Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 26 kwietnia 2017 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Środowisko — Dyrektywa 92/43/EWG — Artykuł 6 ust. 3 — Ochrona siedlisk przyrodniczych — Budowa elektrowni węglowej Moorburg (Niemcy) — Obszary „Natury 2000" w biegu rzeki Łaby powyżej elektrowni węglowej — Ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla terenu chronionego

w sprawie C-142/16,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 9 marca 2016 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Hermesa oraz E. Manhaevego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez W. Ewera, Rechtsanwalt,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (sprawozdawca) i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 stycznia 2017 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy 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"), przez to, że w trakcie wydawania pozwolenia na budowę elektrowni węglowej Moorburg koło Hamburga (Niemcy) nie przeprowadziła prawidłowej i pełnej oceny oddziaływania.

Ramy prawne

2 Motywy pierwszy, czwarty i dziesiąty dyrektywy siedliskowej są sformułowane następująco:

„zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, w tym ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, jest istotnym celem stanowiącym element realizacji ogólnego interesu [Unii] wyrażonego w art. [191 TFUE];

[…]

na europejskim terytorium państw członkowskich stan siedlisk przyrodniczych nadal się pogarsza i coraz większa liczba dzikich gatunków jest poważnie zagrożona; jeśli się uwzględni, iż zagrożone siedliska i gatunki tworzą część dziedzictwa naturalnego Wspólnoty i że dotyczące ich zagrożenia mają często charakter transgraniczny, konieczne jest w celu ich ochrony podjęcie środków na poziomie [Unii];

[…]

należy dokonać odpowiedniej oceny każdego planu lub programu mogącego mieć istotny wpływ na cele w zakresie ochrony terenu, który został wyznaczony lub też zostanie wyznaczony w przyszłości".

3 Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej stanowi:

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

4 Artykuł 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej przewiduje:

„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 [to] przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłyną one niekorzystnie na [integralność] dan[ego] terenu[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi [muszą] 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".

5 Dyrektywa siedliskowa zawiera sześć załączników, z których załącznik II jest zatytułowany „Gatunki roślin i zwierząt ważne dla [Unii], których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony".

Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

6 Elektrownia węglowa Moorburg jest usytuowana w porcie hamburskim na południowym brzegu południowej odnogi Łaby, która jako szlak migracyjny niektórych ryb wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a mianowicie minoga rzecznego (Lampetra fluviatilis), minoga morskiego (Petromyzon marinus) i łososia (Salmo salar), ma ważne znaczenie dla szeregu obszarów „Natury 2000", których cele ochrony obejmują te gatunki, położonych powyżej jazu Geesthacht (Niemcy). Obszary te znajdują się w krajach związkowych Dolna Saksonia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia-Anhalt, Brandenburgia i Saksonia, w odległości do około 600 km od tej elektrowni. W biegu Łaby między elektrownią Moorburg a obszarami „Natury 2000" znajduje się jaz Geesthacht.

7 Pozwolenie na budowę elektrowni Moorburg, wydane w dniu 30 września 2008 r., zostało poprzedzone oceną oddziaływania na środowisko (zwaną dalej „oceną oddziaływania") na podstawie niemieckiego prawa wodnego. Ocena ta zawierała wniosek, że pozwolenie było zgodne z celami ochrony obszarów „Natury 2000" z uwagi na podjęte przez operatora zobowiązanie do utworzenia w odległości około 30 km od elektrowni, na jazie Geesthacht, drugiej przepławki dla ryb, mającej zrekompensować straty okazów spowodowane funkcjonowania systemu chłodzenia elektrowni, który wymaga poboru dużych ilości wody do chłodzenia elektrowni Moorburg (zwanej dalej *„przepławką"*). Ponadto w ocenie oddziaływania była mowa o wieloetapowym monitorowaniu mającym na celu zweryfikowanie skuteczności tego środka.

8 W następstwie dwóch skarg dotyczących oceny oddziaływania Komisja skierowała w dniu 27 stycznia 2014 r. do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła jej naruszenie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

9 Komisja uznała, że w ocenie oddziaływania niewystarczająco, a wręcz błędnie określono skutki elektrowni Moorburg dla obszarów „Natury 2000" położonych powyżej jazu Geesthacht. Z jednej strony Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (urząd rozwoju miejskiego i środowiska Wolnego i Hanzeatyckiego Miasta Hamburga, Niemcy) błędnie uznał przepławkę za środek ograniczający szkody, a z drugiej strony w ocenie oddziaływania nie uwzględniono skutków skumulowanych z innymi mającymi znaczenie przedsięwzięciami.

10 Pismem z dnia 11 kwietnia 2014 r. Republika Federalna Niemiec zakwestionowała zarzuty sformułowane przez Komisję, utrzymując, że przepławkę należy zaklasyfikować jako środek ograniczający szkody.

11 W dniu 17 października 2014 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której podtrzymała swoje zarzuty dotyczące naruszenia art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

12 Pismem z dnia 15 grudnia 2014 r. Republika Federalna Niemiec podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko.

13 Uznając, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na podstawie przepisów art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, Komisja zdecydowała się na wniesienie w dniu 9 marca 2016 r. niniejszej skargi.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej

Argumentacja stron

14 W zarzucie pierwszym Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej poprzez wydanie pozwolenia z dnia 30 września 2008 r. Eksploatacja elektrowni Moorburg ma negatywne oddziaływanie na wiele obszarów „Natury 2000" usytuowanych powyżej jazu Geesthacht. W szczególności wiele ryb wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej ginie w wyniku poboru wody chłodzącej na wysokości elektrowni Moorburg.

15 Na wstępie Komisja podnosi, że nie ma znaczenia to, iż elektrownia Moorburg znajduje się poza obrębem obszarów „Natury 2000" usytuowanych powyżej jazu Geesthacht. Instytucja ta twierdzi, że ginięcie ryb nie stanowi samo w sobie naruszenia art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, ale że takie naruszenie może zostać stwierdzone ze względu na konsekwencje tej utraty ryb dla zasobów na obszarach „Natury 2000" usytuowanych powyżej jazu Geesthacht.

16 Komisja kwestionuje wynik oceny oddziaływania, która nie wskazuje, że przepławka może zapobiec negatywnym skutkom związanym z eksploatacją elektrowni Moorburg lub je zredukować, lecz jedynie że może ona skompensować w odpowiedni sposób te skutki, pozwalając tym okazom ryb, które nie padły lub nie zostały zranione, na pokonanie jazu Geesthacht.

17 Ponadto Komisja uważa, że ocena taka nie jest zgodna z orzecznictwem Trybunału ustalonym w wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330). Nawet przy założeniu, że przepławka mogłaby spowodować zwiększenie zasobów gatunków ryb migrujących, nie pozwoliłaby ona na oszczędzenie populacji ryb migrujących ani populacji tarlaków.

18 Komisja dodaje, że w pozwoleniu z dnia 30 września 2008 r. przyznaje się wyraźnie, że skutki utworzenia drugiej przepławki obok jazu Geesthacht nie są pewne.

19 W końcu Komisja uważa, że przedstawione przez Republikę Federalną Niemiec obserwacje i ekspertyzy za lata 2011–2014, dotyczące założeń, na których była oparta ocena oddziaływania, nie mają znaczenia, gdyż zostały one przeprowadzone po tej ocenie i po wydaniu pozwolenia z dnia 30 września 2008 r. Republika Federalna Niemiec nie przedstawiła też dowodu ewolucji zasobów na rozpatrywanych obszarach „Natury 2000" celem wykazania ewentualnej skuteczności przepławki.

20 Republika Federalna Niemiec kwestionuje zarzucane jej uchybienie. Utrzymuje, że brak jest istotnego oddziaływania w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Już na etapie analizy oddziaływania w ramach oceny ex ante przeprowadzonej w toku postępowania, które doprowadziło do wydania pozwolenia z dnia 30 września 2008 r., przewidywano, że ginąć będzie jedynie bardzo mało okazów.

21 Państwo to uważa, że ginięcie pewnej liczby okazów różnych gatunków ryb spowodowane poborem wody chłodzącej elektrowni Moorburg nie powoduje niszczenia siedlisk na obszarach Natura 2000, które są usytuowane w odległości dochodzącej do kilkuset kilometrów od tej elektrowni. Państwa członkowskie praktycznie nie mają możliwości zidentyfikowania na odległość wszystkich przewidywalnych skutków określonych działań dla obszarów „Natury 2000".

22 Co się tyczy skutków przepławki, państwo to uważa, że pozwolenie z dnia 30 września 2008 r. gwarantuje w sposób wiarygodny, iż liczba ryb wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, które płyną w górę rzeki przez przepławkę, jest co najmniej tak wysoka jak liczba ryb, które giną na wysokości elektrowni Moorburg z powodu poboru wody chłodzącej. Ryby padnięte i dodatkowe ryby płynące w górę rzeki nie różnią się pod względem cech biologicznych, wobec czego populacja na obszarach „Natury 2000" usytuowanych powyżej jazu Geesthacht pozostaje niezmieniona.

23 Co się tyczy gatunków ryb wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, państwo to uważa, że gatunki te nie są objęte zakresem zastosowania art. 6 tej dyrektywy. W ramach ochrony siedlisk przewidzianej w tym artykule decydujące są jedynie cele ochrony obszarów „Natury 2000", a więc fakt, że na obszarze ochrony występuje niezmieniona struktura populacji.

24 Republika Federalna Niemiec podnosi więc, że organ rozpatrujący wniosek o pozwolenie przyjął założenie najgorszego scenariusza, uzależniając ponadto jednocześnie uruchomienie systemu chłodzenia obiegowego od dowodu rzeczywistej funkcjonalności przepławki, który to dowód został przeprowadzony w latach 2011–2014. Ekspertyza z dnia 15 stycznia 2014 r. wskazuje bowiem, że ginie jedynie bardzo mała liczba branych pod uwagę ryb, ale że inne docierają do terenów ochronnych dzięki przepławce.

25 Co się tyczy zarządzania ryzykiem, Republika Federalna Niemiec twierdzi, że pozwolenie z dnia 30 września 2008 r. łączy elementy prognostyczne z prewencyjnymi elementami obserwacyjnymi, włączając również procedury pozwalające na ograniczenie w przyszłości poboru wody chłodzącej w zakresie niezbędnym dla ochrony danych gatunków.

26 Co się tyczy obserwacji i ekspertyz odnoszących się do lat 2011–2014, Republika Federalna Niemiec uważa, że należy je uwzględnić przy rozpatrywaniu niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, gdyż termin wyznaczony w uzasadnionej opinii upłynął w dniu 16 grudnia 2014 r. Uważa ona, że obserwacje te są istotne, gdyż wymóg ich przeprowadzenia nałożono na nią w chwili wydania pozwolenia z dnia 30 września 2008 r., a zatem stanowią one integralną część oceny oddziaływania.

27 Państwo to dodaje również, że uruchomienie systemu chłodzenia obiegowego zostało uzależnione od udowodnienia skuteczności przepławki. Dowód ten został przeprowadzony poprzez obserwacje przeprowadzone w latach 2011–2014. Prognozy dotyczące skuteczności ograniczenia szkód dzięki przepławce zostały oparte na dwuetapowym modelu prognostycznym, składającym się z jednej strony z prognoz wynikających z planowania przedsięwzięcia i jego ostatecznego zatwierdzenia, a z drugiej strony z obserwacji, które należało uzyskać w wyniku monitorowania.

28 W końcu Republika Federalna Niemiec wyjaśnia, że przepławka jest użytkowana od sierpnia 2010 r., natomiast normalna działalność w zakresie poboru wody rozpoczęła się dopiero po pozytywnym zakończeniu monitorowania, a mianowicie w marcu 2015 r.

Ocena Trybunału

29 Należy zaznaczyć na wstępie, że fakt, iż przedsięwzięcie, którego ocena oddziaływania na środowisko jest kwestionowana, nie jest zlokalizowane na rozpatrywanych obszarach „Natury 2000", lecz w znacznej odległości od nich w górę rzeki Łaby, w żaden sposób nie wyklucza zastosowania

wymagań określonych w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Jak wynika bowiem z brzmienia tego przepisu, obejmuje on przewidzianym w nim mechanizmem ochrony środowiska „[k]ażdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na ten teren w istotny sposób oddziaływać".

30 W niniejszej sprawie z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że system chłodzenia elektrowni Moorburg może w istotny sposób oddziaływać na gatunki ryb wymienione w załączniku II do dyrektywy siedliskowej i chronione na rozpatrywanych obszarach „Natury 2000".

31 Ocena oddziaływania przeprowadzona przez władze niemieckie wskazuje bowiem, że ginięcie okazów rozpatrywanych trzech gatunków ryb wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, związane z poborem wody chłodzącej elektrowni Moorburg w ich korytarzu migracyjnym, wpływa na reprodukcję tych gatunków na wspomnianych terenach chronionych. W szczególności ocena ta wskazuje, że istnieje wysokie zagrożenie dla ryb daleko migrujących, takich jak minóg rzeczny, minóg morski i łosoś.

32 Biorąc pod uwagę tę ocenę oddziaływania, władze niemieckie mogły na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej udzielić zgody na przedsięwzięcie budowy elektrowni Moorburg „dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na [intergralność] dany[ch] teren[ów]".

33 Jak bowiem orzekł już Trybunał, właściwe organy krajowe udzielają zezwolenia na działalność poddaną ocenie jedynie wtedy, gdy uzyskały pewność, iż działalność ta nie będzie miała negatywnych skutków dla integralności terenu chronionego. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Dla upewnienia się, że przedsięwzięcie budowy elektrowni Moorburg nie wpłynie niekorzystnie na integralność rozpatrywanych obszarów „Natury 2000", władze niemieckie powinny były uwzględnić środki ochronne włączone w to przedsięwzięcie budowlane. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że stosowanie zasady ostrożności w ramach wykonania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga od właściwego organu krajowego uwzględnienia w szczególności środków ochronnych włączonych w przedsięwzięcie, mających na celu uniknięcie lub ograniczenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego terenu, aby zapewnić, że przedsięwzięcie to nie będzie wpływać niekorzystnie na integralność terenu chronionego (wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 28; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 54).

35 Należy zaznaczyć, że w niniejszej sprawie z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, iż w uzupełnieniu innych środków mających zapobiec negatywnym skutkom poboru wody, takich jak instalacja do odstraszania ryb, zawracanie ryb i ograniczanie działalności elektrowni Moorburg, kiedy zawartość tlenu jest dla ryb krytyczna, zbudowano przepławkę na wysokości jazu Geesthacht.

36 Przepławka mogłaby prowadzić do wzmocnienia zasobów ryb migrujących, dając tym gatunkom możliwość szybszego dotarcia do ich obszarów reprodukcyjnych w średnim i górnym biegu Łaby. Wzmocnienie zasobów miałoby kompensować straty przy elektrowni Moorburg i dzięki temu nie doszłoby do istotnego niekorzystnego oddziaływania na cele ochrony obszarów „Natury 2000" usytuowanych powyżej tej elektrowni.

37 Niemniej z oceny oddziaływania wynika, że nie zawiera ona ostatecznych obserwacji co do skuteczności przepławki, lecz ogranicza się do wyjaśnienia, że skuteczność ta zostanie potwierdzona dopiero po wielu latach monitorowania.

38 Dlatego należy stwierdzić, że w chwili wydania pozwolenia przepławka, nawet jeżeli miała ograniczyć istotne oddziaływanie wywoływane bezpośrednio na obszarach „Natury 2000" usytuowanych powyżej elektrowni Moorburg, nie mogła zagwarantować, wraz z innymi środkami wspomnianymi w pkt 35 niniejszego wyroku, braku jakichkolwiek racjonalnych wątpliwości co do faktu, że elektrownia ta nie będzie niekorzystnie oddziaływać na integralność terenu w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

39 Wniosku tego nie mogą podważyć argumenty Republiki Federalnej Niemiec dotyczące zarządzania ryzykiem i obserwacje dostarczone za lata 2011–2014.

40 W tym kontekście zgodnie z orzecznictwem kryterium udzielenia pozwolenia ustanowione w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej zawiera w sobie zasadę ostrożności i pozwala w sposób skuteczny zapobiegać niekorzystnym wpływom planów lub przedsięwzięć na integralność terenów chronionych. Mniej surowe kryterium udzielenia zezwolenia niż to, o którym mowa, mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy omawiany przepis (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Co się tyczy prognoz, na których była oparta ocena oddziaływania, należy zaznaczyć, że dostarczone obserwacje za lata 2011–2014 zostały złożone przez Republiką Federalną Niemiec po wydaniu pozwolenia z dnia 30 września 2008 r.

42 W tym względzie należy przypomnieć, że to w momencie wydania decyzji pozwalającej na realizację przedsięwzięcia nie może ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych racjonalnych wątpliwości co do braku niekorzystnego oddziaływania na integralność danego terenu (wyrok z dnia 26 października 2006 r., Komisja /Portugalia, C-239/04, EU:C:2006:665, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Co się tyczy monitorowania wieloetapowego, również ono nie może wystarczyć do zapewnienia poszanowania obowiązku przewidzianego w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

44 Z jednej strony, jak podniosła Komisja na rozprawie, a czego nie zakwestionowało pozwane państwo członkowskie, wyniki tego monitorowania mogą bowiem nie mieć znaczenia w wypadku, gdy pomiar dokonywany jest w okresach, w których elektrownia Moorburg nie używa systemu chłodzenia obiegowego. Z drugiej strony ma ono na celu jedynie liczenie ryb, które zdołają pokonać jaz Geesthacht poprzez przepławkę. Dlatego monitorowanie to nie może zapewnić, że przepławka zapobiegnie niekorzystnemu oddziaływaniu na integralność obszarów chronionych.

45 Wynika z tego, że zatwierdzając przedsięwzięcie budowy elektrowni Moorburg na Łabie na podstawie oceny oddziaływania, w której stwierdzono brak niekorzystnego oddziaływania na integralność obszarów „Natury 2000", Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej z powodu braku zbadania skutków skumulowanych z innymi przedsięwzięciami

Argumentacja stron

46 Komisja uważa, że miasto Hamburg dopuściło się innego naruszenia art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, gdyż wydało pozwolenie z dnia 30 września 2008 r. nie uwzględniwszy w ocenie oddziaływania elektrowni Moorburg możliwych skutków skumulowanych związanych

z istnieniem elektrowni szczytowo-pompowej Geesthacht i elektrowni wodnej przepływowej usytuowanej na jazie Geesthacht, dla których również złożono wniosek o pozwolenie na budowę i eksploatację.

47 Co się tyczy elektrowni szczytowo-pompowej Geesthacht, Komisja zaznacza, że elektrownia ta istnieje od roku 1958 i że nie dysponuje ona specjalnymi instalacjami dla ochrony ryb. Dopiero w roku 2014 Republika Federalna Niemiec przedstawiła ekspertyzę na dowód tego, że ta elektrownia szczytowo-pompowa nie stanowi zagrożenia dla rozpatrywanych gatunków ryb migrujących.

48 Zdaniem Komisji nie ma znaczenia, że elektrownia szczytowo-pompowa Geesthacht została zbudowana przed upływem terminu transpozycji dyrektywy siedliskowej, gdyż przepisy art. 6 ust. 3 tej dyrektywy nie ograniczają się tylko do planów i przedsięwzięć zatwierdzonych lub zakończonych po terminie jej transpozycji.

49 Co się tyczy elektrowni wodnej przepływowej na jazie Geesthacht, dla której wniosek o pozwolenie na budowę i eksploatację złożono w dniu 22 maja 2008 r., Komisja uważa, że również należało ją wziąć pod uwagę w ramach badania skumulowanych skutków elektrowni Moorburg. Chociaż wniosek ten został wycofany w roku 2010, zdaniem Komisji można było przewidzieć skutki elektrowni wodnej przepływowej dla populacji ryb migrujących w chwili wydania pozwolenia z dnia 30 września 2008 r.

50 Republika Federalna Niemiec zaznacza najpierw w odniesieniu do elektrowni szczytowo-pompowej Geesthacht, że nie należało jej uwzględniać w ocenie oddziaływania, ponieważ istniała już w chwili przyjęcia dyrektywy siedliskowej, i przywołuje w tym względzie wyrok Trybunału z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in. (C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 58, 59).

51 Następnie, co się tyczy elektrowni wodnej przepływowej na jazie Geesthacht, państwo to uważa, że nie należało brać jej pod uwagę jako „innego przedsięwzięcia", gdyż od początku nie mogła ona uzyskać zatwierdzenia.

52 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że przedsięwzięcie takie nie mogło zostać zatwierdzone bez udziału Vattenfall Europe AG, obecnie Vattenfall GmbH. Zgodnie z prawem niemieckim użytkownik przyszłej elektrowni wodnej przepływowej musi bezwzględnie uzyskać zgodę właściciela danych wód, w tym wypadku federalnego państwa niemieckiego.

53 Tymczasem wniosek o pozwolenie na budowę elektrowni wodnej przepływowej z dnia 22 maja 2008 r. nie został złożony przez Vattenfall Europe lub przez osobę trzecią uprawnioną przez tę spółkę, lecz przez Wirtschaftsbetriebe Geesthacht GmbH, która w przeciwieństwie do Vattenfall Europe nie posiadała żadnego prawa do użytkowania terenów i budowli na wysokości jazu Geesthacht niezbędnego do zbudowania elektrowni wodnej przepływowej.

54 I tak pismem z dnia 26 maja 2008 r. organ zagospodarowania przestrzennego powiatu Herzogtum Lauenburg (Niemcy) zaznaczył, że ze względu na brak interesu w uzyskaniu decyzji co do istoty nie będzie wszczynać procedury zatwierdzenia planu, dopóki Vattenfall Europe nie udzieli zgody na budowę elektrowni wodnej przepływowej. W dniu 20 czerwca 2008 r. Vattenfall Europe poinformowała, że nie sceduje na wnioskodawcę żadnego z przysługujących jej praw użytkowania. W następstwie tego organ zatwierdzający nie wszczął procedury zatwierdzenia dla elektrowni wodnej przepływowej.

55 Republika Federalna Niemiec dodaje, że wniosek o pozwolenie na budowę i eksploatację złożony dla tej elektrowni został wycofany dopiero w roku 2010, ze względu na to, że organ zatwierdzający chciał uniknąć decyzji odmownej i musiał przekonać wnioskodawcę do wycofania wniosku przez niego samego.

Ocena Trybunału

56 Poprzez zarzut drugi, złożony z dwóch części, Komisja podnosi, że władze niemieckie nie zbadały skumulowanych skutków elektrowni Moorburg oraz elektrowni szczytowo-pompowej Geesthacht i elektrowni wodnej przepływowej na jazie Geesthacht, wywieranych w zakresie niepokojenia na terenach chronionych gatunków ryb takich jak minóg rzeczny, minóg morski i łosoś.

57 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu, której należy dokonać na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, oznacza, że trzeba zidentyfikować z uwzględnieniem najnowszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie wszystkie aspekty danego planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami wpłynąć na cele w zakresie ochrony tego terenu (wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Co się tyczy części pierwszej zarzutu drugiego, odnoszącej się do elektrowni szczytowo-pompowej Geesthacht, z akt sprawy dostępnych Trybunałowi wynika, że znajduje się ona w górę rzeki w bezpośrednim sąsiedztwie jazu Geesthacht od roku 1958.

59 Po pierwsze, jak przypomniano w pkt 42 niniejszego wyroku, w ramach oceny skumulowanych skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie i inne przedsięwzięcie, które może w istotny sposób oddziaływać na teren, pod uwagę należy wziąć datę wydania decyzji zatwierdzającej realizację tego przedsięwzięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 26 października 2006 r., Komisja/Portugalia, C-239/04, EU:C:2006:665, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Po drugie, należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in. (C-399/14, EU:C:2016:10), niniejsza sprawa nie dotyczy badania a posteriori oddziaływania elektrowni szczytowo-pompowej Geesthacht, która istnieje od roku 1958, lecz uwzględnienia jej w ramach oceny oddziaływania innego przedsięwzięcia, w tym wypadku elektrowni Moorburg.

61 Artykuł art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga bowiem od władz krajowych, aby uwzględniły w ramach badania skutków skumulowanych wszystkie przedsięwzięcia, które wraz z przedsięwzięciem, dla którego wnosi się o wydanie pozwolenia, mogą w istotny sposób oddziaływać na cele realizowane przez tę dyrektywę, nawet jeżeli istniały one przed datą transpozycji tej dyrektywy.

62 Nie można bowiem wyłączyć z oceny oddziaływania opartej na art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przedsięwzięć, które tak jak elektrownia szczytowo-pompowa Geesthacht mogą w połączeniu z przedsięwzięciem, którego dotyczy ocena oddziaływania, spowodować pogorszenie lub niepokojenie, które mogą niekorzystnie oddziaływać na ryby migrujące występujące w rzece, i w konsekwencji pogorszenie stanu danego terenu w kontekście celów dyrektywy siedliskowej.

63 Z powyższych rozważań wynika, że z powodu nieprzeprowadzenia odpowiedniej oceny skumulowanych skutków związanych z elektrownią Moorburg i elektrownią szczytowo-pompową Geesthacht Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

64 W części drugiej zarzutu drugiego Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec, że ta nie uwzględniła w ramach oceny skumulowanych skutków, o których mowa w niniejszej sprawie, istnienia elektrowni wodnej przepływowej na jazie Geesthacht z tego powodu, że wniosek o pozwolenie na budowę i eksploatację tej elektrowni nie miał w świetle prawa niemieckiego żadnej szansy na uwzględnienie. Zgodnie z ustawodawstwem niemieckim prawo użytkowania wody i terenów na wysokości wspomnianego jazu stanowi warunek niezbędny do tego, aby można było zatwierdzić przedsięwzięcie.

65 W tym względzie z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że wniosek o pozwolenie na budowę elektrowni wodnej przepływowej na jazie Geesthacht został złożony przez spółkę, która nie miała prawa użytkowania wody na tym jazie ani terenów i urządzeń z nią związanych.

66 Z akt tych wynika również, że procedura zatwierdzenia planów na podstawie prawa wodnego nie mogła się rozpocząć, dopóki Vattenfall Europe, jako posiadacz prawa do użytkowania wody i terenów na wysokości jazu Geesthacht, i federalna administracja wód i żeglugi nie powiadomią, że przedsięwzięciu temu nie sprzeciwiają się inne prawa. Tymczasem Vattenfall Europe oświadczyła potem, że nie udziela zgody niezbędnej do budowy elektrowni wodnej przepływowej.

67 W tych warunkach należy stwierdzić, że nie istniało „inne przedsięwzięcie" w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jeżeli chodzi o elektrownię wodną przepływową na wysokości jazu Geesthacht. W związku z tym należy oddalić część drugą zarzutu drugiego.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej z powodu braku zbadania określonych w nim warunków

Argumentacja stron

68 Komisja uważa, że miasto Hamburg poprzez niesłuszne wydanie pozwolenia z powodu błędów w ocenie oddziaływania dopuściło się w procedurze dotyczącej pozwolenia z dnia 30 września 2008 r. naruszenia wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

69 Uważa ona w tym względzie, że miasto Hamburg powinno było poszukać rozwiązań alternatywnych do chłodzenia obiegowego. Przykładowo późniejsza budowa wieży chłodzenia hybrydowego w elektrowni Moorburg stanowiłaby rozwiązanie alternatywne wobec chłodzenia obiegowego i miałaby mniej negatywnych skutków dla rozpatrywanych obszarów „Natury 2000". Budowa ta była ekonomicznie do udźwignięcia albo można było nałożyć wymóg tej budowy na zainteresowane przedsiębiorstwo już wraz z wydaniem pozwolenia.

70 Republika Federalna Niemiec uważa, że nie ma konieczności badania kwestii, czy spełnione były warunki zatwierdzenia przedsięwzięcia przewidziane w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, gdyż miasto Hamburg wyszło z założenia, że elektrownia Moorburg nie jest przyczyną istotnego niekorzystnego oddziaływania na integralność obszarów „Natury 2000" usytuowanych w górę rzeki.

Ocena Trybunału

71 Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu przeprowadzonej na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie należy jednak zrealizować ze względu na nadrzędny interes publiczny, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności programu „Natury 2000".

72 W niniejszym wypadku, ze względu na okoliczność, że właściwy organ stwierdził brak niekorzystnego oddziaływania na integralność terenu w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, nie ma potrzeby badania zarzutu trzeciego skargi Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 4 tej dyrektywy.

73 W konsekwencji należy stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przez to, że w trakcie wydawania pozwolenia na budowę elektrowni Moorburg nie przeprowadziła prawidłowej i pełnej oceny oddziaływania.

W przedmiocie kosztów

74 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednakże na podstawie art. 138 § 3 zdanie pierwsze regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron pokryje własne koszty. Ponieważ żądania Komisji i Republiki Federalnej Niemiec zostały uwzględnione tylko częściowo, pokrywają one własne koszty.

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

1) **Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory przez to, że w trakcie wydawania pozwolenia na budowę elektrowni węglowej Moorburg nie przeprowadziła prawidłowej i pełnej oceny oddziaływania.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **Każda ze stron pokrywa własne koszty.**

Podpisy