Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 15 maja 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — Dyrektywa 92/43/EWG — Artykuł 6 ust. 3 i 4 — Ochrona siedlisk przyrodniczych — Specjalne obszary ochrony — Ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla chronionego terenu — Pozwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia na terenie chronionym — Środki kompensujące — Obszar Natura 2000 „Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek" — Projekt dotyczący trasy autostrady A2 „'s-Hertogenbosch-Eindhoven"

W sprawie C-521/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 7 listopada 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 listopada 2012 r., w postępowaniu:

T.C. Briels i in.,

przeciwko

Minister van Infrastructuur en Milieu,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (sprawozdawca), J.C. Bonichot i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postepowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 grudnia 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Stichting Reinier van Arkel oraz Stichting Overlast A2 Vught e.o. przez L. Bier, advocaat,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. Langera oraz M.K. Bulterman, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Brighouse, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez E. Dixon, barrister,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Manhaeve'a, L. Banciellę Rodrígueza-Miñóna oraz S. Petrovą, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 lutego 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy 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, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy T.C. Brielsem i in. a Minister van Infrastructuur en Milieu (ministrem infrastruktury i środowiska, zwanym dalej „Ministrem") w przedmiocie projektu trasy autostrady A2 „'s-Hertogenbosch-Eindhoven" (zwanego dalej „projektem trasy autostrady A2").

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

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, oraz

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

[...]

k) *teren mający znaczenie dla Wspólnoty* [zwany dalej »TZW«] 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 [TZW] 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;

[...]".

4 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy 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 6 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony 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 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.

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 [sieci] Natur[a] 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".

Prawo niderlandzkie

6 Artykuł 19g Natuurbeschermingswet (ustawy o ochronie przyrody) z 1998 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do stanu faktycznego sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą z 1998 r."), przewiduje:

„1. W przypadku gdy jest przewidziana odpowiednia ocena na podstawie art. 19f ust. 1, pozwolenie, o którym mowa w art. 19d ust. 1, może być wydane wyłącznie w sytuacji, gdy rządy prowincjonalne upewniły się na podstawie odpowiedniej oceny, że nie wystąpi niekorzystny skutek dla integralności terenu.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1 w braku alternatywnych rozwiązań w odniesieniu do przedsięwzięcia rządy prowincjonalne mogą wydawać dla obszarów Natura 2000, na których nie znajduje się żaden typ siedliska przyrodniczego lub gatunek o znaczeniu priorytetowym, pozwolenie, o którym mowa w art. 19d ust. 1, w celu realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, tylko z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy.

3. W drodze odstępstwa od ust. 1 w braku alternatywnych rozwiązań w odniesieniu do przedsięwzięcia lub innego środka rządy prowincjonalne mogą wydawać dla obszarów Natura 2000, na których znajduje się określony typ siedliska przyrodniczego lub gatunek o znaczeniu priorytetowym, pozwolenie, o którym mowa w art. 19d ust. 1, w celu realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, tylko:

a) opierając się na względach odnoszących się do zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa publicznego lub korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub

b) po wyrażeniu opinii przez Komisję – z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.

4. Opinia, o której mowa w ust. 3 lit. b), wydawana jest na wniosek ministra".

7 Zgodnie z art. 19h ustawy z 1998 r.:

„1. W przypadku gdy pozwolenie, o którym mowa w art. 19d ust. 1, jest wydawane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego w celu realizacji przedsięwzięć, co których nie wykazano z pewnością, że nie wpływają one niekorzystnie na dany obszar Natura 2000, rządy prowincjonalne dołączają w każdym przypadku do tego pozwolenia obowiązek podjęcia środków kompensujących.

2. Rządy prowincjonalne dają we właściwym terminie autorowi przedsięwzięcia sposobność uprzedniego przedstawienia propozycji środków kompensujących.

3. Propozycje środków kompensujących, o których mowa w ust. 2, wskazują w każdym przypadku, w jaki sposób i w jakim terminie zostaną podjęte środki kompensujące.

4. W sytuacji gdy środki kompensujące są nałożone dla osiągnięcia celów określonych w art. 10a ust. 2 lit. a) lub b), rezultat przewidziany przez te środki powinien być osiągnięty w chwili, gdy mają miejsce istotne skutki określone w art. 19f ust. 1, chyba że możliwe jest wykazanie, iż termin ten nie jest konieczny, by zapewnić wkład danego terenu w sieć Natura 2000.

5. Właściwy minister w porozumieniu z innymi ministrami może ustanowić rozporządzeniem ministerialnym dodatkowe wymogi, które środki kompensujące muszą spełniać".

8 Artykuł 19j ustawy z 1998 r. stanowi:

„1. Jeżeli organ administracyjny podejmuje decyzję o opracowaniu planu, który, uwzględniając cel ochrony, z wyjątkiem celów określonych w art. 10a ust. 3, w odniesieniu do obszaru Natura 2000, może pogorszyć jakość stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na tym terenie lub mieć istotny, polegający na niepokojeniu, wpływ na gatunki, dla których taki teren został wyznaczony, niezależnie od ograniczeń wprowadzonych w tym zakresie aktem prawnym, na jakim organ ten się opiera, uwzględnia on:

a) skutki, jakie plan ten może mieć dla terenu oraz;

b) plan zagospodarowania opracowany dla tego terenu na podstawie art. 19a lub 19b, w zakresie, w jakim dotyczy on celu ochrony, z wyjątkiem celów określonych w art. 10a ust. 3.

2. W odniesieniu do określonych w ust. 1 planów, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem obszaru Natura 2000 ani do tego zagospodarowania konieczne, lecz które, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami, mogą mieć istotne skutki dla danego terenu, organ administracyjny dokonuje przed opracowaniem planu odpowiedniej oceny skutków dla danego terenu z punku widzenia założeń jego ochrony, z wyjątkiem celów określonych w art. 10 a ust. 3.

3. W przypadkach określonych w ust. 2 decyzja określona w ust. 2 jest wydawana tylko wówczas, gdy spełnione są przesłanki przewidziane w art. 19g i 19h.

4. Odpowiednia ocena tych planów jest częścią badań skutków dla środowiska przewidzianych w odniesieniu do tych planów.

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

9 Z odesłania prejudycjalnego wynika, że Minister wydał w dniu 6 czerwca 2011 r. rozporządzenie dotyczące projektu trasy autostrady A2, w którym przewidziano w szczególności poszerzenie wspomnianej autostrady.

10 Przedsięwzięcie to ma wpływ na obszar Natura 2000 zwany „Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek” (zwany dalej „danym obszarem Natura 2000”). Teren został wyznaczony przez władze niderlandzkie jako stanowiący specjalny obszar ochrony, w szczególności dla typu siedliska przyrodniczego „łąki trzęślicowe”, który nie jest typem siedliska o znaczeniu priorytetowym.

11 W drodze rozporządzenia zmieniającego projekt trasy autostrady A2 z dnia 25 stycznia 2012 r. Minister podjął szereg środków mających na celu zmniejszenie wpływu tego przedsięwzięcia na środowisko.

12 Pierwsze „Badanie środowiska A” zostało wykonane w celu przeprowadzenia oceny szkodliwego wpływu projektu trasy autostrady A2 na środowisko naturalne na danym obszarze Natura 2000. We wniosku badania wskazano, że nie można wykluczyć istotnych, negatywnych skutków dla typów siedlisk i gatunków chronionych na tym terenie wynikających z depozycji azotu i że konieczne jest przeprowadzenie odpowiedniej oceny w tym zakresie. Z drugiego „Badania środowiska B” wynika, że projekt trasy autostrady A2 ma negatywne skutki dla istniejącej powierzchni typu siedliska „łąki trzęślicowe”. I tak na obszarze zwanym „Moerputten” projekt oddziaływał na 6,7 ha łąk trzęślicowych ze względu na osuszenie i zakwaszenie gleby. Ponadto z badania tego wynika, że nie jest wykluczone, iż „łąki trzęślicowe” podlegają negatywnemu oddziaływaniu na obszarze zwanym „Bossche Broek” ze

względu na zwiększenie depozycji azotu związane z poszerzeniem danej drogi. Projekt trasy autostrady doprowadził także do tymczasowego zwiększenia depozycji azotu na obszarze zwanym „Vlijmens Ven", która jednakże nie utrudniła poszerzenia łąk trzęślicowych na tym obszarze. Z testu tego wynika, że trwała ochrona i trwały rozwój łąk trzęślicowych wymagają odtworzenia systemu hydrologicznego.

13 W tym względzie w projekcie trasy autostrady A2 przewidziano poprawę sytuacji hydrologicznej na obszarze zwanym „Vlijmens Ven", co umożliwiłoby powiększenie łąk trzęślicowych na tym terenie. Zdaniem Ministra w ten sposób będzie możliwy na tym terenie rozwój większej powierzchni łąk trzęślicowych lepszej jakości niż powierzchnia istniejąca. Realizacja celu ochrony w odniesieniu do tego typu siedliska została zatem zapewniona w drodze zagospodarowania nowych łąk trzęślicowych.

14 T.C. Briels i in. zaskarżyli obydwa rozporządzenia ministerialne do sądu odsyłającego. Uważają oni, że Minister nie mógł przyjąć projektu trasy autostrady A2 ze względu na negatywne skutki poszerzenia autostrady A2 dla danego obszaru Natura 2000.

15 W tym zakresie T.C. Briels i in. twierdzą, że przewidziany rozporządzeniami ministerialnymi będącymi przedmiotem postępowania głównego rozwój nowych łąk trzęślicowych na tym terenie nie mógł być uwzględniony w celu określenia, czy wystąpiły niekorzystne skutki dla integralności wspomnianego terenu. Zdaniem skarżących w postępowaniu głównym taki środek nie może być uznany za środek łagodzący, które to pojęcie ponadto nie jest wymienione w dyrektywie siedliskowej.

16 Raad van State twierdzi, że ze stanowiska przyjętego przez Ministra wynika, że jeżeli przedsięwzięcie ma negatywne skutki dla istniejącej powierzchni chronionego typu siedliska na jakimś obszarze Natura 2000, w celu oceny, czy wystąpiły niekorzystne skutki dla integralności tego terenu, należy uwzględnić okoliczność, że powierzchnia tego typu siedliska o wielkości równej z tą istniejącą powierzchnią lub od niej większa zostanie utworzona na tym samym terenie, w miejscu gdzie wspomniany typ siedliska nie będzie podlegał negatywnemu wpływowi danego przedsięwzięcia. Jednak sąd ten jest zdania, że kryteria umożliwiające dokonanie oceny, czy wystąpiły niekorzystne skutki dla danego terenu, nie wynikają ani z dyrektywy siedliskowej, ani z orzecznictwa Trybunału.

17 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy [wyrażenie] »nie wpłynie [...] niekorzystnie na dany teren« w art. 6 ust. 3 dyrektywy [siedliskowej] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku, w którym przedsięwzięcie [oddziałuje] na istniejący na danym terenie [Natura 2000] rejon chronionego typu siedlisk przyrodniczych, brak jest niekorzystnego wpływu na teren, gdy w ramach przedsięwzięcia utworzona zostanie na owym terenie równie duża [jak istniejąca powierzchnia] lub większa [od istniejącej powierzchni] powierzchnia owego typu siedlisk?

2) [W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej] – czy utworzenie nowej powierzchni typu siedlisk należy w tym przypadku uznać za środek kompensujący w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy [siedliskowej]?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

18 Sąd odsyłający poprzez swe pytania, które należy rozważyć łącznie, zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu o znaczeniu wspólnotowym lub konieczne do jego zagospodarowania, ale które ma negatywne skutki dla określonego typu siedliska przyrodniczego występującego na tym terenie i które przewiduje środki w celu utworzenia na tym

terenie tego typu siedliska o powierzchni równej lub większej, niekorzystnie oddziałuje na integralność tego terenu i ewentualnie, czy środki takie mogą być uznane za „środki kompensujące" w rozumieniu art. 6 ust. 4.

19 W wyroku Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 32) Trybunał orzekł, że przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej powinny być interpretowane jako spójna całość, w świetle celów w zakresie ochrony przyrody, do których realizacji zmierza ta dyrektywa. Artykuł 6 ust. 2 i 3 zmierza bowiem do zapewnienia tego samego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunkowych, podczas gdy art. 6 ust. 4 stanowi przepis wprowadzający odstępstwo od uregulowań zawartych w art. 6 ust. 3 zdanie drugie.

20 Trybunał wyjaśnił, że jeżeli plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, niesie ze sobą ryzyko naruszenia założeń ochrony tego terenu, należy je uznać za mogące oddziaływać na przedmiotowy teren w sposób istotny. Ocena tego ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie (wyrok Sweetman i in., EU:C:2013:220, pkt 30).

21 Trybunał orzekł zatem, że brak naruszenia integralności terenu jako siedliska przyrodniczego w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej oznacza, że musi zostać zachowany właściwy stan ochrony tego terenu, co z kolei oznacza zapewnienie trwałego utrzymania istotnych cech danego terenu związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie TZW w rozumieniu tej dyrektywy (wyrok Sweetman i in., EU:C:2013:220, pkt 39).

22 W postępowaniu głównym jest bezsporne, że dany obszar Natura 2000 został wyznaczony przez Komisję jako TZW i przez Królestwo Niderlandów jako specjalny obszar ochrony z uwagi na obecność w szczególności typu siedliska przyrodniczego „łąki trzęślicowe", którego cel ochrony polega na poszerzeniu powierzchni tego siedliska i na poprawie jego jakości.

23 Ponadto z akt przekazanych Trybunałowi wynika, że projekt trasy autostrady A2 będzie miał istotne negatywne skutki dla typów siedlisk i gatunków chronionych na tym terenie, a w szczególności na istniejącą powierzchnię, jak również na jakość chronionego typu siedliska przyrodniczego „łąki trzęślicowe" ze względu na osuszenie i zakwaszenie gleby spowodowany zwiększeniem depozycji azotu.

24 Przedsięwzięcie takie zagraża utrudnieniem zapewnienia trwałego utrzymania istotnych cech danego obszaru Natura 2000 i w konsekwencji, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 41 opinii, może niekorzystnie oddziaływać na integralność tego terenu w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

25 W tym względzie, i wbrew stanowisku rządu niderlandzkiego popieranego przez rząd Zjednoczonego Królestwa, środki ochronne przewidziane projektem trasy autostrady A2 nie mogą podważyć takiej oceny.

26 Należy bowiem, po pierwsze, przypomnieć, że właściwe organy krajowe powinny odmówić wydania pozwolenia dla analizowanego planu lub przedsięwzięcia, kiedy nie ma pewności co do tego, że nie wywrze on niekorzystnych skutków dla integralności tego terenu, skoro kryterium udzielenia pozwolenia ustanowione w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej zawiera w sobie zasadę ostrożności i pozwala w sposób skuteczny zapobiec niekorzystnym wpływom na tereny chronione poprzez plany lub przedsięwzięcia. Mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy omawiany przepis (wyroki: Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 57, 58; a także Sweetman i in., EU:C:2013:220, pkt 41).

27 W ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogą zatem występować braki i powinna zawierać ona całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla terenu chronionego, którego dotyczy (zob. podobnie wyrok Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 W konsekwencji stosowanie zasady ostrożności w ramach wykonania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga od właściwych organów krajowych, by dokonały one oceny skutków przedsięwzięcia dla danego obszaru Natura 2000 z punktu widzenia założeń ochrony tego terenu i z uwzględnieniem środków ochronnych zintegrowanych ze wspomnianym przedsięwzięciem mających na celu uniknięcie lub zmniejszenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego terenu, aby upewnić się, że przedsięwzięcie to nie wpływa niekorzystnie na wspomniany teren.

29 Natomiast przewidziane przedsięwzięciem środki ochronne, które mają na celu kompensację negatywnych skutków tego przedsięwzięcia dla obszaru Natura 2000, nie mogą być uwzględniane w ramach przewidzianej w tym art. art. 6 ust. 3 oceny wpływu wspomnianego przedsięwzięcia na środowisko.

30 Ma to miejsce w przypadku środków będących przedmiotem postępowania głównego, które w sytuacji gdy właściwy organ krajowy faktycznie stwierdził, że projekt trasy autostrady A2 może mieć istotne negatywne, potencjalnie trwałe skutki dla chronionego typu siedliska danego obszaru Natura 2000, przewidują utworzenie w przyszłości nowej równej lub większej powierzchni tego typu siedliska w innej części tego terenu, na którą przedsięwzięcie to nie miałoby bezpośredniego wpływu.

31 Należy bowiem stwierdzić, że środki te nie dotyczą ani uniknięcia, ani zmniejszenia niekorzystnych skutków dla tego typu siedliska bezpośrednio spowodowanych przez projekt trasy autostrady A2, lecz mają na celu późniejszą kompensację tych skutków. W tym kontekście środki te nie mogłyby zapewnić, że przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

32 Ponadto należy zauważyć, że co do zasady ewentualne pozytywne skutki utworzenia w przyszłości nowego siedliska, które ma zrekompensować zmniejszenie powierzchni i utratę jakości takiego samego typu siedliska na terenie chronionym, mimo iż o większej powierzchni i o lepszej jakości, trudno da się przewidzieć z pewnością, a w każdym przypadku będą widoczne dopiero za kilka lat, jak wynika to z pkt 87 postanowienia odsyłającego. W konsekwencji skutki te nie mogą być uwzględnione w ramach procedury przewidzianej w tym przepisie.

33 Po drugie, jak słusznie wskazała Komisja w uwagach na piśmie, skuteczność środków ochronnych przewidzianych w art. 6 dyrektywy siedliskowej ma na celu uniknięcie tego, by środkami zwanymi „łagodzącymi” – lecz odpowiadającymi w rzeczywistości środkom kompensującym – właściwy organ krajowy obchodził szczególne procedury określone w tym artykule, zezwalając na podstawie art. 6 ust. 3 na przedsięwzięcia, które niekorzystnie wpływają na dany teren.

34 Tylko zaś w sytuacji gdy pomimo negatywnej oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze tej dyrektywy plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z nadrzędnych względów interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, i jeżeli brak jest rozwiązań alternatywnych, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000 w ramach art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (zob. wyroki: Komisja/Włochy, C-304/05, EU:C:2007:532, pkt 81; Solvay i in., C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 72; a także Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 34).

35 W tym względzie, jako przepis stanowiący odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, art. 6 ust. 4 może mieć zastosowanie tylko po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami ust. 3 (wyroki: Komisja/Portugalia, C-239/04, EU:C:2006:665, pkt 35; a także Sweetman i in., EU:C:2013:220, pkt 35).

36 W istocie znajomość tych skutków dla celów ochrony omawianego obszaru stanowi bowiem niezbędną przesłankę zastosowania wspomnianego art. 6 ust. 4, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych rozwiązań alternatywnych wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na określonym terenie. Ponadto aby określić charakter ewentualnych środków kompensujących, należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu (wyrok Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 109).

37 Właściwe władze krajowe mogą w tych okolicznościach udzielić pozwolenia na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, jeżeli są spełnione przesłanki ustanowione w tym przepisie (zob. podobnie wyrok Sweetman i in., EU:C:2013:220, pkt 47).

38 Należy podkreślić w tym względzie, że w ramach stosowania tego przepisu fakt, iż planowane środki zostały wprowadzone na danym obszarze Natura 2000, nie ma wpływu na ich ewentualną kwalifikację jako środków „kompensujących" w rozumieniu wspomnianego przepisu. Z powodów wskazanych przez rzecznik generalną w pkt 46 opinii art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej dotyczy bowiem wszelkich środków kompensujących odpowiednich w celu ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000, czy to wprowadzonego na naruszonym obszarze, czy na innym terenie tej sieci.

39 W związku z tym z powyższych rozważań wynika, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem TZW lub konieczne do jego zagospodarowania, mające negatywne skutki dla określonego typu siedliska przyrodniczego występującego na tym terenie i przewidujące środki w celu utworzenia równej lub większej powierzchni tego typu siedliska na tym terenie, niekorzystnie oddziałuje na integralność wspomnianego terenu. Środki takie mogą być uznane za „środki kompensujące" w rozumieniu art. 6 ust. 4, tylko o ile spełnione są przesłanki przewidziane w tym przepisie.

W przedmiocie kosztów

40 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty lub konieczne do jego zagospodarowania, mające negatywne skutki dla określonego typu siedliska przyrodniczego występującego na tym terenie i przewidujące środki w celu utworzenia równej lub większej powierzchni tego typu siedliska na tym terenie, niekorzystnie oddziałuje na integralność wspomnianego terenu. Środki takie mogą być uznane za „środki kompensujące" w rozumieniu art. 6 ust. 4, tylko o ile spełnione są przesłanki przewidziane w tym przepisie.

Podpisy