięwzięcie nie mogą zostać zatwierdzone, jeżeli prowadziłyby do powstania trwałej i nieodwracalnej szkody dla całego rozpatrywanego siedliska bądź jego części?

3) Jaka jest zależność – o ile w ogóle ona istnieje – między art. 6 ust. 4 a podjęciem decyzji na podstawie art. 6 ust. 3, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłyną niekorzystnie na integralność danego terenu?".

24. Pisemne uwagi zostały przedstawione przez P. Sweetmana, urząd, Galway County Council i Galway City Council (zwane dalej łącznie „władzami lokalnymi"), Irlandię, rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisję Europejską. Na rozprawie, która miała miejsce w dniu 12 września 2012 r., P. Sweetman, urząd, władze lokalne, Irlandia, rządy grecki i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja byli reprezentowani i przedstawili Trybunałowi ustne uwagi.

Analiza

W przedmiocie dopuszczalności

25. W chwili wydania spornej decyzji powiększony pod względem obszaru terenu Lough Corrib został zgłoszony na poziomie krajowym w Irlandii zgodnie z art. 4 rozporządzenia z 1997 r., ale nie został jeszcze ujęty w wykazie TZW przyjętych przez Komisję. Był on zatem przedmiotem ochrony ustanowionej w art. 30 rozporządzenia z 1997 r., ale nie ochrony ustanowionej w art. 6 ust. 2–4

dyrektywy siedliskowej [8]. Jestem przekonana, że Supreme Court miał tego świadomość w chwili składania wniosku. Władze lokalne twierdzą jednak, że pytania prejudycjalne odnoszą się wobec tego wyłącznie do wykładni prawa krajowego i pozostają poza właściwością Trybunału. Trybunał powinien zatem odmówić udzielenia na nie odpowiedzi.

26. W mojej ocenie taka wąska interpretacja art. 267 TFUE nie jest uzasadniona.

27. Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że ma on właściwość do orzekania w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach, które dotyczą ustawodawstwa krajowego uchwalonego w celu wdrożenia prawa Unii, nawet jeśli sytuacja w postępowaniu głównym pozostaje, jako taka, poza zakresem stosowania tego prawa.

28. Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, gdy dane przepisy krajowe dostosowują się w zakresie rozwiązań sytuacji czysto wewnętrznych do rozwiązań przyjętych w prawie Unii, pod warunkiem iż dane przepisy znajdują zastosowanie zgodnie z prawem krajowym w sposób bezpośredni i bezwarunkowy. Ustawodawstwo musi zawierać wystarczająco dokładne wskazania, z których można wywnioskować, że zamiarem ustawodawstwa krajowego było nawiązanie do treści przepisów prawa Unii. Uzasadniając taką wykładnię art. 267 TFUE, Trybunał stwierdził, że aby uniknąć przyszłych rozbieżności w wykładni, przepisy lub pojęcia przejęte z prawa Unii powinny być interpretowane w sposób jednolity, bez względu na warunki, w jakich mają być stosowane [9].

29. Nie oznacza to, że Trybunał uzna się za właściwy do orzekania w każdej sprawie dotyczącej stosowania przepisów krajowych opartych na prawie Unii. Tak więc w sprawie Kleinwort Benson [10] uznał on wniosek za niedopuszczalny na tej podstawie, że rozważane ustawodawstwo krajowe nie zawierało „bezpośredniego i bezwarunkowego *odesłania*" do przepisów prawa europejskiego w celu włączenia ich do krajowego porządku prawnego, ale zamiast tego przyjmowało te przepisy tylko jako model. Ponadto, podczas gdy niektóre przepisy ustawodawstwa krajowego zostały zaczerpnięte niemal słowo w słowo z ich europejskiego odpowiednika, inne odchodziły od niego i w sposób wyraźny upoważniały władze państwa członkowskiego do przyjęcia zmian „służących stworzeniu rozbieżności" w stosunku do tego odpowiednika.

30. Chociaż zakres art. 30 rozporządzenia z 1997 r. ogranicza się do wniosków dotyczących inwestycji drogowych, a zatem jest węższy niż zakres art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, to jednak jasne jest, że dostosowuje się on w tym kontekście do rozwiązań przyjętych w tych przepisach dyrektywy siedliskowej. Jego stosowanie jest zarówno bezpośrednie, jak i bezwarunkowe. Tytuł rozporządzenia z 1997 r. w sposób oczywisty wskazuje na to, że zostało ono uchwalone w celu transpozycji ustawodawstwa europejskiego do prawa krajowego [11].

31. W tych okolicznościach jestem zdania, że najważniejsza jest konieczność uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni między art. 30 rozporządzenia z 1997 r. a art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Jest oczywiste, że z chwilą ujęcia terenu w wykazie TZW przyjętych przez Komisję art. 30 rozporządzenia z 1997 r. w zakresie, w jakim stosuje się do tego terenu, należy interpretować zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Artykuł 30 rozporządzenia z 1997 r. należy również interpretować i stosować jednolicie w ramach prawa krajowego, niezależnie od tego, czy dany teren

8 — Sporna decyzja została wydana w dniu 20 listopada 2008 r. Decyzja Komisji w sprawie ujęcia obszaru, o który teren został powiększony w uaktualnionym wykazie terenów stanowiących TZW, została przyjęta w dniu 12 grudnia 2008 r., to znaczy w jakieś trzy tygodnie po dacie spornej decyzji.

9 — Zobacz ogólnie w tym zakresie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-482/10 Cicala, Zb.Orz. s. I-14139, pkt 17–19.

10 — Wyrok z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie C-346/93, Rec. s. I-615, pkt 16.

11 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-48/07 Les Verges du Vieux Tauves, Zb.Orz. s. I-10627, pkt 22.

został lub nie został (jeszcze) przyjęty jako TZW. W konsekwencji sądy irlandzkie, które dokonują wykładni art. 30 rozporządzenia z 1997 r., w przypadku gdy art. 6 ust. 3 nie ma (jeszcze) zastosowania, muszą mieć pewność, że nie będą zmuszone następnie zmieniać tej wykładni w sprawie, w której będzie on miał zastosowanie [12].

32. Władze lokalne podnoszą, że brakuje niezbędnego wymiaru europejskiego – skoro w istotnym dla sprawy czasie teren nie wchodził w zakres regulacji art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, Komisja nie była właściwa do wyrażenia opinii w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Kwestia ta jest moim zdaniem bez znaczenia. Nie umniejsza to w żaden sposób konieczności uniknięcia rozbieżności w wykładni, o której mowa w pkt 31 powyżej. Ponadto, jeśli (zgodnie z prawidłową wykładnią art. 30 rozporządzenia z 1997 r. dokonywaną z punktu widzenia dyrektywy siedliskowej) inwestycja może być realizowana tylko na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, to wydaje mi się, że Irlandia będzie zobowiązana albo do wycofania terenu z wykazu terenów, o których mowa w pkt 16 powyżej (nie jest całkiem jasne, jak miałaby to zrobić), albo poczekać na wyznaczenie terenu i następnie zwrócić się do Komisji na podstawie art. 6 ust. 4. Ale jest to po prostu logiczna konsekwencja dostosowania prawa krajowego do wymogów dyrektywy siedliskowej, zanim została stworzona sieć Natura 2000.

33. W świetle powyższego uważam, że Supreme Court słusznie skierował sprawę do Trybunału oraz że Trybunał powinien wydać orzeczenie.

Pytanie 1

34. W pytaniu tym sąd krajowy zmierza do uzyskania wskazówek na temat art. 6 ust. 3, a w szczególności zwrotu „niekorzystnie [wpłynąć] na [integralność] dan[ego] teren[u]”.

35. Zgodnie z twierdzeniami urzędu na rozprawie sprawa ta jest niestandardowa, ponieważ znaczna część wcześniejszego orzecznictwa Trybunału dotyczy sytuacji, w których nie przeprowadzono odpowiedniej oceny w rozumieniu tego przepisu, i powstaje pytanie, czy przeprowadzenie takiej oceny jest konieczne [13]. Natomiast w tej sprawie ocenę przeprowadzono i brak sugestii, aby była ona niewłaściwie prowadzona. W istocie wszystko wskazuje na to, że została wykonana z wielką starannością [14]. Sprawa dotyczy raczej wniosku sformułowanego w wyniku tej oceny, na podstawie którego urząd wydał sporną decyzję.

36. Chociaż pytanie dotyczy pojedynczego wyrażenia zastosowanego w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, wyrażenie to musi być rozumiane z uwzględnieniem kontekstu jego zastosowania. Z tego względu przed przejściem do kwestii obowiązków określonych w art. 6 rozważę cele, do których osiągnięcia zmierza dyrektywa siedliskowa.

Cele dyrektywy siedliskowej

37. Artykuł 2 ust. 1 stanowi, że celem dyrektywy siedliskowej jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na terytorium państw członkowskich. W art. 2 ust. 2 przewidziano, że środki podejmowane zgodnie z dyrektywą siedliskową mają na celu *zachowanie lub odtworzenie*, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory „ważnych dla Wspólnoty”.

12 — Jak w rzeczywistości ma to obecnie miejsce w stosunku do powiększonego pod względem obszaru terenu Lough Corrib.

13 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-179/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-8131; z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-241/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-1697; z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-226/08 Stadt Papenburg, Zb.Orz. s. I-131; z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie C-182/10 Solvay i in.

14 — Zobacz pkt 20–22 niniejszej opinii.

38. Pojęcie „ochrony” zdefiniowane jest w art. 1 lit. a) jako „zespół środków wymaganych do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych […] we właściwym stanie ochrony”. Z mocy art. 1 lit. e) stan ochrony siedliska przyrodniczego zostaje uznany za „właściwy”, jeśli między innymi naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są *stałe lub się powiększają* i szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania *istnieją i prawdopodobnie będą istnieć* w dającej się przewidzieć przyszłości.

39. W tym celu art. 3 ust. 1 wymaga stworzenia pod nazwą „Natura 2000” spójnej europejskiej sieci ekologicznej [SOO]. Sieć ta ma między innymi umożliwić zachowanie typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

40. Zatem podstawowym celem dyrektywy siedliskowej jest zachowanie siedlisk przyrodniczych we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie. Cel ten jest konieczny w kontekście przywołanego w motywie czwartym dyrektywy siedliskowej ciągłego pogarszania się stanu tych siedlisk przyrodniczych oraz potrzeby podjęcia środków w celu ich ochrony. Jest to aktualne zwłaszcza w odniesieniu do typów siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym. Artykuł 1 lit. d) definiuje je jako „typy siedlisk przyrodniczych zagrożonych zanikiem”, stwierdzając, że w odniesieniu do ich ochrony Wspólnota ponosi „szczególną odpowiedzialność”.

Artykuł 6

41. Artykuł 6 powinien być interpretowany w tym kontekście. W odniesieniu do siedlisk przyrodniczych, przewiduje z jednej strony stworzenie dla terenów stanowiących SOO koniecznych środków ochronnych (art. 6 ust. 1) i podejmowanie działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu tych siedlisk przyrodniczych (art. 6 ust. 2), a z drugiej określa szereg procedur, które mają być stosowane w przypadku planów lub przedsięwzięć, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu (art. 6 ust. 3 i 4). Bez tych przepisów pojęcia zachowania i odtworzenia, na których opiera się dyrektywa siedliskowa, mogłyby nie mieć praktycznych skutków.

42. Spośród środków przewidzianych w art. 6 środki określone w ust. 1, który dotyczy stworzenia koniecznych środków ochronnych, bezpośrednio nie mają znaczenia dla zadanego pytania. Przewidziane są one przede wszystkim po to, aby zapewnić podejmowanie korzystnych działań, w mniej lub bardziej regularnych odstępach czasu, mających na celu zapewnienie, że stan ochrony danego terenu jest zachowany lub odtworzony.

43. Artykuł 6 ust. 2, 3 i 4 służy różnym celom. Ustęp 2 nakłada nadrzędny obowiązek polegający na unikaniu pogarszania lub niepokojenia. Ustępy 3 i 4 określają następnie procedury, które mają być stosowane w przypadku planu lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu (i które wobec tego nie są objęte ust. 1), ale które mogą na niego w istotny sposób oddziaływać. Zatem te trzy ustępy łącznie zmierzają do zapobiegania szkodom wyrządzanym w odniesieniu do terenu lub (w wyjątkowych przypadkach, gdy z ważnych powodów szkoda jest tolerowana) minimalizowania takich szkód. Powinny być one zatem interpretowane jako całość.

44. Artykuł 6 ust. 2 nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek utrzymania status quo [15] . Trybunał opisał go jako przepis, „który umożliwia spełnienie podstawowego celu zachowania i ochrony jakości środowiska, włącznie z ochroną siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, oraz ustanawia ogólny obowiązek ochrony, polegający na unikaniu pogorszeń stanu siedlisk

15 — Zobacz w szczególności w tym względzie wyroki: z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereninging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. s. I-7405, pkt 32; z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-535/07 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9483, pkt 58; z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-404/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-11853, pkt 127.

i niepokojenia gatunków, które mogłyby mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy” [16]. Obowiązek ustanowiony w art. 6 ust. 2 nie jest bezwzględny w takim znaczeniu, że wymaga zapewnienia, aby w stosunku do danego terenu nie były dokonywane żadne zmiany, jakiegokolwiek rodzaju i w jakimkolwiek czasie. Powinien być on raczej oceniany z punktu widzenia założeń ochrony terenu [17], ponieważ ze względu na nie dany teren został wyznaczony. Wymagane jest zatem podjęcie wszelkich odpowiednich działań mających na celu uniknięcie naruszenia tych założeń. Zostaje w ten sposób zachowana autentyczność terenu jako siedliska przyrodniczego ze wszystkimi tego konsekwencjami dla różnorodności biologicznej środowiska naturalnego. Nie można tu pozwolić na zaniedbania.

45. Natomiast art. 6 ust. 3 nie zajmuje się powszednim funkcjonowaniem terenu. Znajduje on zastosowanie tylko w sytuacji, gdy istnieje plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu. Ustanawia on badanie dwuetapowe. Na pierwszym etapie konieczne jest ustalenie, czy plan lub przedsięwzięcie „może […] w istotny sposób oddziaływać [na teren]”.

46. Chciałabym zatrzymać się w tym miejscu, by zauważyć, że choć słowa „likely to have [an] effect” (prawdopodobnie będzie oddziaływać) użyte w angielskiej wersji tekstu [18] mogą bezpośrednio przywodzić na myśl potrzebę ustalenia stopnia prawdopodobieństwa – to znaczy, że mogą stworzyć wrażenie konieczności aktualnego i możliwie szczegółowego określenia wpływu, jaki dany plan lub przedsięwzięcie mogą mieć na teren – wyrażenia używane w innych wersjach językowych są słabsze. Tak więc na przykład w wersji francuskiej jest to wyrażenie „*susceptible d'affecter*”, niemiecka wersja posługuje się sformułowaniem „*beeinträchtigen könnte*”, niderlandzka odnosi się do planu lub przedsięwzięcia, które „*gevolgen kan heben*”, podczas gdy hiszpańska stosuje wyrażenie „*pueda afectar*”. Każda z tych wersji językowych sugeruje, że chodzi o badanie na mniej wymagającym poziomie oraz jedynie o to, czy dany plan lub przedsięwzięcie mogą wywierać skutki. W tym sensie należy rozumieć angielski zwrot „likely to” [19].

47. Wynika z tego, że zaistnienie *prawdopodobieństwa* wystąpienia oddziaływania w istotny sposób na dany teren będzie rodzić potrzebę odpowiedniej oceny, o której mowa w art. 6 ust. 3 [20]. Przewidziany na tym etapie wymóg, by plan lub przedsięwzięcie mogły oddziaływać w istotny sposób, prowadzi zatem do obowiązku przeprowadzenia odpowiedniej oceny. Nie ma żadnej potrzeby *ustalenia* takiego oddziaływania. Zgodnie z tym, co zauważa Irlandia, należy jedynie stwierdzić, że takie oddziaływanie *może* wystąpić.

48. Wymóg dotyczący oddziaływania na teren „w istotny sposób” został przewidziany, aby określić próg *minimalny*. Plany lub przedsięwzięcia, które nie mają znaczącego wpływu na teren, zostały tym samym wykluczone. Gdyby wszystkie plany lub przedsięwzięcia, które mogłyby oddziaływać na dany teren *w jakikolwiek sposób*, miały zostać objęte zastosowaniem art. 6 ust. 3, zachodziłoby ryzyko, że działania na terenie lub w jego pobliżu byłyby niemożliwe na skutek prawodawczej przesady.

16 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Stadt Papenburg, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Waddenvereninging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 46.

18 — Kiedy w maju 1992 r. dyrektywa siedliskowa została przyjęta, językami urzędowymi Wspólnoty Europejskiej były: duński, niemiecki, grecki, angielski, hiszpański, francuski, włoski, niderlandzki i portugalski. Tekst dyrektywy siedliskowej będzie zatem autentyczny w każdej z tych wersji językowych.

19 — Zobacz wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-1/02 Borgmann, Rec. s. I-3219 w zakresie potrzeby dokonywania wykładni przepisu w odniesieniu do celów i ogólnej systematyki regulacji, w skład której on wchodzi, w przypadku gdy istnieje rozbieżność pomiędzy różnymi wersjami językowymi UE, w jakich sformułowany jest środek (pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również odnośnie do trudności, do jakich mogą doprowadzić różnice w wersjach językowych, moja opinia przedstawiona w dniu 6 marca 2007 r. w sprawie C-173/07 Emirates Airlines (wyrok z dnia 10 lipca 2008 r.), Zb.Orz. s. I-5237.

20 — Przykład zamieszania, jakie może wywołać ten źle sformułowany akt prawny, można dostrzec, jak sądzę, w ww. w przypisie 15 wyroku w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging. W pkt 41 Trybunał wspomina wymóg przeprowadzenia odpowiedniej oceny, jeśli zaistnieje „jedynie prawdopodobieństwo”, że może wystąpić oddziaływanie na dany teren w istotny sposób. W pkt 43 nawiązuje on do wystąpienia „prawdopodobieństwa lub ryzyka” takiego oddziaływania. W pkt 44 posługuje się on terminem „w przypadku wątpliwości”. Według mnie ostatni z tych terminów najlepiej wyraża omawiane stanowisko.

49. Zatem na pierwszym etapie stosowania art. 6 ust. 3 próg ustalony jest na niewysokim poziomie. Funkcjonuje on jedynie po to, aby możliwe było ustalenie, czy zrodził się obowiązek przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Celem tej oceny jest dokładne rozważenie danego planu lub przedsięwzięcia „zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie", jak sformułował to Trybunał [21]. Opinia publiczna może być także zaproszona do wyrażenia swojej opinii. Jej poglądy mogą być często źródłem cennych praktycznych spostrzeżeń opartych na lokalnej wiedzy na temat danego terenu oraz innych istotnych drugoplanowych informacji, które w przeciwnym przypadku mogłyby być niedostępne dla osób przeprowadzających ocenę.

50. Na etapie oceny biegłego kontrolera należy więc ustalić, czy dany plan lub przedsięwzięcie „nie wpłynie […] niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u]", ponieważ na tej podstawie właściwe władze krajowe dokonują rozstrzygnięcia. Na tym (drugim) etapie próg ustanowiony jest na wyraźnie wyższym poziomie niż na etapie pierwszym. Jest tak dlatego (używając prostszej terminologii), że nie chodzi o to „czy powinniśmy to w ogóle sprawdzać?" (kwestia, której dotyczy pierwszy etap), ale raczej o to „co stanie się z terenem, jeśli ten plan lub przedsięwzięcie będą realizowane, oraz czy pozostaje to w zgodzie z »zachowaniem lub odtworzeniem właściwego stanu ochrony« danych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków?". W niniejszej sprawie nie jest sporne, że realizacja przedsięwzięcia drogowego spowoduje trwałą utratę części siedliska przyrodniczego. Chodzi tylko o odpowiedź na pytanie, czy przedsięwzięcie może być zatwierdzone bez przekroczenia tego progu i uwzględnienia pozostałych elementów art. 6 ust. 3 (oraz w razie konieczności art. 6 ust. 4).

51. Oczywiste jest jednak, że na tym etapie stosowania art. 6 ust. 3 próg nie może być ustalony na zbyt wysokim poziomie, ponieważ ocena powinna zostać przeprowadzona ze ścisłym uwzględnieniem zasady ostrożności. Zasada ta ma zastosowanie, gdy występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia [22]. Właściwe władze krajowe mogą udzielić pozwolenia na dany plan lub przedsięwzięcie *tylko wtedy, gdy uzyskają pewność, że nie wpłynie on niekorzystnie na integralność danego terenu*. Jeżeli brak jest pewności co do niewystąpienia niekorzystnego wpływu, powinny one odmówić udzielenia pozwolenia na ten plan lub przedsięwzięcie [23].

52. Jak należy rozumieć w tym zwrocie odwołanie do „integralności" terenu?

53. W tym miejscu znowu warto zatrzymać się na chwilę, aby zwrócić uwagę na różne wersje językowe art. 6 ust. 3. Angielska wersja językowa posługuje się pojęciem abstrakcyjnym (*integrity*), które jest naśladowane w wersji francuskiej (*intégrité*) i włoskiej (*integrità*). Niektóre inne wersje językowe są bardziej konkretne. Tak więc tekst niemiecki odnosi się do terenu „*als solches*" (jako takiego). Niderlandzka wersja językowa mówi o „*natuurlijke kennmerken*" (naturalnych cechach) terenu.

54. Pomimo tych różnic językowych uważam, że chodzi o tę samą kwestię. Znaczenie ma zasadnicza jedność terenu. Innymi słowy, pojęcie „integralności" należy rozumieć jako odnoszące się do trwałej nienaruszalności i dobrego stanu, jeżeli chodzi o istotne cechy danego terenu.

55. Integralność, która ma zostać zachowana, musi dotyczyć „danego terenu". W kontekście terenu siedliska przyrodniczego oznacza to teren, który został wyznaczony ze względu na konieczność zachowania danego siedliska (lub jego odtworzenia) we właściwym stanie ochrony. Będzie to szczególnie ważne, gdy tak jak w niniejszej sprawie dany teren jest siedliskiem przyrodniczym o znaczeniu priorytetowym [24].

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 54.

22 — Wyrok z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers" Union i in., Rec. s. I-2211, pkt 63.

23 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Waddenvereninging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 56–59.

24 — Zobacz w tym względzie pkt 40 niniejszej opinii.

56. Wynika z tego, że znaczenie będą mieć istotne cechy danego terenu, ze względu na które został on wyznaczony, oraz powiązane z nimi założenia jego ochrony. Zatem w celu ustalenia, czy wywierany jest wpływ na integralność terenu, zasadnicze pytanie, które podmiot decyzyjny powinien sobie zadać, brzmi „dlaczego ten *konkretny* teren został wyznaczony, a także jakie są założenia jego ochrony?". W niniejszej sprawie miało miejsce wyznaczenie, przynajmniej co do części, ze względu na obecność na tym terenie chodników wapiennych – zasobu naturalnego zagrożonego zanikiem, który w przypadku zniszczenia nie może być zastąpiony i w związku z tym konieczna jest jego ochrona.

57. Wreszcie wpływ na integralność terenu musi być „niekorzystny". W danym przypadku stanowiąca drugi etap odpowiednia ocena, o której mowa w art. 6 ust. 3, może stwierdzać, że plan lub przedsięwzięcie wpłyną neutralnie lub nawet korzystnie na teren. Jeśli jednak ten wpływ będzie negatywny, to plan lub przedsięwzięcie nie będą mogły być realizowane – przynajmniej na mocy tego przepisu.

58. Czym zatem jest negatywny lub „niekorzystny" wpływ? W tej mierze pomocne będzie rozróżnienie trzech sytuacji.

59. Plan lub przedsięwzięcie mogą wiązać się z pewną wyłącznie przejściową utratą atrakcyjności, której skutki mogą być cofnięte – innymi słowy teren może być odtworzony w krótkim okresie czasu do właściwego stanu jego ochrony. Za przykład może posłużyć kopanie w ziemi rowu w celu uruchomienia podziemnego rurociągu z jednego krańca terenu do drugiego. *Jeżeli* każde zakłócenie spowodowane na danym terenie może zostać naprawione, nie wystąpi (moim zdaniem) niekorzystny wpływ na integralność terenu.

60. W sytuacji odwrotnej środki, które wiążą się z trwałym zniszczeniem części siedliska, którego istnienie stanowiło przyczynę wyznaczenia terenu, kwalifikują się moim zdaniem z samej definicji do kategorii niekorzystnych. Założenia ochrony terenu są z racji tego zniszczenia narażone na naruszenie w sposób zasadniczy i nieodwracalny. Okoliczności leżące u podstaw niniejszego wniosku zaliczają się do tej kategorii.

61. Trzecia sytuacja obejmuje plany i przedsięwzięcia, których wpływ na teren leży pomiędzy tymi dwiema skrajnościami. Trybunał nie rozstrzygał szczegółowego argumentu dotyczącego tego, czy należy uznać, iż takie plany lub przedsięwzięcia wpłyną „niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u]". Uważam za rozsądne pozostawienie tej kwestii otwartej.

62. Załóżmy, że plan lub przedsięwzięcie przekracza próg określony w art. 6 ust. 3 zdanie drugie. Wówczas należy rozważyć, czy plan lub przedsięwzięcie mogą być realizowane na podstawie art. 6 ust. 4. Zastosowanie tego ustępu wchodzi w grę w przypadku „negatywnej oceny skutków dla danego terenu". Jeśli art. 6 ma mieć jakiś sens jako spójna całość, słowa te należy interpretować w sposób oznaczający, że zastosowanie ust. 4 następuje dokładnie wtedy, gdy kończy się zastosowanie ust. 3, to znaczy, gdy okaże się, że zgodnie z art. 6 ust. 3 dany plan lub przedsięwzięcie nie mogą być realizowane.

63. Artykuł 6 ust. 4, tak jak art. 6 ust. 3, składa się z dwóch części. Pierwszą stosuje się do każdego planu lub przedsięwzięcia, które nie spełniają wymogów określonych w art. 6 ust. 3. Drugą stosuje się wyłącznie wtedy, gdy dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkany przez gatunek o znaczeniu priorytetowym.

64. Jeśli chodzi o pierwszy – ogólny – zestaw wymogów, plan lub przedsięwzięcie mogą być realizowane tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego i brak jest alternatywnych rozwiązań [25]. Ponadto państwo członkowskie musi zastosować wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Komisja musi zostać poinformowana o przyjętych środkach kompensujących, jednak nie bierze udziału, jako taka, w procedurze. Innymi słowy, prawodawstwo przewiduje występowanie wyjątkowych okoliczności, w których uszkodzenie lub zniszczenie chronionego siedliska przyrodniczego może być konieczne, jednak dopuszczając wyrządzenie takich uszkodzeń lub zniszczeń, kładzie nacisk na konieczność pełnej kompensaty ich skutków dla środowiska naturalnego [26]. Status quo lub stan jak najbardziej zbliżony w danych okolicznościach do status quo jest wobec tego zachowany.

65. Druga część jest węższa. Przesłanki umożliwiające realizację planu lub przedsięwzięcia są bardziej ograniczone i przed przystąpieniem do ich realizacji może zajść potrzeba uzyskania przez właściwe władze państwa członkowskiego opinii Komisji [27].

66. Chociaż wymogi określone w art. 6 ust. 4 są celowo rygorystyczne, należy podkreślić, że nie stanowią one niemożliwych do pokonania przeszkód w uzyskaniu zatwierdzenia. Komisja wskazała na rozprawie, że tylko jeden na 15–20 wniosków o wydanie opinii złożonych do tej pory na podstawie tego przepisu został załatwiony negatywnie.

67. Uwzględniając ten ogólny kontekst, uważam, że jakakolwiek interpretacja art. 6 ust. 3, która ustanawia niższy poziom ochrony od tego, który przewiduje art. 6 ust. 4, nie może być prawidłowa. Nałożenie na państwa członkowskie wymogu, aby w przypadku realizowania na podstawie ust. 4 planu lub przedsięwzięcia stosowały one „wszelkie środki kompensujące konieczne" w celu zachowania ochrony ogólnej spójności Natury 2000, podczas gdy jednocześnie dozwolone byłoby udzielanie przez nie na podstawie ust. 3 pozwoleń na realizację wielu pomniejszych przedsięwzięć, mimo że mogłyby być z nimi związane pewne trwałe lub długotrwałe uszkodzenia lub zniszczenia, byłoby niezgodne z ogólnym systemem ustanowionym w art. 6. Taka wykładnia nie zapobiegałaby również zjawisku, które Komisja określa „powolnym zabijaniem", to znaczy narastającej utraty siedliska przyrodniczego wskutek wielu lub co najmniej szeregu mniejszych przedsięwzięć, których realizacja na tym samym terenie została dozwolona [28].

68. Powyższa analiza zasadniczo podziela rozumowanie przedstawione przez P. Sweetmana, Irlandię i Komisję. Urząd, władze lokalne i Zjednoczone Królestwo stanęły na innym stanowisku opartym ściśle na literalnym brzmieniu art. 6 ust. 3. W szczególności podkreślają dwuetapowość procesu przewidzianą w tym przepisie. Według nich każdy z etapów jest odrębny i powinien być rozumiany jako mający odrębne znaczenie i cel.

69. Chciałabym podsumować w sposób następujący to podejście alternatywne.

25 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Solvay i in., pkt 71 i nast.

26 — Jako przykład działań, które *nie* stanowią odpowiednich środków kompensujących, zob. pkt 29 mojej opinii przedstawionej w dniu 3 maja 2007 r. w sprawie C-388/05 Komisja przeciwko Włochom (wyrok z dnia 20 września 2007 r.), Zb.Orz. s. I-7555. Kwestię, w jaki sposób w danej sprawie określać, jakie środki kompensujące będą *odpowiednie*, pozostawiam otwartą.

27 — Prawodawstwo odnosi się do wniosków Komisji wydawanych w formie opinii, a nie decyzji. Zatem nie będą one bezpośrednio wiążące dla zainteresowanych stron. Komisja będzie mieć jednak możliwość podjęcia działań wobec państwa członkowskiego, które narusza lub pozwala innym naruszać jej opinię. Alternatywnie poszkodowana osoba trzecia będzie mogła wnieść skargę do sądu krajowego, dochodząc wydania wnioskowanego rozstrzygnięcia.

28 — Część dyskusji na rozprawie odnosiła się do tego, czy zjawisko to odegrało rolę przy stwierdzaniu, czy spełnione zostało kryterium „niekorzystnego wpływu na integralność danego terenu", o których mowa w art. 6 ust. 3. Moim zdaniem nie odgrywa ono żadnej roli w tym kontekście. Kryteria, które mają znaczenie, są wymienione w pkt 50–60 niniejszej opinii. Nie ma potrzeby rozszerzania tych kryteriów.

70. Wykładnia art. 6 wymaga odrębnego podejścia do ust. 1 i 2 z jednej strony i ust. 3 i 4 z drugiej. Zadaniem tych pierwszych jest uregulowanie powszedniego gospodarowania terenem. Jeśli chodzi o te drugie, to traktują o planach lub przedsięwzięciach, które nie są związane z tym gospodarowaniem. Można więc je traktować jako ustanawiające wyjątki od ust. 1 i 2. Rozważając taki plan lub przedsięwzięcie, należałoby po pierwsze rozważyć, czy może w istotny sposób oddziaływać na teren. Słowo „może" byłoby rozumiane w tym kontekście jako dotyczące badania prawdopodobieństwa (choć opartego na zasadzie ostrożności – nie sądzę, by istniały jakieś wątpliwości w tym zakresie). Plan lub przedsięwzięcie, co do których nie stwierdzono by, że mogą oddziaływać w istotny sposób, mogłyby być realizowane bez konieczności przeprowadzania oceny ich skutków.

71. W odwrotnej sytuacji, gdyby takie oddziaływanie zostało przewidziane, ocena byłaby konieczna. Wykonując to zadanie, czyli ustalając, czy plan „wpłynie […] niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u]", należałoby pamiętać, że wyrażenie to musi mieć szersze znaczenie, niż tylko „wpłynie niekorzystnie na teren". Podobnie „niekorzystny wpływ" należy interpretować szerzej niż zwrot „w istotny sposób oddziałuje" użyty w art. 6 ust. 3 in initio. W przeciwnym razie nie byłoby różnicy pomiędzy czynnikiem powodującym konieczność przeprowadzenia oceny (art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze) a kryterium dla określenia, czy należy odmówić zgody na plan lub przedsięwzięcie (art. 6 ust. 3 zdanie drugie).

72. Na tej podstawie urząd utrzymuje, że decyzja w sprawie pozwolenia na realizację przedsięwzięcia drogowego została podjęta prawidłowo.

73. Argumenty stron popierających stanowisko, które właśnie opisałam, są dobrze uzasadnione. Na pewno nie można ich z góry odrzucić.

74. Jednak takie stanowisko nie jest moim zdaniem poprawne. W szczególności koncentruje się ono na brzmieniu art. 6 ust. 3 odczytywanym w oderwaniu i nie bierze pod uwagę szerszego kontekstu, w którym ten przepis należy interpretować. W rezultacie powoduje nieodłączne i nierozwiązywalne napięcie, gdyż niektóre przedsięwzięcia uzyskają zatwierdzenie na podstawie art. 6 ust. 3, podczas gdy przedsięwzięcia objęte art. 6 ust. 4 będą mogły być realizowane tylko wtedy, gdy przyjęte zostaną wszelkie środki kompensujące. Ponadto nie ustosunkowuje się ono w żaden sposób do zjawiska „powolnej śmierci".

75. Argumentów tych nie da się również pogodzić z orzecznictwem Trybunału ustalonym w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging [29]. Orzekając w pkt 35, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej czyni zbędnym jednoczesne stosowanie ogólnej normy ochrony przewidzianej w art. 6 ust. 2, Trybunał nie starał się podkreślić różnic między tymi przepisami. Przeciwnie, postanowił podkreślić ich *podobieństwo*. Mając to właśnie na uwadze, zauważył dalej w pkt 36, że „udzielenie pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, zgodnie z art. 6 ust. 3 [dyrektywy siedliskowej], zakłada w sposób konieczny, że uznano, iż tenże plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren i w konsekwencji nie może również spowodować pogorszeń lub niepokojenia w rozumieniu art. 6 ust. 2". Z tego samego powodu Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, że art. 6 ust. 2 i 3 „[ma] na celu zapewnienie takiego samego stopnia ochrony" [30].

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 15. W przypadku gdy w przyszłości okaże się, nawet przy niewystąpieniu błędnego działania właściwych organów państwa, że plan lub przedsięwzięcie może wywoływać pogorszenia lub niepokojenie, zastosowanie znajdzie art. 6 ust. 2 po to, aby zapewnić odtworzenie integralności terenu (pkt 37).

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok, pkt 142.

76. Z uwagi na wszystkie powyższe rozważania proponuję, by na pytanie pierwsze Trybunał odpowiedział, że w celu ustalenia, czy plan lub przedsięwzięcie objęte zakresem regulacji art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej niekorzystnie wpływa na integralność tego terenu, należy stwierdzić, czy ten plan lub przedsięwzięcie wpłynie negatywnie na konstytutywne elementy danego terenu, uwzględniając przy tym powody wyznaczenia terenu oraz powiązane z nimi założenia jego ochrony. Wpływ, który jest trwały lub długotrwały, musi być uznany za niekorzystny. Dochodząc do takiego stwierdzenia, należy stosować zasadę ostrożności.

Pytanie 2

77. W pytaniu tym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy zastosowanie zasady ostrożności skutkuje tym, że plan lub przedsięwzięcie nie mogą zostać zatwierdzone, jeżeli prowadziłyby do powstania trwałej i nieodwracalnej szkody dla całego rozpatrywanego siedliska bądź jego części. Dorozumiane w tym pytaniu jest to, że zasada ta może odgrywać odrębną rolę w ocenie przeprowadzanej przez władze krajowe, o której mowa w art. 6 ust. 3. To znaczy zakłada ono, że można osiągnąć różny wynik w zależności od tego, czy zasada ta zostanie przywołana czy nie.

78. Stosowanie zasady ostrożności opisane zostało w pkt 51 powyżej. Jak zauważają władze lokalne, jest to zasada proceduralna, gdyż opisuje ona podejście, jakie powinien przyjąć podmiot decyzyjny, ale nie wymaga konkretnego wyniku.

79. W wyroku w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging Trybunał orzekł, iż art. 6 ust. 3 zawiera w sobie zasadę ostrożności [31]. Wynika z tego, jak zauważa Zjednoczone Królestwo, że nie ma luki interpretacyjnej w systematyce art. 6 ust. 3, która miałaby być uzupełniana zastosowaniem tej zasady. Z powyższego wynika również, że fakt, iż zasada ta ma znaczenie dla ustalenia, czy właściwa władza może wykluczyć jakikolwiek niekorzystny wpływ na integralność terenu, nie nawiązuje do wcześniejszego pytania o to, co należy rozumieć przez to kryterium.

80. Nie ma zatem potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie.

Pytanie 3

81. W pytaniu tym sąd krajowy zmierza do ustalenia wzajemnych powiązań między art. 6 ust. 3 a art. 6 ust. 4.

82. Analiza tej zależności została przedstawiona powyżej [32] i nie mam nic do dodania.

Wnioski

83. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania zadane przez sąd odsyłający w następujący sposób:

W celu ustalenia, czy plan lub przedsięwzięcie objęte zakresem regulacji art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory niekorzystnie wpływa na integralność tego terenu, należy stwierdzić, czy ten plan lub przedsięwzięcie wpłynie negatywnie na konstytutywne elementy danego terenu, uwzględniając przy

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok, pkt 58.

32 — Zobacz pkt 62 i nast.

tym powody jego wyznaczenia oraz powiązane z nimi założenia jego ochrony. Wpływ, który jest trwały lub długotrwały, musi być uznany za niekorzystny. Dochodząc do takiego stwierdzenia, należy stosować zasadę ostrożności.