OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 9 czerwca 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zarzuca, że Zjednoczone Królestwo nie dokonało transpozycji niektórych przepisów dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową") [2] w sposób dostateczny.

2. W tej sprawie Komisja przeprowadziła uprzednio, zgodnie z art. 226 WE, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i wydała w dniu 18 lipca 2001 r. uzasadnioną opinię, w której wyznaczyła Zjednoczonemu Królestwu ostateczny termin dwóch miesięcy na wykonanie obowiązków wynikających z dyrektywy siedliskowej.

3. Ponieważ Komisja uznaje środki podjęte dotychczas przez Zjednoczone Królestwo za niedostateczne, wnosi o:

— stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory przez brak prawidłowej transpozycji tej dyrektywy;

— obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

4. Rząd Zjednoczonego Królestwa wnosi o:

— stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wykonało swoje zobowiązania wynikające z dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory; i

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

1 — Język oryginału: niemiecki.
2 — Dz.U. L 206, str. 7.

5. Żądanie rządu brytyjskiego należy rozumieć w ten sposób, że zmierza ono do odrzucenia skargi. Jeżeli jego celem byłoby ponadto — zgodnie z jego brzmieniem — stwierdzenie zachowania zgodnego z dyrektywą, byłby on w tej części niedopuszczalny, gdyż prawo wspólnotowe nie przewiduje takiej skargi.

II — Ocena zarzutów skargi

6. Komisja kwestionuje dokonanie transpozycji niektórych artykułów dyrektywy siedliskowej. Rząd Zjednoczonego Królestwa przytacza na swoją obronę argumenty dotyczące poszczególnych przepisów, a jednocześnie wywodzi, że wszystkie ewentualne luki są nieistotne, gdyż przestrzeganie dyrektywy siedliskowej zapewnia przepis ogólny.

A — *W przedmiocie dokonania transpozycji poprzez przepis ogólny*

7. Rząd brytyjski powołuje się na wstępie ogólnie na orzecznictwo Trybunału w przedmiocie niezbędnej dokładności transpozycji dyrektyw. Zgodnie z nim dla dokonania transpozycji dyrektywy do prawa wewnętrznego danego państwa nie jest niezbędne odtworzenie w sposób wyraźny jej postanowień pod względem formalnym i literalnym w odrębnym przepisie prawnym. W zależności od treści dyrektywy wystarczające mogą okazać się nawet ogólne ramy prawne, jeżeli zapewniają faktycznie pełne stosowanie dyrektywy w sposób na tyle jasny i określony, że — jeżeli dyrektywa byłaby podstawą dla roszczeń jednostki — jej beneficjenci mogą uzyskać wiadomość o wszystkich przysługujących im prawach i ewentualnie dochodzić ich przed sądami krajowymi [3].

8. W prawie brytyjskim istnieją takie ogólne ramy prawne. Właściwe organy państwowe są ustawowo zobowiązane do wykonywania swoich uprawnień w taki sposób, by zapewnić przestrzeganie dyrektywy siedliskowej. Dla Anglii, Walii oraz Szkocji wynika to z Regulations 3(2) i 3(4) Conservation (Natural Habitats, &c) Regulations 1994 (zwanych dalej „C(NH)R 1994"), w odniesieniu do Irlandii Północnej z Regulations 3(2) i 3(4) Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland) 1995 (zwanych dalej „C(NH)R (NI) 1995"), a do Gibraltaru z Section 17A Nature Protection Ordinance 1991 w wersji z 1995 r. (zwanej dalej „NPO"). Zdaniem rządu brytyjskiego zobowiązanie to zapewnia, że ewentualne niejasności lub luki w przepisach szczególnych dotyczących dokonanej transpozycji nie zagrażają realizacji celów dyrektywy. Taka interpretacja zos-

3 — Wyrok z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-2607, pkt 18.

tała potwierdzona w sposób wyraźny przez angielski High Court [4].

9. Komisja natomiast wskazuje, że Trybunał wielokrotnie potwierdzał, że „transpozycji przepisów dyrektywy należy dokonywać w sposób bezspornie wiążący i konkretny, określony i jasny, niezbędny dla spełnienia wymogów pewności prawa" [5]. Szczególnie w wypadku dyrektywy siedliskowej konieczne jest dokonanie konkretnej transpozycji, gdyż przewidywane środki odnoszą się do specyficznych celów ochrony danego obszaru, siedliska lub gatunku. Zgodnie z logiką rządu brytyjskiego natomiast wystarczyłoby dokonanie transpozycji dyrektywy w sposób całościowy przez odpowiedni przepis ogólny.

10. Trybunał podsumował ostatnio swoje orzeczenia dotyczące niezbędnej dokładności dokonywania transpozycji dyrektyw w sposób następujący:

„Nawet jeśli [...] niezbędne jest, aby stan prawny, wynikający z zastosowania krajowych środków transpozycji, był na tyle określony i jasny, żeby umożliwić jednostkom uzyskanie wiedzy o zakresie ich praw i obowiązków, to jednak niezmieniona pozostaje możliwość wyboru przez państwa członkowskie zgodnie z brzmieniem art. 249 ust. 3 WE form i środków dokonywania transpozycji dyrektyw, zapewniających osiągnięcie rezultatu zamierzonego tymi dyrektywami w najlepszy możliwy sposób i że z tego przepisu wynika, że dla dokonania transpozycji danej dyrektywy do prawa wewnętrznego nie w każdym państwie członkowskim konieczne są działania ustawodawcy. Dlatego też Trybunał wielokrotnie orzekał, że nie zawsze formalne przyjęcie przepisów danej dyrektywy wymaga wyraźnego, szczególnego przepisu prawnego, gdyż dla przetransponowania dyrektywy odpowiednio do jej treści wystarczający może okazać się ogólny kontekst prawny" [6].

11. W odniesieniu do dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [7] (zwanej dalej „dyrektywą ptasią") Trybunał orzekł jednak, że dokładność transpozycji ma o tyle szczególne znaczenie, że zarządzanie wspólnym dziedzictwem zostało powierzone każdemu z państw członkowskich na jego terytorium [8]. Stwierdzenie to w równej mierze stosuje się do dyrektywy siedliskowej [9].

4 — Rząd brytyjski powołuje się na wyrok w sprawie Friends of the Earth przeciwko Environment Agency and Able [2003] EWHC 3193, pkt 57 i 59.

5 — Komisja powołuje się przy tym na wyroki: Komisja przeciwko Niemcom, cytowany w przypisie 3, pkt 18 i 24, z dnia 19 maja 1999 r. w sprawie C-225/97 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3011, pkt 37 i z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-159/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4007, pkt 32.

6 — Wyrok z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie C-296/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-13909, pkt 55.

7 — Dz.U. 1979 L 103, str. 1.

8 — Wyroki z dnia 8 lipca 1987 r. w sprawie 262/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 3073, pkt 9, z dnia 13 października 1987 r. w sprawie 236/85 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. 3989, pkt 5 i z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-38/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-10941, pkt 53.

9 — Opinie rzecznika generalnego N. Fennelly'ego z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-256/98 Komisja przeciwko Francji, zakończonej wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2000 r., Rec. str. I-2487, pkt 20 i rzecznika generalnego A. Tizzana z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie C-75/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, zakończonej wyrokiem z dnia 13 lutego 2003 r., Rec. str. I-1585, pkt 38.

12. W związku z tym przepis ogólny może zostać uznany za dostateczny środek dokonania transpozycji jedynie wówczas, gdy wyklucza wszelkie wątpliwości co do wymagań dyrektywy siedliskowej po stronie organów krajowych stosujących prawo i co do osób, których ono dotyczy. Stwierdzenie, czy zachodzi taki przypadek, nie jest możliwe w sposób abstrakcyjny, lecz jedynie na podstawie poszczególnych przepisów podlegających transpozycji.

B — *W przedmiocie poszczególnych zarzutów skargi*

13. W szczególności Komisja kwestionuje dokonanie transpozycji art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 3 i 4, art. 11, art. 12 ust. 1 lit. d), art. 12 ust. 4, art. 14 ust. 2, art. 15 i art. 16 dyrektywy siedliskowej oraz brak przepisów dotyczących stosowania dyrektywy siedliskowej poza wodami terytorialnymi.

1. W przedmiocie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej — Zakaz pogarszania

14. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ma następującą treść:

„Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony 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".

15. Obie strony postępowania zakładają, że Zjednoczone Królestwo przyjęło niezbędne regulacje w celu dokonania transpozycji tego przepisu w zakresie kontroli działań, które mogą powodować niepokojenie gatunków.

16. Komisja reprezentuje jednak pogląd, że art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wymaga dodatkowo uniemożliwiania szkodliwego oddziaływania na specjalnym obszarze ochrony w wyniku zaniechania lub bezczynności. Stąd też właściwe władze muszą być upoważnione do podejmowania środków w celu unikania pogorszenia na danym obszarze. Warunek ten został spełniony przez nowe przepisy w Anglii i Walii, Irlandii Północnej oraz Szkocji, jednakże nie w Gibraltarze.

17. Rząd brytyjski zgadza się z Komisją, zastrzegając jedynie, że unikać należy tylko pogorszeń „nienaturalnych", np. w wyniku złego zagospodarowania, a nie pogorszeń naturalnych, np. zmian klimatu lub powodzi będących następstwem podniesienia poziomu morza. W Gibraltarze przetranspo-

nowanie tego zobowiązania nastąpiło w sposób wystarczający, w szczególności poprzez wyżej wspomniany przepis ogólny.

a) W przedmiocie uwzględnienia zaniechania i bezczynności

18. Dotychczasowe orzecznictwo przy interpretacji art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie brało zwykle pod uwagę zaniechania i bezczynności. Zdaniem rzecznika generalnego N. Fennelly'ego ten przepis dyrektywy zawiera zakaz określonych rodzajów działań, mogących prowadzić do pogorszenia stanu chronionych siedlisk lub do niepokojenia chronionych gatunków [10]. Także wyrok w sprawie Owenduff-Nephin Beg Complex dotyczył rodzajów działań, którym należało zapobiec, a mianowicie intensywnego wypasu i zalesiania [11]. Jedynie rzecznik generalny P. Léger uznał w tej sprawie, że niezastosowanie środków umożliwiających usunięcie szkód spowodowanych przez te rodzaje działań stanowi również naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej [12].

19. Rzeczywiście brzmienie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wskazywałoby na obowiązek zastosowania określonych środków w celu zachowania dóbr podlegających ochronie. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie zobowiązane są do unikania pogorszeń. To, czy w celu uniknięcia pogorszenia należy zakazać określonych sposobów zachowania lub stosować środki zapewniające ochronę, może wynikać jedynie z samego spodziewanego pogorszenia [13]. Stąd Komisja słusznie zakłada, że może zaistnieć konieczność zarówno przeciwdziałania — np. wprowadzenia zakazów [14] — w stosunku do zewnętrznych, powodowanego przez człowieka szkodliwego oddziaływania i niepokojenia, jak i zastosowania środków dla powstrzymania naturalnego rozwoju, mogącego pogorszyć stan ochrony gatunków i siedlisk.

20. Wynika to również z potrzeb poszczególnych typów siedlisk objętych ochroną. I tak częstokroć siedliska na terenach otwartych tracą swoje szczególne walory z powodu zakrzaczenia, jeżeli nie uniemożliwi tego interwencja człowieka. W przypadku siedlisk typu „niżowych łąk świeżych użytkowanych ekstensywnie (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis)*" (Natura 2000 Code 6510) i „górskich łąk konietlicowych użytkowanych

10 — Opinia w sprawie C-256/98, cytowana w przypisie 9, pkt 25.

11 — Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-117/00 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-5335, pkt 22 i nast.

12 — Opinia z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-117/00 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-5335, pkt 77.

13 — Zobacz w odniesieniu do szczególnej sytuacji pozwolenia na zamierzenie nie będące ani planem, ani przedsięwzięciem, moją opinię z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee i Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, zakończonej wyrokiem z dnia 7 września 2004 r., Rec. str. I-7405), pkt 118.

14 — Taką interpretację art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej przedstawił rzecznik generalny N. Fennelly w opinii w sprawie C-256/98, cytowana w przypisie 9, pkt 25.

ekstensywnie" (Natura 2000 Code 6520) konieczność interwencji człowieka — w tym wypadku koszenia — wynika bezpośrednio lub pośrednio [15] już z samego ich oznaczenia.

21. Wbrew poglądowi rządu brytyjskiego termin pogorszenie nie ogranicza się też do pogorszeń „nienaturalnych". Wspomniane właśnie zakrzaczenie byłoby mianowicie pogorszeniem naturalnym. Przykłady przywołane przez rząd brytyjski — zmiany poziomu morza, zmiany klimatyczne — wykazują, że jego zastrzeżenia w mniejszym stopniu dotyczą przyrody w ogóle, a bardziej zmian strukturalnych w środowisku, stawiających pod znakiem zapytania warunki dalszego istnienia siedlisk i gatunków objętych ochroną na obszarach sieci Natura 2000. Z pewnością sposób traktowania takich zmian zasługuje na wielkie zainteresowanie, jednakże sprawa ta wykracza poza ramy niniejszego postępowania. Komisja bowiem wcale nie zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że nie wydało przepisów na taką okoliczność.

b) W przedmiocie dokonania transpozycji

22. Jedynym dostrzegalnym przepisem, mogącym w Gibraltarze dotyczyć pozytywnych środków na rzecz unikania pogorszeń, jest Section 17G Ordinance, zezwalający właściwym władzom na zawieranie umów w sprawie utrzymywania obszaru z jego właścicielami lub posiadaczami. Brak jednak powiązania tego upoważnienia z celem, to jest unikaniem pogorszenia. Trudno także dostrzec, jakie środki mogłyby zostać zastosowane, gdyby właściciel lub posiadacz nie okazał gotowości zawarcia niezbędnej umowy.

23. Nie kompensuje tych braków także przepis ogólny w Section 17A ust. 2 NPO. Zapisany w nim obowiązek wykonywania wszystkich uprawnień zgodnie z NPO w sposób zapewniający przestrzeganie dyrektywy siedliskowej nie daje podstaw dla dostatecznych uprawnień do podejmowania przez właściwe władze interwencji wobec braku kooperacji ze strony posiadaczy lub właścicieli ani nie pozwala tymże dostrzec z niezbędną jasnością ich obowiązków wynikających z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej [16].

24. Z tej przyczyny art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie został w Gibraltarze przetransponowany w sposób dostateczny.

15 — Odpowiednio angielskie i niderlandzkie określenie nie odnosi się wcale do koszenia, lecz do siana, co jednak zakłada uprzednie skoszenie.

16 — Ten aspekt podkreśla rzecznik generalny N Fennelly w opinii w sprawie C-256/98, cytowanej w przypisie 9, pkt 19.

2. W przedmiocie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej — ocena skutków

25. Ustępy 3 i 4 art. 6 dyrektywy siedliskowej brzmią następująco:

„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 dany teren 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".

26. Komisja zarzuca, że trzy specjalne rodzaje zamierzeń nie są objęte wymogami art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, mianowicie niektóre plany i przedsięwzięcia dotyczące pobierania wody (Water abstraction plans and projects), plany zagospodarowania gruntów (Land use plans) i — odnośnie do Gibraltaru — w zakresie kontroli istniejących pozwoleń na budowę (Review of existing planning rights).

a) W przedmiocie niektórych zamierzeń dotyczących pobierania wody

27. Ten zarzut Komisji nie dotyczy wszystkich planów i przedsięwzięć dotyczących poboru wody, a jedynie tych, dla których zgodnie z rozdziałem 2 części drugiej Water Resources Act 1991 wymagane jest pozwolenie. Komisja nie zakwestionowała transpozycji dyrektywy w odniesieniu do innych (większych) przedsięwzięć w dziedzinie gospodarki wodnej.

28. Rząd brytyjski powołuje się głównie na system ustalania potencjalnie szkodliwych rodzajów działań w odniesieniu do danego obszaru w związku z wyżej wymienionymi przepisami ogólnymi. System ten dla Anglii i Walii oraz Szkocji określają Regulations 18–27 C(NH)R 1994, dla Irlandii Północnej Regulations 15–18 C(NH)R(NI) 1995 i dla Gibraltaru Sections 17J, 17K, 17M, 17N i 17P NPO.

29. Zasadniczo wszystkie wymienione przepisy wychodzą od tego, że z góry i indywidualnie dla każdego obszaru można określić działania mogące szkodzić chronionej na nim florze i faunie. Takie działania można wykonywać jedynie po uprzednim przeprowadzeniu postępowania, które — na ile można to stwierdzić — spełnia wymagania art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

30. Przepis brytyjski jest sprzeczny z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w części wykluczającej „plany i przedsięwzięcia" w rozumieniu tego postanowienia z przewidzianego tamże postępowania. Bezsporne jest, że nie wszystkie omawiane tu zamierzenia dotyczące poboru wody podlegają także postępowaniu przewidzianemu w art. 6 ust. 3, dotyczy ono tylko tych, które już uprzednio zostały zdefiniowane jako potencjalnie szkodliwe dla danego obszaru. Dlatego też należy sprawdzić, czy rozpatrywane zamierzenia dotyczące poboru wody stanowią — niezależnie od uznania ich za potencjalnie szkodliwe — „plany i przedsięwzięcia" w rozumieniu art. 6 ust. 3.

31. W wyroku w sprawie Waddenzee [17] Trybunał, interpretując pojęcie „plany i przedsięwzięcia" w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, w decydującej mierze oparł się na definicji przedsięwzięcia z art. 1 ust. 2 tiret drugie dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [18]. Zgodnie z nią inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych, uznaje się za przedsięwzięcia. Także pobór wody może stanowić taką interwencję. O tym, że nie chodzi tu o środki całkowicie pozbawione znaczenia, świadczy już choćby to, że zgodnie z rozdziałem 2 drugiej części Water Resources Act 1991 rozpatrywane zamierzenia wymagają pozwolenia (licence). Również rząd brytyjski nie poddaje w wątpliwość kwalifikacji rozpatrywanych zamierzeń jako przedsięwzięć.

32. Takie przedsięwzięcia wymagają zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej oceny ich skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony, o ile nie są one bezpośrednio

17 — Przywołany powyżej (przypis 13) wyrok w sprawie C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee i Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, & pkt 24 i nast.

18 — Dz.U. L 175, str. 40.

związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które mogą na ten teren w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami. Obrona brytyjska opiera się na tym, że wszystkie plany lub przedsięwzięcia dotyczące poboru wody, które spełniają te warunki, uznawane są od początku za potencjalnie szkodliwe dla danego terenu. Zgodnie z tym właściwe organy dokonują niejako z góry oceny przedsięwzięcia przy ustalaniu konkretnych przepisów dla obszaru ochrony, w tym sensie, że wyłączają z niej pewne zamierzenia, nie zaliczając ich do potencjalnie szkodliwych.

33. Taki system pozwala unikać zbędnych ocen przedsięwzięć i wcześnie uświadamia użytkownikom obszaru, jakie zamierzenia mogą okazać się problematyczne. Jednakże taka abstrakcyjna, dokonywana z góry, ocena potencjalnych zagrożeń może opierać się na konkretnych faktach dla danego obszaru, ale nie dla przedsięwzięć. Dlatego też z natury rzeczy jest mniej dokładna niż ocena indywidualnego przypadku, mogąca uwzględnić zarówno obszar, jak i samo zamierzenie. Stąd powstaje ryzyko, że w wypadku abstrakcyjnego ustalenia potencjalnie szkodliwych działań mogą zostać pominięte przedsięwzięcia, które jednak ze względu na ich specyficzne cechy mogą istotnie wpływać na dany obszar.

34. Dochodzi do tego brak jasności przepisów brytyjskich odnośnie do ustalania potencjalnie szkodliwych działań dla danego obszaru. Regulation 22 C(NH)R 1994, Regulation 15 C(NH)R(NI) 1995 i Section 17H NPO nie zawierają obowiązków, lecz jedynie upoważnienie do ustalenia dla każdego obszaru, czy możliwe są działania potencjalnie szkodliwe, które w żadnym wypadku nie podlegałyby zakresowi zastosowania przepisu dokonującego transpozycji art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. Nie można co prawda wykluczyć, że przyznany tym samym zakres uznania jest na tyle ograniczony mającym każdorazowo zastosowanie przepisem ogólnym, że musi zapewniać stosowanie dyrektywy siedliskowej. Przy pobieżnej lekturze nie dostrzega się jednak w sposób wyraźny ani istnienia obowiązku, ani jego zakresu [19]. Ma to o tyle większą wagę, że w ramach transpozycji dyrektywy do prawa brytyjskiego ustalenie potencjalnie szkodliwych działań ma podstawowe znaczenie dla realizacji celów dyrektywy siedliskowej i może mieć znaczący wpływ na prawa i obowiązki tych, którzy wykorzystują powierzchnie na odpowiednich obszarach. Jeżeli właściwe władze nie wywiązują się z obowiązków wobec każdego obszaru i każdego potencjalnie szkodliwego rodzaju działań, prowadzi to do powstania luk w ochronie obszaru.

35. Niezbyt przekonujący jest także kolejny argument rządu brytyjskiego, że przy wyda-

19 — W Niemczech istnieje porównywalny system ochrony dla mniejszych planów i przedsięwzięć, nie wymagających pozwoleń poza obszarami chronionymi. Jednakże w § 33 ust. 3 zdanie trzecie Bundesnaturschutzgesetz (niemieckiej ustawy o ochronie przyrody) zawarte jest wyraźne zobowiązanie odnoszące się do meritum deklarowanej ochrony: „Poprzez odpowiednie nakazy i zakazy oraz środki na rzecz utrzymania i rozwoju należy zapewnić przestrzeganie wymagań art. 6 dyrektywy 92/43/EWG".

waniu pozwoleń na zamierzenia dotyczące poboru wody zachowanie wymagań art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej następuje już na podstawie przepisów ogólnych. Wobec kluczowego znaczenia tych przepisów dla ochrony obszaru przepisy ogólne są po prostu niewystarczające jako dokonanie transpozycji. Jednoznacznych uregulowań wymagają także etapy przeprowadzanej oceny. Ponadto na zabezpieczenie, jakie mają zapewniać przepisy ogólne, oddziałuje istotnie także to, że skoro dokonano wyraźnej transpozycji postępowania oceniającego dla niektórych zamierzeń, można wnioskować a contrario, że do innych zamierzeń postępowanie nie ma zastosowania.

36. Rząd brytyjski argumentuje ponadto w odniesieniu do określonych obszarów chronionych zgodnie z prawem krajowym, tzw. Sites of Special Scientific Interest (SSSI), że z Section 28E i Section 28H Wildlife and Countryside Act 1981 wynika obowiązek przeprowadzenia oceny skutków porównywalnej z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. Wydaje się, że przepisy takie obowiązują dla Anglii i Walii. Komisja słusznie jednak zarzuca, że — jak komunikuje także rząd brytyjski — nie wszystkie obszary ochrony zgodnie z dyrektywą są wykazane jako SSSI. Merytorycznie także i ten system ochrony opiera się na fakultatywnym uprzednim ustaleniu potencjalnie szkodliwych działań, a więc także i jego dotyczą wyżej przedstawione zastrzeżenia. Dodatkowo jego zakres jest o tyle węższy od omówionego już systemu, że nie zawiera żadnych wyraźnych przepisów, które można by rozumieć jako transpozycję art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. Przy tym w jeszcze mniejszym stopniu, niż przepisy omawiane powyżej, nadaje się do zapewnienia takiej transpozycji.

37. W odniesieniu do Szkocji i Irlandii Północnej rząd brytyjski powołuje się ponadto na przepisy wydane dopiero po 18 września 2001 r. Nie jest jednak możliwe uwzględnienie tych przepisów w niniejszej opinii. Zarzut Komisji należy mianowicie oceniać na podstawie sytuacji istniejącej w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii [20]. Nastąpiło to 18 września 2001 r.

38. Tym samym należy stwierdzić, że Zjednoczone Królestwo nie dokonało w sposób dostateczny transpozycji art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do niektórych planów i przedsięwzięć dotyczących poboru wody.

20 — Patrz np. wyroki z dnia 25 maja 2000 r. w sprawie C-384/97 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3823, pkt 35, z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-63/02 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-821, pkt 11 i z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-417/02 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. str. I-7973, pkt 22.

b) W przedmiocie planów zagospodarowania gruntów

39. Plany zagospodarowania gruntów (Land use plans lub Development plans) nie są w Zjednoczonym Królestwie traktowane jako plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Nie zezwalają one jeszcze na przeprowadzenie określonego zamierzenia. Jego przeprowadzenie wymaga dodatkowo odrębnego pozwolenia. Takie pozwolenie powinno co prawda zostać wydane zgodnie z planem, ale tylko wówczas, gdy nie sprzeciwiają się temu istotne względy (material considerations).

40. Strony postępowania są zgodne co do tego, że kwestionowane akty prawne są planami w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie 1 dyrektywy siedliskowej. Toczą jednak spór o to, czy mogą one znacząco oddziaływać na obszary podlegające ochronie zgodnie z dyrektywą siedliskową. Rząd brytyjski reprezentuje pogląd, że niekorzystne skutki dla obszarów ochrony mogłoby mieć dopiero wydane w następstwie planu pozwolenie. Należałoby odmówić jego wydania, gdyby pozostawało w sprzeczności z dyrektywą siedliskową. Dlatego też wystarczające jest poddanie samego pozwolenia postępowaniu przewidzianemu dla planów i przedsięwzięć. Ponadto wymienione wyżej przepisy ogólne, a także znajdujące tu zastosowanie wytyczne, zobowiązywałyby władze planistyczne do uwzględniania wymagań dyrektywy siedliskowej przy tworzeniu planów.

41. Odwołanie do planów w art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej wskazuje, że ewentualną konieczność oceny skutków należy uwzględnić już w czasie wstępnego planowania. Plan jest z natury rzeczy bardziej oddalony od urzeczywistnienia określonych działań niż przedsięwzięcie. W ramach art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej pojęciu planu w odróżnieniu od pojęcia przedsięwzięcia nie byłaby przypisana żadna znacząca odrębna funkcja, gdyby dyrektywa dotyczyła jedynie ostatecznej zgody władz na określone działania.

42. Orzecznictwo Trybunału przyjmuje taką interpretację. Trybunał stwierdził już, że zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej wymóg oceny skutków planów lub przedsięwzięć jest zależny od tego, czy istnieje prawdopodobieństwo lub ryzyko, że będą one niekorzystnie wpływały na dany teren [21]. Nie jest niezbędne uzyskanie pewności co do niekorzystnego oddziaływania [22]. Uwzględniając zasadę zapobiegania, niezbędny stopień prawdopodobieństwa zostaje osiągnięty, gdy wobec obiektywnych okoliczności nie można wykluczyć, że dany plan lub dane przedsięwzięcie niekorzystnie wpłynie na rozpatrywany teren [23].

21 — Wyrok w sprawie Waddenzee, cytowany w przypisie 17, pkt 43.

22 — Wyrok w sprawie Waddenzee, cytowany w przypisie 17, pkt 41.

23 — Wyrok w sprawie Waddenzee, cytowany w przypisie 17, pkt 44.

43. Przedstawione rozważania dotyczące koniecznego stopnia prawdopodobieństwa odnosiły się jednak do wątpliwości o charakterze naukowym co do wpływu wywieranego przez działania, których przeprowadzenie było rzeczą pewną. W wypadku rozpatrywanych tutaj planów, wymagających następnie pozwoleń, występuje natomiast niepewność już co do tego, czy w ogóle zostaną zrealizowane. Jednak i w tym zakresie wskazane byłoby zastosowanie porównywalnych kryteriów: decydujące znaczenie ma zatem istnienie możliwości wykluczenia, na podstawie obiektywnych okoliczności, sytuacji, w której plan, którego realizacja jest zależna od dalszych pozwoleń, znacząco wpływałby na rozpatrywany teren. Taki przypadek zachodzi w każdym razie wówczas, gdy — jak to przewiduje prawo Zjednoczonego Królestwa dla omawianych tu planów — wydawane następnie pozwolenia co do zasady mają być zgodne z tymi planami.

44. Wprawdzie prawo Zjednoczonego Królestwa przewiduje także co do zasady, wbrew planowi, odmowę wydania pozwolenia lub przeprowadzenie postępowania na zasadzie odstępstwa zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w następstwie negatywnej oceny skutków. Byłoby jednakże zagrożeniem dla celów dyrektywy siedliskowej, gdyby wymogi ochrony obszaru mogły przeważyć w stosunku do niezgodnych z nimi planów w zasadzie tylko w ostatnim momencie, w trybie odstępstwa od normalnego przebiegu postępowania. Przyjmując taki sposób postępowania, należałoby obawiać się, że oceny skutków po przeprowadzeniu planowania dokonywano by nie przy założeniu niewiadomego wyniku, lecz mając na celu realizację planu.

45. Zawężenie perspektywy do ostatniego pozwolenia nie uwzględnia ponadto, że także plany, których przeprowadzenie zakłada wydanie dalszych pozwoleń, mogą *pośrednio* oddziaływać negatywnie na tereny. Plany określają bowiem z reguły wykonanie zamierzeń jednostkowych poprzez ich koordynację. W szczególności ma to wpływ na konieczną w pewnych okolicznościach ocenę rozwiązań alternatywnych.

46. W tej mierze należy najpierw wymienić uniemożliwienie potencjalnych — nie uwzględnionych jednak w planowaniu ze względu na brak oceny oddziaływania — rozwiązań alternatywnych w pozostałych częściach planu. Gdy mianowicie na poziomie planu nie można jeszcze uwzględnić niekorzystnego oddziaływania, realizacja tych części planu, które same w sobie nie oddziaływają bezpośrednio na teren, może uniemożliwić rozwiązania alternatywne wobec niekorzystnie oddziałujących części planu. Przykładowo plan mógłby przewidywać niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia obszarów ochrony zabudowę mieszkaniową oraz jednocześnie pilnie potrzebną obwodnicę, która w przewidywanej lokalizacji wpływałaby niekorzystnie na obszary ochrony, podczas gdy mogłaby zostać zrealizowana także zamiast zabudowy mieszkaniowej bez niekorzystnego oddziaływania na obszary ochrony. Jeżeli więc najpierw zrealizowana zostanie zabudowa mieszkaniowa, brak będzie alternatywy dla wydawanej następnie decyzji co do drogi. Ochrona obszarów w myśl dyrektywy siedliskowej wymaga natomiast już w czasie planowania uwzględnienia okoliczności, że dopiero realizacja *obu* tych zamierzeń niekorzystnie oddziaływałaby na obszar ochrony, a tym samym wymagałaby uzasadnienia.

47. W szczególności w wypadku zamierzeń dotyczących odcinków komunikacji drogowej lub kolejowej, ale zasadniczo także w wypadku wszelkich zamierzeń przewidujących rozbudowę, pierwszy etap danego zamierzenia determinuje z reguły realizację kolejnych. Jeżeli ani w ramach planu, ani w odniesieniu do pierwszych etapów zamierzenia nie dokonano oceny oddziaływania całości zamierzenia na obszary ochrony, dla których wystąpi on dopiero później, każdy kolejny etap ogranicza krąg alternatywnych rozwiązań dla etapów następnych, przy jednoczesnym braku odpowiedniej oceny rozwiązań alternatywnych. Taki sposób postępowania określany jest często pejoratywnie jako taktyka salami.

48. Dodatkowo wczesne uwzględnienie interesów ochrony obszarów zapobiega błędom planowania, które ewentualnie należałoby korygować, ale dopiero gdy w odniesieniu do konkretnego pozwolenia okazałoby się, że zamierzenie w takiej formie nie może zostać przeprowadzone ze względu na niekorzystne oddziaływanie na obszary ochrony. Stąd także w ramach dyrektywy siedliskowej stosuje się zamysł leżący u podstaw dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, że oceny tej należy dokonywać w miarę możliwości jak najwcześniej [24].

49. Rząd brytyjski słusznie zastrzega jednak, że ocena oddziaływania dokonywana na poziomie wcześniejszych planów nie może uwzględniać wszystkich oddziaływań danego przedsięwzięcia. Z reguły wiele szczegółów ustala się dopiero w chwili wydania ostatniego pozwolenia. Nie byłoby także słuszne żądanie większej szczegółowości planów wstępnych lub zlikwidowania wielostopniowych procedur planowania i uzyskiwania pozwoleń, po to, by skoncentrować ocenę oddziaływania w jednym momencie postępowania. Trzeba natomiast na każdym mającym znaczenie etapie postępowania oceniać niekorzystne oddziaływanie na obszary ochrony w takim zakresie, w jakim umożliwia to dokładność planu. Na kolejnych etapach postępowania, w miarę konkretyzacji zamierzenia, należy dokonywać aktualizacji oceny.

50. Podsumowując, można więc stwierdzić, że w odniesieniu do planów stanowiących przedmiot sporu co do zasady należy prowadzić postępowanie zgodnie z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, jeżeli przewidziane działania mogą w sposób istotny niekorzystnie oddziaływać na obszary ochrony. Ponieważ nie zostało to zapewnione przez prawo Zjednoczonego Królestwa, transpozycja art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej jest w tym punkcie niewystarczająca.

c) W przedmiocie kontroli istniejących pozwoleń na budowę w Gibraltarze

51. Komisja kwestionuje brak obowiązku kontroli wydanych pozwoleń na budowę przez właściwe organy Gibraltaru pod kątem

24 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Delena Wells, Rec. str. I-723, pkt 49 i nast.

tego, czy mogą one niekorzystnie oddziaływać na obszary ochrony. Rząd brytyjski powołuje się wobec tego zarzutu na Section 34 Town and Planning Ordinance, upoważniającą właściwe władze do zmian istniejących pozwoleń. W tych ramach wymogi art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy uwzględnić bądź jako wynik planu przewidzianego do uwzględnienia, bądź jako istotne względy (material considerations).

52. Co do tego należy najpierw stwierdzić, że przedstawione przez rząd brytyjski przepisy gibraltarskie nie zawierają wymaganego przez Komisję *obowiązku* kontroli istniejących pozwoleń na budowę, a jedynie umocowanie do kontroli. W przeciwieństwie do Gibraltaru, obowiązki, których żąda Komisja, występują w Anglii i Walii oraz Szkocji (Regulation 50 C(NH)R 1994), jak również w Irlandii Północnej (Regulation 45 C(NH)R (NI) 1995).

53. Obowiązek kontroli istniejących pozwoleń na budowę może być co prawda bardzo pożyteczny dla ochrony obszarów, ponieważ uniemożliwia negatywne oddziaływanie na obszary na podstawie wcześniejszych stanów prawnych, powstałych bez uwzględnienia dyrektywy siedliskowej. W tym względzie obowiązek ten odpowiada celom dyrektywy siedliskowej. Artykuł 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej nie zawierają jednak żadnej wskazówki co do tego, że państwa członkowskie zobowiązane są do późniejszej kontroli już wydanych pozwoleń na budowę. Przewidziane postępowanie co do zasady działa *zanim* państwa członkowskie wydadzą pozwolenia na budowę, których wykonanie mogłoby negatywnie oddziaływać na dany obszar.

54. Także przytoczony przez Komisję pogląd rzecznika generalnego N. Fennelly'ego nie prowadzi do innego wniosku. Rzecznik podkreślił słusznie, że każdą działalność rozwojową należy badać w ramach oceny oddziaływania, z wyjątkiem takiej działalności, w przypadku której nie jest prawdopodobny jej indywidualny lub wspólny z innymi rodzajami działalności rozwojowej istotny niekorzystny wpływ na cele ochrony obszaru [25]. Odpowiada to brzmieniu art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Nie wynika stąd jednak, że występuje przymus późniejszej kontroli istniejących pozwoleń na budowę.

55. Nie można wykluczyć, że takie zobowiązanie do późniejszej kontroli można oprzeć na art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej lub na odpowiednich obowiązkach ochrony sprzed przyjęcia wykazu wspólnotowego. W wyroku w sprawie Waddenzee Trybunał wskazał, że przepis ten może mieć zastosowanie wówczas, gdy okaże się, że plan lub przedsięwzięcie zatwierdzone zgodnie z art. 6 ust. 3 może powodować pogorszenie lub istotne niepokojenie na danym obszarze ochrony [26]. Stąd art. 6 ust. 2 mógłby także znaleźć

25 — Opinia w sprawie C-256/98, cytowana w przypisie 9, pkt 33.

26 — Wyrok w sprawie Waddenzee, cytowany w przypisie 17, pkt 37.

zastosowanie wówczas, gdyby istniejące stany prawne mogły wywoływać takie pogorszenia lub istotne niepokojenie [27]. Komisja nie przedłożyła jednak argumentacji zmierzającej w tym kierunku, a w szczególności naruszenia w tym kontekście art. 6 ust. 2. Dlatego też nie rozpatrywano w postępowaniu takiej możliwości i w rezultacie nie może ona uzasadniać stwierdzenia przegranej Zjednoczonego Królestwa.

56. Zatem skargę należy w tym punkcie oddalić.

3. W przedmiocie art. 11, art. 12 ust. 4 i art. 14 ust. 2 dyrektywy siedliskowej — Obowiązki nadzoru

57. Przepisy podlegające transpozycji brzmią następująco:

„Artykuł 11

Państwa członkowskie prowadzą nadzór nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, o których mowa w art. 2, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym.

Artykuł 12

[...]

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.

Artykuł 13

[...]

Artykuł 14

[...]

2. Tam, gdzie takie środki są uznane za niezbędne, obejmują one kontynuację nadzoru przewidzianego w art. 11. [...]".

27 — Patrz już w mojej opinii w sprawie Waddenzee, cytowanej w przypisie 13, pkt 58.

58. Komisja podnosi, że w ogóle nie dokonano transpozycji zapisanych w tych postanowieniach dyrektywy obowiązków nadzoru do prawa Zjednoczonego Królestwa. Jednak tak długo, jak obowiązki te nie zostały jasno powierzone właściwym władzom, Komisja nie jest w stanie stwierdzić, czy taki nadzór jest prowadzony.

59. Rząd brytyjski powołuje się na to, że określonym ustawowym organom ochrony przyrody — English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage i Department for the Environment in Northern Ireland — przypisano w Sections 132 i 133 Environmental Protection Act 1990 i odpowiednich postanowieniach dla Szkocji i Irlandii Północnej zadania, które w związku z wymienionymi wyżej przepisami ogólnymi miałyby zapewnić prowadzenie nadzoru nakazanego dyrektywą. Zadania te obejmowały w szczególności gospodarowanie krajowymi obszarami ochrony przyrody, doradztwo dla rządu przy kształtowaniu i prowadzeniu polityk, zatwierdzanie wspólnych standardów nadzoru i prowadzenie działalności badawczej. Wymienione organy powinny także w swojej działalności uwzględniać faktyczne lub możliwe zmiany ekologiczne.

60. Artykuł 11, art. 12 ust. 4 i art. 14 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zawierają ogólne zobowiązania do stałego nadzorowania określonych stanów i rozwoju, w szczególności stanu ochrony gatunków i siedlisk wymienionych w art. 2, ze szczególnym uwzględnieniem priorytetowych typów siedlisk przyrodniczych i priorytetowych gatunków. Takie zobowiązanie nie ma ani bezpośrednio, ani pośrednio znaczenia dla praw i obowiązków jednostek. Jednakże ma ono centralne znaczenie dla praktycznej skuteczności dyrektywy, gdyż niemal wszystkie wymagane przez dyrektywę środki można stosować prawidłowo wyłącznie na podstawie rozeznania uzyskanego dzięki temu nadzorowi. A zatem znaczenie określonego zasięgu występowania danego gatunku można oceniać jedynie wówczas, gdy jest się zorientowanym co do innych zasięgów występowania tego gatunku. Takie oceny stanowią warunek podejmowania decyzji o ochronie obszaru, o jego zagospodarowaniu, o niekorzystnym oddziaływaniu na obszar lub też o zastosowaniu przepisów o ochronie gatunków. Dlatego też transpozycja musi zapewnić systematyczne i ciągłe wykonywanie obowiązków nadzoru.

61. Nie można jednak przedstawionych przez rząd brytyjski zadań poszczególnych organów, nawet w związku z wymienionymi wyżej przepisami ogólnymi, rozumieć w taki sposób, że przewidują one nadzór wymagany dyrektywą. Natomiast z kolei z okoliczności, iż wymienione organy mają ustalić wspólne standardy nadzoru, można na zasadzie zaprzeczenia wnioskować, że sam nadzór ma być wykonywany przez inne podmioty. Podmioty te nie zostały jednak nigdzie wskazane.

62. Także wymieniona przez rząd brytyjski jako przykład kontrola określonych załączników do Wildlife and Countryside Act 1981, zgodnie z Section 24 tej ustawy, nie przewiduje nadzoru, lecz jedynie propozycję ujęcia lub wykreślenia fauny i flory z tychże załączników. Należy co prawda przyjąć, że propozycje zostały oparte na wynikach nadzoru wspomnianych populacji, ale brak jakiegokolwiek wskazania organu prowadzącego nadzór. Jeżeli jednak żadnemu organowi brytyjskiemu nie powierzono zadania nadzoru, wymienione wyżej przepisy ogólne dotyczące związania dyrektywą siedliskową pozostają martwe.

63. W takim stanie prawnym należy obawiać się, że wprowadzone środki nadzoru nie opierają się na dyrektywie siedliskowej, lecz dążą do innych celów i tym samym cele jej postanowień spełniają jedynie przez przypadek. Nie zapewni się w ten sposób nakazanego systematycznego i ciągłego nadzoru.

64. Sytuacja przedstawiona w odniesieniu do Gibraltaru jest jeszcze mniej odpowiednia dla transpozycji art. 11, art. 12 ust. 4 i art. 14 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Tamtejszy nadzór ma zostać zapewniony w ten sposób, że działania, które prawdopodobnie szkodziłyby faunie i florze na obszarach ochrony, można podejmować dopiero po dokonaniu oceny ich skutków. Nakazany przez art. 11 i art. 14 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nadzór nie ogranicza się jednak do wyrywkowych opracowań w związku z określonymi zamierzeniami, lecz ma dokumentować ogólnie stan zachowania gatunków i typów siedlisk, aby między innymi umożliwić ocenę wyników konkretnych opracowań dla indywidualnych wypadków.

65. W rezultacie należy stwierdzić, że Zjednoczone Królestwo nie dokonało w sposób dostateczny transpozycji art. 11, art. 12 ust. 4 i art. 14 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

4. W przedmiocie art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej — ochrona terenów rozrodu i odpoczynku

66. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej brzmi następująco:

„Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych

w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

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".

67. Komisja kwestionuje transpozycję art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej z dwóch względów. Z jednej strony występuje różnica między wersją angielską tego postanowienia a tekstem przepisów transpozycyjnych. Tam, gdzie w dyrektywie stosuje się termin „deterioration", przepisy brytyjskie zawierają czasownik „to damage". Z kolei w odniesieniu do Gibraltaru zakazuje się jedynie celowego pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku.

a) W przedmiocie terminu „deterioration"

68. Komisja opiera zarzut na tym, że dyrektywa stosuje termin „deterioration", natomiast przepis brytyjski — czasownik „to damage". W trakcie postępowania w związku z tą rozbieżnością Komisja wysunęła trzy zarzuty.

69. *Zarzut pierwszy* zawarty jest w uzasadnionej opinii. Komisja podkreśliła w niej, że użycie „to damage" zamiast „deterioration" prowadzi do tego, że nie zostają uwzględnione następstwa zaniedbania („neglect"). W replice natomiast wyraźnie wyjaśniła, że jej zdaniem art. 12 ust. 1 lit. d) nie wymaga ochrony terenów rozrodu lub odpoczynku przed pogorszeniem przez zaniedbanie („neglect") lub bezczynność. Dlatego też w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi Komisja co prawda zakwestionowała sposób potraktowania zaniedbań, wycofała jednakże ten zarzut w swojej replice. Ta kwestia nie wymaga więc rozstrzygnięcia przez Trybunał.

70. *Drugi zarzut* Komisja po raz pierwszy podnosi w skardze i rozwija następnie w replice. Kwestionuje ona transpozycję art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej w Zjednoczonym Królestwie jako ograniczoną w sumie do czynów celowych i umyślnych. W tym względzie skarga jest

dopuszczalna tylko, jeżeli zarzut był już przedmiotem postępowania poprzedzającego jej wniesienie. Trybunał nie może rozpatrywać zarzutu, który nie został ujęty w uzasadnionej opinii [28].

71. Jedyny element postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, w którym mógłby znajdować się ten zarzut, stanowi stwierdzenie, że „deterioration" w przeciwieństwie do „to damage" zawiera w sobie także „neglect". „Neglect" może oznaczać zarówno „zaniedbanie", jak i „uchybienie obowiązkom zachowania staranności". To ostatnie stanowi odniesienie do winy. Dlatego w odniesieniu do Gibraltaru Komisja używa terminu „neglect" jako przeciwieństwa „deliberately", to jest celowo [29]. Jeżeli jednak Komisja zamierzałaby podnieść już w uzasadnionej opinii zarzut, że użycie terminu „to damage" implikuje zbyt ścisłe odniesienie do winy, powinna była — tak jak to nastąpiło w odniesieniu do Gibraltaru — wyartykułować go w sposób bardziej wyraźny. Pojęcia „deterioration" i „to damage" nie różnią się mianowicie znaczeniem tych słów w odniesieniu do winy. O niewłaściwym przedstawieniu tego zarzutu w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi i być może nawet w skardze, świadczy z kolei i to, że rząd brytyjski odpiera go po raz pierwszy dopiero w duplice. Stąd zarzut ograniczenia do zachowań celowych i umyślnych nie był w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa przedmiotem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Zarzut dotyczący ograniczenia jedynie w odniesieniu do winy należy tym samym odrzucić jako niedopuszczalny.

72. Gdyby jednak nawet Trybunał uznał ten zarzut za dopuszczalny, to jest on w każdym razie nieuzasadniony. Co prawda art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej wymaga, by zabraniać wszelkich czynów prowadzących do pogorszenia stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku, niezależnie od ich celowości lub intencjonalności, ale Komisja nie udowodniła, że czyny karalne przewidziane w Zjednoczonym Królestwie ograniczają się do zachowań celowych lub umyślnych. Twierdząc, że karalność zakłada działanie umyślne, rząd brytyjski wywodzi, że czynem karalnym jest tzw. „strict liability offence", nie wymaga więc ani działania umyślnego, ani niedbalstwa [30]. Także niezależnie od argumentów rządu brytyjskiego

28 — Wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-350/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-6213, pkt 20 wraz z dalszymi odesłaniami. Ten warunek dopuszczalności skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom może być rozpatrywany z urzędu: wyroki z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-305, pkt 8 i z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-362/90 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-2353, pkt. 8.

29 — Patrz niżej odnośnie do tego zarzutu w pkt 77.

30 — Takie przedstawienie sprawy potwierdzają wyjaśnienia szkockiego ministerstwa środowiska „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (październik 2001 r.), zamieszczone na stronie http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, str. 2, pkt 12, wizytowanej dnia 10 maja 2005 r. Z drugiej strony pytanie, czy chodzi o „strict liability offence", pozostaje w wyroku w sprawie R v Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd z dnia 5 listopada 1999 r., *Common Market Law Reports* 2000 r. (pkt. & 1279), str. 94 (122), wyraźnie nierozstrzygnięte. Zobacz też Environmental Audit — Sixth Report z dnia 5 maja 2004 r., zamieszczony na stronie http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12602.htm, pkt 9, wizytowanej dnia 27 maja 2005 r., zgodnie z którym w odniesieniu do większości przestępstw przeciwko środowisku występuje „strict liability".

istnieją poważne wskazania za tym, że karalność jednak nie ogranicza się do działania umyślnego [31]. Wątpliwość ta działa na niekorzyść Komisji, która zobowiązana jest wykazać uchybienie obowiązkom państwa członkowskiego [32]. Stąd w rozpatrywanej sprawie musiałaby przedłożyć przynajmniej przekonujące podstawy dla swojego przedstawienia prawa brytyjskiego.

73. Wreszcie jako *trzeci zarzut* Komisja precyzuje w replice występującą jej zdaniem różnicę między „deterioration" i „to damage" w ten sposób, że termin „to damage" w przepisach obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie ujmuje tylko bezpośrednie pogorszenia stanu. Użycie natomiast w dyrektywie siedliskowej pojęcia „deterioration" obejmuje także pośrednie niekorzystne oddziaływanie. Zarzut ten można rozumieć jako rozwinięcie punktu wyjściowego w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, gdyż odnosi się on do rzekomej różnicy między oboma terminami, a reprezentowana przez Komisję teza nie przeczy w każdym razie w sposób oczywisty znaczeniu słownemu obu terminów. W odniesieniu do tego zarzutu skarga jest więc dopuszczalna.

74. Należy zgodzić się z Komisją, że art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej nie tylko zabrania bezpośrednich pogorszeń stanu, lecz także czynów, które tylko pośrednio prowadzą do niekorzystnego oddziaływania na tereny rozrodu i odpoczynku. Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. d) należy zabronić każdego pogorszenia stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku. Nie dokonuje się zróżnicowania na oddziaływanie bezpośrednie i pośrednie.

75. Komisja mimo sprzeciwu rządu brytyjskiego nie przedłożyła jednak żadnego dowodu na rozbieżność między faktyczną wykładnią terminu „to damage" w Zjednoczonym Królestwie i wykładnią terminu „deterioration", proponowaną przez Komisję. Także w tym zakresie Komisja nie wykazała tym samym uchybienia obowiązkom państwa członkowskiego.

76. Biorąc pod uwagę transpozycję art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej w całym Zjednoczonym Królestwie, skarga jest więc w części niedopuszczalna, a w pozostałej części — nieuzasadniona.

b) W przedmiocie ograniczenia do aktów celowych w odniesieniu do Gibraltaru

77. W odniesieniu do Gibraltaru Komisja generalnie kwestionuje fakt, że Section 17T

31 — Patrz oba dokumenty konsultacyjne „Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime" rządu Walii z czerwca 2002 r., na stronie http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, Section I, pkt 4, wizytowanej dnia 27 maja 2005 r. i „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations" rządu szkockiego z marca 2003 r., zamieszczone na stronie http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf, pkt 20, wizytowanej dnia 27 maja 2005 r. oraz wyrok High Court z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie Newsum and others v. Welsh Assembly Government [2004], EWCH 50 [Admin], pkt 17 i 101.

32 — Wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-434/01 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-13239, pkt 21 wraz z dalszymi odesłaniami.

(1)(d) Ordinance zabrania jedynie celowego pogorszenia stanu lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku[33]. Jak uznaje rząd brytyjski, nie odpowiada to wymogom art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej. Oznacza to więc w odniesieniu do Gibraltaru nieprawidłowe przetransponowanie tego przepisu.

5. W przedmiocie art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 1 dyrektywy siedliskowej

78. Artykuł 12 ust. 2 dyrektywy siedliskowej przewiduje, że państwa członkowskie wprowadzą zakaz przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a), z wyjątkiem tych pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy.

79. Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy siedliskowej brzmi następująco:

„Państwa członkowskie podejmują wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków roślin, wymienionych w załączniku IV lit. b), zakazujące:

a) celowego zrywania, zbierania, ścinania, wyrywania lub niszczenia roślin tych gatunków w ich naturalnym zasięgu, dziko występujących;

b) przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów tych gatunków pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem okazów pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy".

80. Komisja zarzuca, że przepisy Zjednoczonego Królestwa transponujące art. 12 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zawierają odstępstwo dla okazów, które zostały złowione, zabite lub sprzedane legalnie. Chodzi tu o Regulations 39(4) C(NH)R 1994 i 34(4) C (NH)R(NI) 1995 oraz Section 17T(4) NPO. Także dla flory chronionej zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy siedliskowej istnieje odstępstwo, gdy dany egzemplarz został sprzedany legalnie. Chodzi w tym wypadku o Regulations 43(5) C(NH)R 1994, 38(5) C (NH)R(NI) 1995 oraz Section 17X(5) NPO.

33 — Przepis brzmi nastepująco: „It is an offence [...] — (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal".

81. Rząd brytyjski akceptuje, że odstępstwa nie dają się pogodzić z dyrektywą siedliskową. Istnieje jednakże system licencjonowania zapewniający zachowanie celów art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 1.

82. Należy zgodzić się z Komisją, że art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie dopuszczają wyjątków na rzecz okazów nabytych zgodnie z prawem. Jest to zgodne z brzmieniem tych przepisów i uniemożliwia nadużywanie legalnego niekorzystnego oddziaływania na podlegające ścisłej ochronie gatunki fauny i flory w celu pozyskiwania ich do sprzedaży.

83. W zakresie, w jakim rząd brytyjski powołuje się na swój system licencjonowania, zastrzeżenie to jest z jednej strony spóźnione, gdyż po raz pierwszy zostaje podniesione w duplice, z drugiej strony zaś niedostatecznie udokumentowane, by móc odeprzeć zarzut niedostatecznej transpozycji.

84. Z tego względu art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie zostały w Zjednoczonym Królestwie dostatecznie przetransponowane.

6. W przedmiocie art. 15 dyrektywy siedliskowej — nieselektywne środki chwytania i zabijania

85. Artykuł 15 dyrektywy siedliskowej brzmi:

„W odniesieniu do chwytania lub zabijania gatunków dzikiej fauny, wymienionych w załączniku V lit. a) oraz w przypadkach gdy zgodnie z art. 16 stosowane są odstępstwa w zakresie pozyskiwania, chwytania lub zabijania gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a), państwa członkowskie wprowadzają zakaz używania wszelkich nieselektywnych środków mogących spowodować lokalny zanik lub poważne zaburzenie populacji tych gatunków, w szczególności:

a) używania środków chwytania i zabijania, wymienionych w załączniku VI lit. a);

b) wszelkich form chwytania lub zabijania ze środków transportu określonych w załączniku VI lit. b)".

86. Komisja podniosła w tym kontekście początkowo dwa zarzuty. Z jednej strony Zjednoczone Królestwo co prawda wprowadziło zakaz metod wyraźnie wymienionych w załącznikach VI lit. a) i b), jednak nie wprowadziło ogólnego zakazu używania środków nieselektywnych [34]. Z drugiej strony Conservation of Seals Act 1970 zakazuje tylko dwóch metod zabijania i umożliwia udzielanie licencji pod warunkami, które wykraczają poza odstępstwa przewidziane w dyrektywie siedliskowej.

a) W przedmiocie zakazu używania wszelkich środków nieselektywnych

87. Artykuł 15 dyrektywy siedliskowej wymaga, by w *szczególności* metody wyraźnie wymienione w załączniku VI lit. a) i b) zostały zakazane, jednocześnie jednak wymaga wprowadzenia zakazu używania wszelkich środków nieselektywnych, mogących spowodować lokalny zanik lub poważne zaburzenie populacji chronionych gatunków. Stąd też nie wystarcza ograniczenie transpozycji do wyraźnie wymienionych metod. Należy wprowadzić również zakaz ogólny.

88. Rząd brytyjski uważa jednak, że jego wyliczenie metod niedozwolonych obejmuje wszystkie metody, które byłyby zakazane dla Zjednoczonego Królestwa także na podstawie ogólnego zakazu. Gdyby nastąpiło wykrycie nowych metod, lista zostałaby uzupełniona. Zobowiązane do tego są właściwe władze już na podstawie wyżej wymienionych przepisów ogólnych. Taki sposób postępowania zapewnia praktycznie przetransponowanie art. 15 dyrektywy siedliskowej, podczas gdy ogólny zakaz byłby sprzeczny z zasadą pewności prawa.

89. Argumenty te nie są przekonujące. Możliwość aktualizacji listy metod niedozwolonych jest mniej efektywna niż ogólny zakaz. Opóźnienia w aktualizacji prowadzą nieuchronnie do powstania luk w ochronie, czemu art. 15 dyrektywy siedliskowej ma właśnie zapobiegać przez wprowadzenie ogólnego zakazu.

90. Zasada pewności prawa, na którą powołał się rząd brytyjski, wymaga między innymi, by akty prawne były jednoznaczne i przewidywalne w stosowaniu dla tych, których dotyczą, w szczególności gdy nakładają one pewne obowiązki [35]. Ogólny zakaz chwytania lub zabijania chronionych gatunków przy zastosowaniu środków nieselektywnych, mogących powodować lokalny zanik lub poważne zaburzenie populacji chronionych gatunków, spełnia jednak te wymagania. Termin „środek nieselektywny"

34 — Regulation 41 C(NH)R 1994, Regulation 36(2) C(NH)R(NI) 1995 i Section 17V(2) NPO 1991.

35 — Wyroki z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie 326/85 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. 5091, pkt 24, z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-8853, pkt 43 i z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-17/01 Sudholz, Rec. str. I-4243, pkt 34.

jest jednoznaczny i przewidywalny w stosowaniu. Wprowadzenie dodatkowego warunku, że jego użycie mogłoby powodować lokalny zanik lub poważne zaburzenia populacji chronionych gatunków, powoduje jego dalsze ograniczenie. Chociaż prawdą jest, że wyraźne wyliczenie wszystkich niedopuszczalnych metod byłoby jeszcze jaśniejsze, to jednak taka miara jasności przepisu nie warunkuje legalności zakazu. Nic nie stoi też na przeszkodzie, by władze brytyjskie zapewniły jasność poprzez ciągłą i szybką aktualizację otwartej listy metod niedopuszczalnych, niezależnie od istnienia ogólnego zakazu.

91. Zjednoczone Królestwo nie dokonało zatem dostatecznej transpozycji art. 15 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do zakazu używania wszelkich środków nieselektywnych.

b) W przedmiocie Conservation of Seals Act

92. Ponieważ Komisja wycofała w replice zarzut dotyczący Conservation of Seals Act 1970, a następnie na rozprawie ustnej oświadczyła, że zamierza go jednak podtrzymać, należy najpierw ocenić dopuszczalność tego zarzutu.

93. Zachowanie Komisji można tłumaczyć tym, że rząd Zjednoczonego Królestwa w odpowiedzi na skargę poinformował o zamiarze dokonania zmian w rozpatrywanej ustawie w duchu poglądów Komisji. Po wycofaniu tego zarzutu skargi rząd brytyjski stwierdził jednakże w duplice, że zamierza czekać do czasu rozstrzygnięcia w toczącym się postępowaniu i dokonać zmian prawnych tylko w takim zakresie, w jakim będzie to konieczne po rozstrzygnięciu sprawy przez Trybunał. Komisja oświadczyła na rozprawie, że jednak podtrzymuje zgłoszony zarzut, gdyż jego wycofanie nastąpiło wskutek pomyłki. Rząd brytyjski nie wypowiedział się co do tego argumentu.

94. Z procesowego punktu widzenia działania Komisji należy zakwalifikować następująco: oświadczenie, że nie podtrzymuje zarzutu, jest jednoznaczne i bezwarunkowe. Chodzi więc o *częściowe wycofanie* skargi. Brak jest podstawy prawnej dla późniejszego odwołania lub podważenia tej czynności procesowej z powodu pomyłki. Przy tym oświadczenie Komisji na rozprawie, że jednak podtrzymuje zarzut, zawiera nowy środek zaskarżenia w stosunku do repliki.

95. W postępowaniu przed Trybunałem warunki zmiany przedmiotu postępowania poprzez wskazanie nowych dowodów określa art. 42 § 2 regulaminu. Zgodnie z jego treścią

„nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania".

96. Taka faktyczna przyczyna została przedstawiona. Wycofanie zarzutu skargi nastąpiło bowiem w oparciu o przyrzeczenie rządu Zjednoczonego Królestwa, które później zostało cofnięte. Przyrzeczenie to nie miało charakteru wiążącego co do treści, jednak Komisja mogła już zgodnie z zasadą lojalności wspólnotowej ufać, że rząd Zjednoczonego Królestwa co najmniej podejmie starania dla jego urzeczywistnienia. Rząd Zjednoczonego Królestwa zawiódł jednak jej zaufanie, o czym Komisja mogła przekonać się dopiero po lekturze dupliki. Chodzi więc o przyczynę faktyczną, ujawnioną dopiero w toku postępowania.

97. Jednakże podniesienie nowych zarzutów w toku postępowania o stwierdzenie uchybienia obowiązkom traktatowym podlega dodatkowym ograniczeniom. Komisja nie może mianowicie w toku postępowania o stwierdzenie uchybienia obowiązkom państwa członkowskiego dokonywać rozszerzenia przedmiotu postępowania. Takie stwierdzenie Trybunału dotyczyło w szczególności przypadku, gdy zarzut został co prawda wymieniony w wezwaniu do usunięcia uchybienia, jednakże pominięty w uzasadnionej opinii [36]. Służy to zapewnieniu jednoznacznego określenia przedmiotu postępowania i możliwości skutecznej obrony danego państwa członkowskiego.

36 — Wyrok w sprawie C-350/02, cytowany w przypisie 28, pkt 18 i nast.

98. Ponieważ w postępowaniu przed Trybunałem obowiązek określenia przedmiotu postępowania jest już uregulowany w art. 42 § 2 regulaminu, nie pozostającym w sprzeczności z argumentacją Komisji, pozostaje już tylko wyjaśnić, czy nastąpi ograniczenie prawa do obrony Zjednoczonego Królestwa, jeśli zostanie dopuszczony zarzut dotyczący Conservation of Seals Act 1970. Zarzut ten był już przed jego wycofaniem przedmiotem postępowania poprzedzającego złożenie skargi i postępowania przed Trybunałem, dlatego też rząd Zjednoczonego Królestwa mógł skutecznie bronić się przed wszystkimi zarzutami Komisji. Ponadto rząd ten najwyraźniej nie zgłasza zastrzeżeń co do rozpatrzenia tego zarzutu. Jego milczenie w kwestii ponownego wprowadzenia tego zarzutu na rozprawie i jego argumentacja w duplice wskazują raczej na to, że milcząco zgadza się na ponowne podniesienie tego zarzutu, aby doprowadzić teraz do rozstrzygnięcia sporu w odniesieniu do Conservation of Seals Act.

99. W rezultacie w drodze wyjątku uzasadnione jest dopuszczenie zarzutu odnoszącego się do Conservation of Seals, mimo jego wycofania w czasie postępowania.

100. Co do meritum należy stwierdzić na wstępie, że art. 15 dyrektywy siedliskowej obowiązuje w odniesieniu do polowań na gatunki fok wymienione w załączniku IV, to jest mniszki śródziemnomorskiej *Monachus monachus* i foki obrączkowanej z morza

Saimaa *Phoca hispida saimensis*, ale też zgodnie z załącznikiem V do polowań na wszystkie pozostałe gatunki „foki prawdziwej" lub „psa morskiego" (rodzina *Phocidae*[37]). W Zjednoczonym Królestwie występują np. „foka pospolita" (*Phoca vitulina*) i „foka szara" (*Halichoerus grypus*).

101. Conservation of Seals Act 1970 dotyczy wszystkich gatunków fok. W sposób wyraźny zakazuje trucia fok i polowania przy użyciu określonej broni palnej. Właściwe organy upoważnia się ponadto do udzielania w pewnych okolicznościach licencji na wykorzystanie trucizny do zabijania fok.

102. Komisja podnosi zarzut, że takie wymogi są zbyt ograniczone w stosunku do wymogów art. 15 dyrektywy siedliskowej. Conservation of Seals Act 1970 zakazuje stosowania tylko dwóch metod zabijania fok i umożliwia udzielanie licencji na warunkach wykraczających poza odstępstwa przewidziane w dyrektywie siedliskowej.

103. Rząd brytyjski odpiera, że wymogi tej ustawy uzupełniają ogólne przepisy transponujące art. 15 dyrektywy siedliskowej. Regulation 41 C(NH)R 1994 zapewnia ochronę wymaganą przez dyrektywę. Ewentualne licencje zgodnie z Conservation of Seals Act 1970 muszą na gruncie wyżej wymienionych przepisów ogólnych odpowiadać dyrektywie siedliskowej.

104. Podniesienie tych argumentów nie może być przekonujące w odniesieniu do dopuszczonych metod zabijania. Conservation of Seals Act 1970 budzi u niezaangażowanego czytelnika wrażenie, że zakazane są tylko te dwie wyraźnie wymienione tam metody zabijania fok. Może rzeczywiście obowiązują poza tym jeszcze zakazy Regulation 41 C(NH)R 1994, jednak istnieje znaczące ryzyko, że zakazy te ze względu na oczywistość stosowania Conservation of Seals Act 1970 pozostaną niezauważone. W konsekwencji uregulowanie metod zabijania w Conservation of Seals Act 1970 jest sprzeczne z art. 15 dyrektywy siedliskowej.

105. Należy natomiast założyć, że właściwe organy Zjednoczonego Królestwa podejmujące decyzje o udzielaniu licencji zgodnie z Conservation of Seals Act 1970 posiadają wiedzę o tym, że jednocześnie muszą przestrzegać ograniczeń wynikających z odpowiednich przepisów dokonujących transpozycji art. 15 i 16 dyrektywy siedliskowej. Co prawda na uznanie zasługiwałoby wyraźne wskazanie w ustawie na tę okoliczność, jednak nie wydaje się ono niezbędnie konieczne, aby określić prawne obowiązki

37 — Obok „psów morskich" istnieje jeszcze rodzina „uchatek" (*Otariidae*).

wyspecjalizowanego organu. Dlatego też nie można stwierdzić w tym wypadku naruszenia dyrektywy siedliskowej.

7. W przedmiocie art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej — Odstępstwa od ochrony gatunków

106. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej brzmi następująco:

„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".

107. Komisja zgłasza dwa zarzuty w odniesieniu do transpozycji tych postanowień. Z jednej strony odstępstwa Regulations 40 C(NH)R 1994 i 35 C(NH)R(NI) 1995 oraz Section 17U NPO nie zawierały żadnego wskazania co do tego, że dopuszcza się odstępstwa jedynie wówczas, gdy *po pierwsze* brak jest innego zadowalającego rozwiązania i *po drugie* populacje danego gatunku, mimo uregulowania ustanawiającego odstępstwo, zostają zachowane we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu. Z drugiej strony występowałyby

odstępstwa nie dające się pogodzić z art. 16, jeżeli działania zakazane na podstawie art. 12 i 13 wykonywane byłyby w związku z legalnie prowadzoną działalnością.

a) W przedmiocie nieuwzględnienia alternatyw i stanu ochrony

108. Rząd brytyjski uznaje, że odstępstwa od ochrony gatunków są dopuszczalne jedynie, gdy po pierwsze brak jest innego zadowalającego rozwiązania i po drugie populacje danego gatunku zostają zachowane we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, mimo uregulowania ustanawiającego odstępstwo. Powołuje się jednak na to, że właściwe władze na gruncie wyżej wymienionych przepisów ogólnych stosowałyby oba warunki. Poza tym oba warunki są w sposób dorozumiany przesłanką dla tych obu szczególnych przepisów ustanawiających odstępstwo dotyczących chwytania rannych zwierząt w celu ich leczenia i zabijania zwierząt nieuleczalnie chorych. W obu wypadkach brak jest innego zadowalającego rozwiązania i zachowany zostaje właściwy stan ochrony populacji.

109. W odniesieniu do przepisów tutaj kwestionowanych wykorzystane przez rząd brytyjski przepisy ogólne mają znaczenie najwyżej w tym zakresie, w jakim ewentualnie uniemożliwią władzom publicznym korzystanie z odstępstw, gdy nie zostanie spełniony jeden z obu wymienionych warunków. Osoby prywatne natomiast mogą bez względu na te warunki powoływać się na odstępstwa przewidziane w prawie brytyjskim. Dlatego też przepisy ogólne są nieprzydatne dla odparcia zarzutu Komisji.

110. Biorąc pod uwagę szczególne odstępstwa dotyczące leczenia lub zabijania chorych lub rannych zwierząt, wbrew twierdzeniom rządu brytyjskiego, nie ma obowiązku stosowania ich tylko w braku innych zadowalających rozwiązań. Leczenie jest uzasadnione zgodnie z prawem brytyjskim niezależnie od tego, czy byłoby zadowalającym innym rozwiązaniem pozostawienie zwierzęcia na swobodzie, aby mogło wyzdrowieć o własnych siłach. Co się tyczy zabijania nieuleczalnie chorych zwierząt, powstaje kwestia, której Komisja nie podniosła, czy art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zawiera jakikolwiek uzasadnienie dla tego zabijania. Przynajmniej w części wypadków innym zadowalającym rozwiązaniem byłoby poddanie się naturalnemu biegowi rzeczy zamiast kierunkowej interwencji, ostatecznie po to, by urzeczywistnić ludzkie wyobrażenia o sposobie obchodzenia się z cierpieniem zwierząt.

111. Z tego względu rezygnacja z warunków braku innych rozwiązań i zachowania stanu ochrony danej populacji w wymienionych przez Komisję przepisach brytyjskich jest sprzeczna z art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

b) W przedmiocie pogorszenia stanu w związku z legalnymi działaniami

112. Zgodnie z Regulations 40(3)(c) i 43(4) C(NH)R 1994, Regulations 35(3)(c) i 38(4) C (NH)R(NI) 1995 oraz Sections 17U(2)(c) i 17X(4) NPO zakazy wydane w celu transpozycji art. 12, 13 i 16 dyrektywy siedliskowej nie mają zastosowania, gdy dany czyn nastąpił w związku z legalnym działaniem i nie można go było uniknąć w racjonalny sposób [38].

113. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie przewiduje odstępstw od przepisów o ochronie fauny i flory zawartych w załączniku IV, jeżeli zostały one naruszone w związku z legalnym działaniem. Rząd brytyjski podkreśla jednak, że te odstępstwa nie transponują art. 16 ust. 1, lecz art. 12 w odniesieniu do fauny i art. 13 w odniesieniu do flory. Pogląd ten jest o tyle uprawniony, że każde ograniczenie przepisów dotyczących ochrony gatunków może być rozumiane bądź jako wyodrębnienie ich zakresu stosowania, co stanowiłoby transpozycję art. 12 ust. 1 lub art. 13 ust. 1, bądź też jako odstępstwo podlegające ocenie wedle art. 16 ust. 1. Świadczy to jednak o tym, że art. 12, 13 i 16 stanowią łącznie zamknięty system ochrony, wobec czego każde odstępstwo sprzeczne z dyrektywą, a dotyczące przepisów o ochronie gatunków, naruszałoby zarówno zakazy art. 12 i 13, jak i ustanawiający odstępstwo przepis art. 16. W konsekwencji Komisja może podnieść zarzut naruszenia art. 16 przez rozpatrywane przepisy ustanawiające odstępstwo.

114. Rząd brytyjski powołuje się dalej na okoliczność, że art. 12 i 13 dyrektywy siedliskowej zostały przetransponowane przez określenie czynów karalnych. Konieczne jest w związku z tym ograniczenie ich stosowania, gdy osoby działają w niewiedzy o zagrożeniach gatunków chronionych. Jednak z chwilą powzięcia wiadomości o zagrożeniu nie można powoływać się na wymienione odstępstwa, gdyż w takim wypadku można było w racjonalny sposób uniknąć pogorszenia stanu.

115. Sposób, w jaki rząd brytyjski przedstawia rozpatrywane tu przepisy ustanawiające odstępstwa, pozostaje jednak w sprzeczności z nowszym orzecznictwem angielskim. Dwa wyroki w sprawie Newsum and others przeciwko Welsh Assembly Government wskazują, że odstępstwo przewidziane w Regulation 40(3)(c) (NH)R 1994 wykracza poza dopuszczalne ramy art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. High Court w sposób wyraźny prezentuje pogląd, że Regulation 40(3)(c) wyklucza stosowanie

38 — Odpowiednie postanowienia Regulation 40(3)(c) C(NH)R brzmią następująco: „[...] (A) person shall not be guilty of an offence by reason of — [...] any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided".

zakazów wydanych w celu dokonania transpozycji art. 12, gdy niekorzystne oddziaływanie ma miejsce przy wykonywaniu działań samych w sobie zgodnych z prawem i działanie to nie mogło zostać w racjonalny sposób wykonane w innej formie [39]. Chodziło przy tym o kwestię, czy można eksploatować legalnie dopuszczony kamieniołom, mimo że takie działanie zniszczyłoby populację traszki grzebieniastej (*Triturus Cristatus*) oraz staw, to jest teren jej rozrodu i odpoczynku. Court of Appeal uchylił co prawda ten wyrok, jednakże w wydanym obiter dictum pozwolił dostrzec, że skłania się ku poglądowi, że odstępstwo dopuszcza tego rodzaju niekorzystne oddziaływanie w ramach legalnej działalności [40]. Wobec takiej praktyki orzeczniczej, bliższej brzmieniu Regulation 40(3)(c) C(NH)R 1994 aniżeli wykładnia rządu brytyjskiego, należy przyjąć, że odstępstwo na rzecz legalnego zachowania zezwala na czyny prowadzące do zabijania okazów chronionych gatunków lub pogarszania stanu i niszczenia ich terenów rozrodu i odpoczynku za wiedzą lub bez wiedzy tego, kto je popełnia, jeżeli czyny te są jako takie zgodne z prawem.

116. Takie odstępstwo nie zostało wyraźnie przewidziane w dyrektywie siedliskowej. Byłoby ono jednak zgodne z dyrektywą, gdyby dokonywało właściwej transpozycji zakazów z art. 12 ust. 1 lub art. 13, rozumianych jako ograniczenia, lub odstępstw zawartych w art. 16.

117. Uwzględniając art. 12 ust. 1 lit. d), trzeba na wstępie stwierdzić, że zakaz pogarszania stanu i niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku nie dopuszcza takiego odstępstwa. Zakaz ten nie zakłada celowego charakteru, stosuje się nawet niezależnie od wiedzy osoby działającej.

118. Jednak także pozostałe zakazy z art. 12 ust. 1 lit. a)–c) i art. 13 ust. 1 lit. a) nie podlegają ograniczeniu na rzecz legalnego działania. Nie rozstrzyga się tu o tym, w jaki sposób należy interpretować zastosowany tam — odmiennie niż w art. 12 ust. 1 lit. d) — termin „celowe". Wyrok w sprawie żółwia morskiego *Caretta caretta* wydaje się interpretować go jako świadome godzenie się ze skutkami [41]. Nawet jednak, gdy dla słowa „celowo" przyjmuje się interpretację zawężającą, termin nie może zostać przetransponowany poprzez odstępstwo na rzecz legalnych

39 — Cytowany w przypisie 31, pkt 101.

40 — Wyrok z dnia 22 listopada 2004 r. [2004] (EWCA [Civ] 1565), pkt 8 i 15 i nast.

41 - Wyrok z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie C-103/00 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-1147, pkt 32 i nast.

działań, gdyż legalne zachowanie niekoniecznie wyklucza celowe pogorszenie [42].

119. Także art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie może usprawiedliwiać takich odstępstw. Odstępstwa dopuszczalne zgodnie z tym artykułem nie mogą wynikać z legalności danego czynu, lecz z bardzo konkretnych przyczyn, np. ważnych przyczyn nadrzędnego interesu publicznego. Zastosowanie takiego odstępstwa zakłada poza tym, że brak jest innego zadowalającego rozwiązania i że populacje danego gatunku zostają zachowane we właściwym stanie ochrony [43].

120. Rząd brytyjski nie może zresztą także powołać się na to, że dyskutowane tu przepisy prawnokarne muszą zostać ograniczone przez odstępstwo na rzecz czynów legalnych. Niemal wszystkie takie czyny karalne ograniczone są do działań celowych. Jedynie ochrona terenów rozrodu i odpoczynku nie została w Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej związana z celowym pogorszeniem stanu, lecz — zgodnie z informacjami rządu brytyjskiego [44] — jest niezależna od winy. Nie ma tu konieczności rozstrzygania o tym, czy art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej faktycznie odnosi się do czynu karalnego niezależnego od winy. W żadnym razie jednak ograniczenie ewentualnie zbyt szeroko określonego czynu karalnego zbyt szerokim odstępstwem nie stanowi odpowiedniego przetransponowania dyrektywy.

121. W związku z tym odstępstwa dopuszczające niekorzystne oddziaływanie wywołane legalnym postępowaniem należy uznać za sprzeczne z art. 16 dyrektywy siedliskowej.

8. W przedmiocie stosowania dyrektywy poza wodami terytorialnymi

122. Ten ostatni zarzut skargi dotyczy obszarów morskich, wobec których Zjednoczone Królestwo co prawda nie posiada pełnej suwerenności, lecz co najmniej wykonuje określone uprawnienia. Zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza podpisaną w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. [45] (zwaną dalej „konwencją o prawie morza"), do której Wspólnota przystąpiła w roku 1998 [46], pełna suwerenność państwa nadbrzeżnego obejmuje jego wody wewnętrzne. Zgodnie

42 — Zobacz też wyrok z dnia 17 grudnia 1987 r. w sprawie 412/85 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. 3503, pkt 14 i nast. Zamiar wykorzystania powierzchni ziemi, np. w rolnictwie, nie wyklucza jednoczesnego celowego zabijania lub chwytania ptaków, celowego niszczenia lub naruszania gniazd i jaj ptasich oraz ich celowego niepokojenia w rozumieniu art. 5 dyrektywy ptasiej.

43 — Patrz też wyżej, pkt 108 i nast.

44 — Patrz też wyżej, pkt 72.

45 — Trzecia Konferencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, Official Documents, t. XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, str. 157–231.

46 — Decyzja Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI, Dz.U. L 179, str. 1.

z konwencją określa się je jako morze (wody) terytorialne. Państwo nadbrzeżne, zgodnie z art. 3 konwencji o prawie morza, ma prawo do ustalenia szerokości swojego morza terytorialnego do granicy nieprzekraczającej 12 mil morskich, odmierzanych od linii podstawowych, wytyczonych zgodnie z tą konwencją.

123. Ponadto państwo nadbrzeżne może wykorzystywać wyłączną strefę ekonomiczną, sięgającą nie dalej niż na 200 mil morskich od linii podstawowych. Zgodnie z art. 56 ust. 1 lit. a) konwencji o prawie morza w tej strefie państwu nadbrzeżnemu przysługują w szczególności suwerenne prawa w celu badania, eksploatacji i ochrony ożywionych i nieożywionych zasobów naturalnych w wodach morskich pokrywających dno, na dnie morza i w jego podziemiu. Posiada ono również, zgodnie z art. 56 ust. 1 lit. b) pkt iii), suwerenne uprawnienia w odniesieniu do ochrony i zachowania środowiska morskiego, tak jak przewidują to odpowiednie postanowienia konwencji o prawie morza.

124. Wreszcie szelf kontynentalny może sięgać do 350 mil morskich od linii podstawowej. W odniesieniu do niego, zgodnie z art. 77 konwencji o prawie morza, państwo nadbrzeżne wykonuje suwerenne prawa w celu jego badania i eksploatacji jego zasobów naturalnych. Dotyczy to jedynie nieruchomych zasobów naturalnych.

125. Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu ograniczenie stosowania przepisów zapewniających transpozycję dyrektywy siedliskowej jedynie do wód terytorialnych. Komisja utrzymuje, że dyrektywę należy uwzględniać wszędzie tam, gdzie państwa członkowskie wykonują swoje prawa suwerenne, w szczególności w wyłącznej strefie ekonomicznej. Komisja powołuje się przy tym wyraźnie na art. 56 ust. 1 lit. a) konwencji o prawie morza. Zarzuca ona Zjednoczonemu Królestwu w szczególności nieprzestrzeganie w wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązków wyznaczenia obszarów o znaczeniu wspólnotowym zgodnie z art. 4 dyrektywy i zapewnienia ochrony gatunków zgodnie z art. 12.

126. Rząd Zjednoczonego Królestwa uznaje zasadność tego zarzutu i informuje, że odpowiednie przepisy dla przemysłu naftowego zostały wydane już w roku 2001 [47], a dalsze przepisy zostały przygotowane.

127. Ponadto angielski High Court potwierdził stosowanie dyrektywy siedliskowej poza wodami terytorialnymi już w 1999 r. [48]. High Court wziął pod uwagę szczególnie następujące względy: wprawdzie dyrektywa dotyczy głównie powierzchni ziemi, jednak jej cele ochrony w odniesieniu do określonych gatunków i typów siedlisk — w szczególności

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001, obowiązujące od 31 maja 2001 r.

48 — Cytowany w przypisie 30, str. 102 i nast. (114).

ssaków morskich i zimnowodnych raf koralowych [49] — można osiągnąć, jedynie rozszerzając ich stosowanie poza wody terytorialne. Taki wniosek wynika w szczególności z orzecznictwa Trybunału w przedmiocie przestrzennego zakresu obowiązywania wspólnotowego prawa rybołówstwa, z brytyjskiej interpretacji dyrektywy 85/337 w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do zakresu przestrzennego jej stosowania oraz z publicznych wypowiedzi członków rządów w sprawie zasięgu obowiązywania dyrektywy siedliskowej.

128. Mimo że Zjednoczone Królestwo nie kwestionuje stosowania dyrektywy siedliskowej poza wodami terytorialnymi, przed wydaniem wyroku w tej kwestii należy sprawdzić, czy dyrektywa faktycznie poza nimi obowiązuje.

129. W wyroku w sprawie Kramer Trybunał wywiódł z podstawy prawnej dla regulacji o prowadzeniu połowów z uwzględnieniem ochrony zasobów ryb i morskich zasobów biologicznych [50] oraz z samej natury rzeczy, że rzeczowe uprawnienia normatywne Wspólnoty — w wymiarze, w którym przysługuje państwom odpowiednie uprawnienie na mocy prawa międzynarodowego — obejmują także rybołówstwo pełnomorskie. Zachowanie morskich zasobów biologicznych można skutecznie, a jednocześnie sprawiedliwie, zapewnić tylko poprzez regulację, która będzie wiążąca dla wszystkich zainteresowanych państw włącznie z państwami trzecimi [51]. W kolejnym wyroku, określając geograficzny zakres stosowania rozporządzenia, zinterpretował je z uwzględnieniem ram prawnych, w których zostało wydane, oraz jego celu i treści. Trybunał doszedł przy tym do wniosku, że zakres jego przestrzennego stosowania pokrywa się z zakresem stosowania całego prawa wspólnotowego w dowolnym czasie. Stąd każde rozszerzenie obszarów morskich państw członkowskich jest połączone z takim samym rodzajem rozszerzenia zakresu obowiązywania rozporządzenia [52].

130. W konsekwencji dyrektywa siedliskowa znajduje zastosowanie poza wodami terytorialnymi Zjednoczonego Królestwa wówczas, gdy spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze Zjednoczone Królestwo powinno było dokonać rozszerzenia praw suwerennych na obszar poza wodami terytorialnymi, po drugie dyrektywa siedliskowa powinna być interpretowana w taki sposób, aby obejmowała ten obszar.

131. Strony postępowania jako niesporne przyjmują, że Zjednoczone Królestwo wykonuje suwerenne prawa na terytorium wyłącznej strefy ekonomicznej i na szelfie kontynentalnym. Stąd też można stosować do nich właściwe przepisy prawa wspólnotowego.

49 — Zgodnie z tym, co przedstawił High Court, ten rodzaj korali obejmuje chroniony typ siedliska rafy (Natura 2000 Code 1170).

50 — Artykuł 102 aktu przystąpienia z dnia 22 stycznia 1972 r.

51 — Wyrok z dnia 14 lipca 1976 r. w sprawach połączonych 3/76, 4/76 i 6/76 Kramer, Rec. str. 1279, pkt 30–33.

52 — Wyrok z dnia 16 lutego 1978 r. w sprawie 61/77 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. 417, pkt 45–51.

132. Co prawda dyrektywa siedliskowa nie zawiera wyraźnego uregulowania co do jej przestrzennego obowiązywania, jednak zastosowanie jej także poza wodami nadbrzeżnymi jest zgodne z jej celami. Zgodnie z art. 2 ust. 1 winna przyczynić się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Przyjęcie takich celów przemawia za tym, aby przestrzenny zakres obowiązywania dyrektywy odpowiadał zakresowi obowiązywania traktatu. Zakres obowiązywania traktatu nie ogranicza się zgodnie z wymienionym wyżej orzecznictwem do wód terytorialnych. Dyrektywa siedliskowa chroni także siedliska takie jak rafy i gatunki takie jak ssaki morskie, które często, po części nawet głównie występują poza wodami terytorialnymi.

133. Także prawodawca wspólnotowy podejmuje obecnie starania na rzecz transpozycji dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do wód Wspólnoty poza morzem terytorialnym. Rozporządzenie Rady (WE) 812/2004 z dnia 26 kwietnia 2004 r. ustanawiające środki dotyczące przypadkowych połowów waleni w rybołówstwie oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 88/98 [53] transponuje wymagania dotyczące ochrony waleni zgodnie z art. 12 i 16 oraz załącznika IV lit. a) dyrektywy siedliskowej dla potrzeb rybołówstwa. W szczególności dotyczy to obszarów leżących poza wodami terytorialnymi.

134. Trudno tez dostrzec powód, by państwa członkowskie w wykonaniu suwerennych praw poza wodami terytorialnymi miały być zwolnione z ograniczeń dyrektywy siedliskowej. Konwencja o prawie morza co prawda ustala granice ich uprawnień, jednak zasadniczo zobowiązuje je do ochrony środowiska morskiego — także w wyłącznej strefie ekonomicznej i na szelfie kontynentalnym. Konwencja o różnorodności biologicznej (konwencja z Rio), do której przystąpiła Wspólnota i państwa członkowskie [54], potwierdza to zobowiązanie. Zgodnie z art. 4 lit. b) tej konwencji jej postanowienia stosują się w odniesieniu do każdej ze stron do procesów i działań, niezależnie od tego, gdzie wystąpią ich skutki, prowadzonych pod ich jurysdykcją lub kontrolą, na obszarach objętych ich jurysdykcją krajową lub leżących poza ich granicami. Dotyczy to w szczególności działań w wyłącznej strefie ekonomicznej i na szelfie kontynentalnym.

135. Dlatego należy dokonać transpozycji dyrektywy siedliskowej także dla obszarów poza wodami terytorialnymi, o ile państwa członkowskie lub Wspólnota wykonują na tych obszarach swoje suwerenne prawa.

53 — Dz.U. L 150, str. 12.

54 — Dz.U. L 309 z dnia 13 grudnia 1993, str. 3.

136. Należy jednakże zauważyć, że przepisy dla przemysłu naftowego weszły w życie przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i dlatego Zjednoczone Królestwo przynajmniej w takim zakresie wykonało we właściwym czasie swój obowiązek dokonania transpozycji poza wodami terytorialnymi. Ponieważ jednak zasięg działania tych regulacji jest ograniczony do przemysłu naftowego, Zjednoczone Królestwo nie dokonało pełnej transpozycji dyrektywy poza wodami terytorialnymi.

III — W przedmiocie kosztów

137. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Wobec wygrania sprawy w przeważającej mierze przez Komisję, z punktu widzenia powstałych kosztów można pominąć fakt, że wycofała niektóre zarzuty ewentualne lub była stroną przegrywającą w zakresie niektórych punktów. Kosztami postępowania należy zatem obciążyć Zjednoczone Królestwo.

IV — Wnioski

138. Proponuję zatem Trybunałowi następujące rozstrzygnięcie:

„1) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim z mocy art. 10 i 249 traktatu oraz art. 23 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, nie dokonując w prawidłowy sposób transpozycji następujących przepisów:

— art. 6 ust. 2 w zakresie dotyczącym Gibraltaru,

— art. 6 ust. 3 i 4 w zakresie planów i przedsięwzięć dotyczących pobierania wody oraz w zakresie planów zagospodarowania gruntów,

— art. 11,

— art. 12 ust. 1 lit. d) w zakresie dotyczącym Gibraltaru,

— art. 12 ust. 2,

— art. 12 ust. 4,

— art. 13 ust. 1,

— art. 14 ust. 2,

— art. 15,

— art. 16 ust. 1 oraz

— całej dyrektywy siedliskowej dla obszarów morskich poza wodami terytorialnymi Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przemysłu naftowego.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Zjednoczone Królestwo zostaje obciążone kosztami postępowania".