OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 3 maja 2007 r. [1]

1. W niniejszej sprawie Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, że przez zaniechanie odpowiednich działań w celu uniknięcia w obszarze specjalnej ochrony (zwanym dalej: „OSO") „Valloni e steppe pedegarganiche" pogorszenia warunków siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, Republika Włoska naruszyła zobowiązania, które ciążą na niej na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy 79/409 [2] (zwanej dalej: „dyrektywą ptasią") i art. 6 ust. 2–4 oraz art. 7 dyrektywy 92/43 [3] (zwanej dalej: „dyrektywą siedliskową"). W związku z tym powstaje kwestia związku między wskazanymi przepisami tych dwóch dyrektyw.

Odpowiednie regulacje prawa wspólnotowego

Dyrektywa ptasia

2. Artykuł 1 dyrektywy ptasiej stanowi, że niniejsza dyrektywa „odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim […]. Obejmuje ona ochronę, gospodarowanie oraz kontrolę tych gatunków […]". Artykuł 2 zobowiązuje państwa członkowskie do „podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne, lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu".

3. Artykuł 3 ust. 1 zakłada, że „w świetle wymogów określonych w art. 2 państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 103, str. 1.

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

i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa, określonych w art. 1". Artykuł 3 ust. 2 lit. a) przewiduje „stworzenie obszarów ochrony" jako jednego z czterech głównych środków mających na celu „ochronę, zachowanie i przywracanie" biotopów i siedlisk przyrodniczych.

4. Artykuł 4 dyrektywy ptasiej stanowi następnie:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania.

[…]

Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako obszarów specjalnej ochrony dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I […].

[…]

4. W odniesieniu do obszarów ochrony określonych w ust. 1 i 2 państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile będą mieć one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu. […]".

5. Artykuł 9 umożliwia państwom członkowskim odstąpienie od pewnych przepisów dyrektywy [4], lecz nie przewiduje żadnego odstępstwa od art. 4.

6. Artykuł 13 stanowi, że „stosowanie środków podjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą nie może prowadzić do pogorszenia obecnego stanu w zakresie ochrony gatunków ptactwa, określonych w art. 1".

7. Artykuł 18 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy ptasiej w terminie dwóch lat od jej opublikowania, tj. do dnia 7 kwietnia 1981 r.

4 — Mianowicie art. 5, 6, 7 i 8.

Dyrektywa siedliskowa

8. Znaczenie mają następujące motywy dyrektywy siedliskowej:

„[1] zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, w tym ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory jest istotnym celem stanowiącym element realizacji ogólnego interesu Wspólnoty wyrażonego w art. 130r traktatu [5]; […]

[6] w celu odtworzenia lub zachowania siedlisk przyrodniczych i gatunków objętych zakresem zainteresowania Wspólnoty we właściwym stanie ochrony, konieczne jest wyznaczenie specjalnych obszarów ochrony w celu stworzenia spójnej europejskiej sieci ekologicznej zgodnie z wyznaczonym harmonogramem;

[7] wszelkie wyznaczone obszary, w tym obszary sklasyfikowane obecnie lub w przyszłości jako [OSO] zgodnie z [dyrektywą ptasią], będą musiały zostać włączone do spójnej europejskiej sieci ekologicznej;

[10] 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”.

9. Artykuł 1 lit. j) dyrektywy siedliskowej definiuje „teren” jako „geograficznie określony obszar o wyraźnie wyznaczonym rozmiarze”.

10. Artykuł 1 lit. k) definiuje „teren mający znaczenie dla Wspólnoty” jako:

„[…] 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”.

11. Artykuł 1 lit. l) definiuje „specjalny obszar ochrony” („SOO”) jako:

5 — Obecnie, po zmianie, art. 174 WE.

„[…] teren mający znaczenie dla Wspólnoty, wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony".

12. Artykuł 2 stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory […].

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

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

13. Artykuły: 3, 4 i 5 dotyczą stworzenia „spójnej europejskiej sieci ekologicznej specjalnych obszarów ochrony", zwanej „Natura 2000". Artykuł 3 ust. 1 akapit drugi stanowi, że „sieć Natura 2000 obejmie [OSO] sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z [dyrektywą ptasią]".

14. Artykuł 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„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 Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/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".

15. Artykuł 7 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze [dyrektywy ptasiej] w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 [6] lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy [dyrektywy ptasiej], gdy ta ostatnia data jest późniejsza".

16. Artykuł 23 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy siedliskowej w terminie dwóch lat od daty jej opublikowania, tj. do czerwca 1994 r. [7].

Stan faktyczny i przebieg postępowania

17. „Valloni e steppe pedegarganiche", położony w regionie Apulii, jest jednym z głównych obszarów stepowych we Włoszech, dającym schronienie rzadkim i chronionym

6 — To jest jako OSO.

7 — Określenie dokładnej daty nie jest tak proste jak mogłoby się wydawać: wyrok Trybunału z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie C-166/97 Komisja przeciwko Francji (Seine Estuary), Rec. str. I-1719, pkt 5 odnosi się wyłącznie do czerwca 1994 r. W wyroku z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-329/96 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3749, pkt 2 oraz w wyroku z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-83/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-7191, pkt 2 Trybunał orzekł, że datą wygaśnięcia obowiązywania był dzień 5 czerwca 1994 r. Jednakże SCADPlus odwołuje się do dnia 10 czerwca 1992 r. zarówno jako daty wejścia w życie, jak i terminu do dokonania implementacji w państwach członkowskich. Zobacz także opinię rzecznika generalnego J. Kokott w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, będącej w toku, przypis 55. Eur-Lex odwołuje się do dnia 10 czerwca 1992 r. jako daty publikacji oraz do dnia 10 czerwca 1994 r. jako terminu dokonania implementacji.

gatunkom dzikiego ptactwa. Tworzy go podłoże geologiczne składające się z wapienia z okresów kredy i jury. Teren ten wykazuje istotną bioróżnorodność i obejmuje liczne wąwozy erozyjne kryjące środowisko krasowe z rzadkimi gatunkami roślin endemicznych [8]. Jest on jedynym na półwyspie włoskim miejscem zamieszkiwania *Tetrax tetrax* (strepeta), a także naturalnym środowiskiem *Falco biarmicus* (raroga górskiego), *Neophron percnopterus* (ścierwnika zwyczajnego), *Burhinus oedicnemus* (kulona zwyczajnego), *Melanocorypha calandra* (skowronka kalandra), *Calandrella brachydactyla* [(skowrończyka szarawego) [9] skowronka krótkopalcowego] oraz *Falco peregrinus* (sokoła wędrownego). Wszystkie powyższe ptaki zostały wymienione w załączniku I do dyrektywy ptasiej.

18. W europejskim inwentarzu ornitologicznym z 1989 r. „Important Bird Areas in Europe" (obręby ważne ornitologicznie) (zwanym dalej: „listą IBA 89") „Valloni e steppe pedegarganiche" określono jako Important Bird Area (obręb ważny ornitologicznie) (pod nazwą „Promontorio del Gargano").

19. Dziewięć lat później, w dniu 28 grudnia 1998 r. Włochy, na podstawie art. 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy ptasiej, sklasyfikowały ten teren jako OSO.

20. W lutym 2001 r. Lega Italiana Protezione Uccelli (włoska liga na rzecz ochrony ptactwa) poinformowała Komisję, że na OSO zostało zrealizowanych szereg przedsięwzięć przemysłowych i deweloperskich niszczących jego równowagę ekologiczną oraz że gmina Manfredonia zawarła porozumienie regionalne mające na celu rozwój przemysłowy regionu Manfredonii, dotyczące między innymi wykonania kompleksu turystycznego pod nazwą „Magic Land". Bezsporne wydaje się być to, że prace nad co najmniej niektórymi z tych przedsięwzięć zostały rozpoczęte jeszcze przed 28 grudnia 1998 r. i nadal trwają.

21. Obszar podlegający reindustrializacji — łącznie 400 hektarów — położony jest wzdłuż drogi krajowej 89, między wsiami Posta Spiriticchio i Posta Predella, na południowy zachód od aglomeracji Siponto, na terytorium gminy Manfredonia.

22. Pismem z dnia 19 grudnia 2003 r. Komisja wezwała Włochy do przedstawienia uwag. Pozostało ono bez odpowiedzi. Zatem pismem z dnia 9 lipca 2004 r., zgodnie z art. 226 WE, Komisja przesłała Włochom uzasadnioną opinię, wyznaczając okres dwóch miesięcy celem zastosowania się do niej.

8 — Zobacz http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/9110008.htm.

9 — Załącznik I do dyrektywy ptasiej nazywa ten gatunek „skowronkiem krótkopalcowym", lecz nazwa „skowrończyk szarawy" została tu dodana w celu rozróżnienia tego gatunku od *Calandrella rufescens* (skowronka karłowatego).

23. W piśmie z dnia 9 listopada 2004 r. Włochy poinformowały Komisję, że zamierzają wkrótce udzielić rzeczowej odpowiedzi na jej zarzuty. Jednak żadna odpowiedź nie została udzielona.

24. W tych okolicznościach Komisja w dniu 24 października 2005 r. złożyła niniejszą skargę. Wnosi ona do Trybunału o:

a) stwierdzenie, że:

— przed dniem 28 grudnia 1998 r., datą wyznaczenia specjalnego obszaru ochrony „Valloni e steppe pedegarganiche", nie podejmując odpowiednich działań w celu uniknięcia zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków siedlisk lub zakłóceń wpływających na ptactwo, które miały istotne skutki w odniesieniu do planu nazwanego „porozumieniem regionalnym" i przewidzianych w nim przedsięwzięć, które mogły oddziaływać na siedliska i gatunki w obrębie IBA nr 94 (z listy IBA 89) „Promontorio del Gargano" lub IBA nr 129 (z listy IBA 98) „Promontorio del Gargano" i faktycznie pogorszyły warunki siedlisk naturalnych oraz spowodowały zakłócenia wpływające na ptactwo w obrębie ww. IBA, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej;

— po dniu 28 grudnia 1998 r. Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 2–4 i art. 7 dyrektywy siedliskowej w zakresie, w jakim:

— z naruszeniem art. 6 ust. 2 Republika Włoska nie podjęła odpowiednich działań w celu uniknięcia na OSO [10] „Valloni e steppe pedegarganiche" pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których ten obszar został wyznaczony, wynikających z zawartych w porozumieniu regionalnym przedsięwzięć, które zostały już zrealizowane i odpowiadają za pogorszenie warunków siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków oraz niepokojenie gatunków na omawianym obszarze;

10 — Komisja posługuje się w skardze konsekwentnie oznaczeniem OSO „Valloni e steppe pedegarganiche", podczas gdy art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej równie konsekwentnie odnoszą się do SOO. Jednak jak wskazałam powyżej, art. 3 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej stanowi wyraźnie, że sieć Natura 2000 „obejmie" wszelkie OSO, sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą ptasią, a z następnych ustępów art. 4 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 7 tejże dyrektywy wynika, że OSO wyznaczone na podstawie dyrektywy ptasiej są tak wyznaczone, aby ewentualnie automatycznie były traktowanej jako SOO w świetle dyrektywy siedliskowej.

— z naruszeniem art. 6 ust. 3 Republika Włoska nie przeprowadziła oceny ex ante zawartych w porozumieniu regionalnym i zrealizowanych już przedsięwzięć, mogących mieć istotny wpływ na OSO;

— z naruszeniem art. 6 ust. 4 Republika Włoska nie wszczęła procedury umożliwiającej realizację przedsięwzięcia (mimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych) z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, lub względów odnoszących 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; ani nie zgłosiła Komisji wszelkich środków kompensujących niezbędnych do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 w odniesieniu do przedsięwzięć zawartych w porozumieniu regionalnym (mimo ich skutków dla OSO), w celu zwalczania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz bezrobocia, które dotykają region Manfredonii;

b) obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

25. Nie wnioskowano o przeprowadzenie rozprawy, dlatego też rozprawa się nie odbyła.

Ocena

Uwaga wstępna

26. W świetle pewnych działań już podjętych lub planowanych przez region Apulii oraz inne właściwe władze, w szczególności w związku z możliwością zastosowania środków kompensujących, Włochy wezwały Komisję do wycofania skargi w sprawie naruszenia.

27. Komisja uznała, że uwagi przedstawione przez Włochy miały charakter hipotetyczny. Nie usunęły one naruszeń wskazanych przez Komisję, lecz mogły co najwyżej spowodować ograniczenie ich przyszłych szkodliwych skutków. Wobec tego Komisja podtrzymała swoją skargę.

28. W sprawach, w których do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom

pozwane państwo członkowskie usunęło naruszenie (w całości lub co najmniej w części), Trybunał orzekł, że mimo to Komisja jest uprawniona do podtrzymania skargi [11].

29. Moim zdaniem w niniejszym przypadku było to w pełni uzasadnione. Z dokumentów przedłożonych Trybunałowi wydaje się wynikać, że przed rozpoczęciem przedsięwzięć przemysłowych i deweloperskich OSO „Valloni e steppe pedegarganiche" był dobrze chroniony. Przedsięwzięcia już zrealizowane na OSO (przynajmniej częściowo) zniszczyły naturalne siedliska stepowe na tym obszarze. Sprawozdanie kontrolne Komisji stwierdza, że działania łagodzące szkody w zakresie znajdujących się na nim budynków nie były możliwe oraz że działania wskazane podczas wizyt Komisji na tym terenie, takie jak malowanie budynków na zielono, miały charakter czysto kosmetyczny.

30. Środki wskazane po raz pierwszy przez Włochy w ich odpowiedzi na skargę oraz przedstawione Trybunałowi w załączeniu do jej dupliki [12] nie dają rękojmi, że stan powyższy został obecnie naprawiony albo że w przyszłości z pewnością zostanie on naprawiony [13].

31. Ponadto w tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w postępowaniu na podstawie art. 226 WE istnienie uchybienia powinno być oceniane na podstawie sytuacji, w jakiej państwo członkowskie znajdowało się w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, i że zmiany wprowadzone po tym terminie nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał [14]. Zatem powołany przez Włochy w duplice projekt porozumienia nie może być uwzględniony.

11 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 czerwca 1987 r. w sprawie 154/85 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, Rec. str. 2717, pkt 6; wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-299/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-5899, pkt 11 oraz wyrok z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-8227, pkt 24.

12 — Duplika, złożona po przedłużeniu terminu, ma datę 30 maja 2006 r. Służy ona wyłącznie jako środek przedstawienia Komisji i Trybunałowi kopii (projektu) „Porozumienia regulującego stosunki między regionem Apulii — Sektor Ekologii — i gminą Manfredonii". Duplika wskazuje, że porozumienie miało zostać zatwierdzone przez radę gminy w dniu 31 maja 2006 r. Zatem brak jest informacji, czy projekt porozumienia został rzeczywiście zatwierdzony i wszedł w życie.

13 — Projekt porozumienia jasno wskazuje na to, że zrealizowane już przedsięwzięcia miały niekorzystny wpływ na OSO „Valloni e steppe Pedegarganiche" oraz w mniejszym zakresie na dwa sąsiednie obszary chronione (proponowany na SOO „Zone umide della Capitanata" oraz OSO „Palude di Frattarolo"). Republika Włoska nie przedstawiła żadnych innych wyjaśnień w duplice, w jaki konkretnie sposób porozumienie (które zostało sformułowane w sposób bardzo ogólny) może złagodzić wyrządzoną już szkodę lub zapobiec przyszłej szkodzie.

14 — Zobacz w szczególności wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-183/05 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. str. I-137, pkt 17 oraz wyrok Trybunału z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-104/06 Komisja przeciwko Szwecji, Zb.Orz. str. I-671, pkt 28.

32. Przechodzę do analizy konkretnych zarzutów sformułowanych przez Komisję i jej żądań.

W przedmiocie stanu sprzed dnia 28 grudnia 1998 r.: zarzut naruszenia art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej

33. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej nakazuje państwom członkowskim tworzenie OSO dla zachowania gatunków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy. Artykuł 4 ust. 4 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania właściwych kroków w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo.

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie mają wprawdzie pewną swobodę uznania w zakresie wyboru OSO, niemniej klasyfikacja tych obszarów podlega konkretnym kryteriom ornitologicznym, określonym przez dyrektywę ptasią, takim jak występowanie ptaków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy [15]. Ponadto Trybunał orzekł, że lista IBA 89 „jakkolwiek nie wiąże prawnie zainteresowanych państw członkowskich, to z racji poważania, jakim cieszy się w nauce, Trybunał może odwołać się doń w niniejszej sprawie jako do punktu odniesienia przy ocenie zakresu, w jakim [państwo członkowskie] wypełnia obowiązek klasyfikacji OSO" [16].

35. Zważywszy okoliczności wskazane powyżej, bezsporne jest, iż przed 28 grudnia 1998 r. Włochy były zobowiązane do sklasyfikowania omawianego obszaru jako OSO i w związku z tym do podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia powstania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, mogących mieć poważne skutki w odniesieniu do tego obszaru.

36. Żaden przepis dyrektywy ptasiej nie przewiduje wprost oceny ex ante planów przedsięwzięć inwestycyjnych. Nie ma również żadnego wyraźnego przepisu zezwalającego państwu członkowskiemu — gdy istnieje wystarczająca „korzyść o charakterze społecznym" tego przedsięwzięcia, które może niekorzystnie oddziaływać na OSO — na nieuwzględnienie negatywnej oceny takiego planu ze względu na interes publiczny. W tych okolicznościach dyrektywę ptasią można uznać za słabiej rozwinięty mechanizm ochrony środowiska naturalnego niż mechanizm późniejszego aktu prawnego — dyrektywy siedliskowej.

15 — Wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-355/90 Komisja przeciwko Hiszpanii (Santoña Marches), Rec. str. I-4221, pkt 26 oraz wyrok z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-44/95 Royal Society for Protection of Birds (Lappel Bank), Rec. str. I-3805, pkt 26.

16 — Wyrok z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie C-3/96 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3031, pkt 70.

37. Niemniej państwo członkowskie musi być oczywiście przygotowane do przeprowadzenia *pewnych* ocen w stosunku do przedstawionych propozycji, które miałyby być zrealizowane na obszarze, który został wyznaczony lub powinien był zostać wyznaczony jako OSO. Artykuł 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej nakazuje państwom członkowskim „podjąć właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile będą mieć one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu". Mając do czynienia z zaplanowanymi inwestycjami, państwo członkowskie musi ocenić, czy mogą one zanieczyścić lub spowodować pogorszenie warunków naturalnych siedlisk lub zakłócenie wpływające na chronione gatunki ptaków. Jeśli odpowiedź w przedmiocie którejkolwiek z tych kwestii jest twierdząca, państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia niezbędnych działań, aby do tego nie doszło.

38. Wobec tego w niniejszej sprawie bezsprzeczne jest, że istniejące przedsięwzięcia przemysłowe i deweloperskie spowodowały zanieczyszczenie lub pogorszenie warunków naturalnych siedlisk oraz zakłócenia wpływające na wymienione gatunki ptaków na obszarze, który (z opóźnieniem) stał się OSO „Valloni e steppe pedegerganiche".

39. Zatem do dnia 28 grudnia 1998 r. (daty wyznaczenia) Włochy nie wypełniły zobowiązań wynikających z art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej.

W przedmiocie stanu na dzień 28 grudnia 1998 r. i po tej dacie: zarzut naruszenia art. 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej

40. Artykuł 7 dyrektywy siedliskowej jest przepisem łączącym dyrektywę siedliskową i dyrektywę ptasią. Stanowi on, że obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych jako OSO zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej. To zastąpienie obowiązków stosuje się poczynając od daty implementacji dyrektywy siedliskowej albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie, na mocy dyrektywy ptasiej, danego obszaru jako OSO — w zależności od tego, która z dat jest późniejsza.

41. W dniu 28 grudnia 1998 r. na podstawie art. 4 dyrektywy ptasiej Włochy sklasyfikowały obszar „Valloni e steppe pedegarganiche" jako OSO. W każdym razie nastąpiło to *po* upływie terminu implementacji dyrektywy siedliskowej [17].

17 — Trudności z określeniem dokładnej daty, od której dyrektywa siedliskowa znajduje zastosowanie, zostały wyjaśnione w przypisie 9 powyżej.

42. Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Basses Corbières [18], że „zgodnie z wykładnią językową [odnośnego] fragmentu art. 7 dyrektywy siedliskowej zakresem art. 6 ust. 2–4 niniejszej dyrektywy objęte są wyłącznie obszary sklasyfikowane jako OSO". Trybunał orzekł również, że „obszary, które nie zostały sklasyfikowane jako OSO, mimo że istniał taki obowiązek, podlegają nadal przepisowi art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej".

43. Z tego wynika, że do dnia 28 grudnia 1998 r. właściwe obowiązki wynikały z art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej. W dniu 28 grudnia 1998 r. i po tej dacie zastosowanie znalazły art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

44. Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej nakazuje państwom członkowskim stworzenie dla SOO koniecznych środków ochronnych (art. 6 ust. 1) w celu uniknięcia na SOO pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków oraz niepokojenia wymienionych gatunków (art. 6 ust. 2) i objęcia oceną ex ante każdego planu lub przedsięwzięcia innego niż plan zagospodarowania SOO pod kątem jego prawdopodobnych skutków dla SOO (art. 6 ust. 3).

18 — Wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-374/98 Komisja przeciwko Francji (Basses Corbières), Rec. str. I-10799, pkt 44–47.

45. Artykuł 6 ust. 4 przewiduje dla państwa członkowskiego (ograniczoną) możliwość nieuwzględnienia negatywnej oceny ex ante i zatwierdzenia danego planu lub przedsięwzięcia z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy. Jednakże wówczas państwo członkowskie jest zobowiązane do zastosowania niezbędnych środków kompensujących w celu zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 i do poinformowania o tych środkach Komisji.

Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej

46. Przedsięwzięcia zawarte w porozumieniu regionalnym, które zostały zrealizowane, są odpowiedzialne za powstałe już pogorszenie warunków siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków oraz niepokojenie gatunków. Nadal mają one niekorzystny wpływ na SOO.

47. Zatem Republika Włoska nie wypełniła swoich obowiązków wynikających z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

W przedmiocie związku między art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej [19]

48. Na podstawie art. 7 dyrektywy siedliskowej z chwilą, w której obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej wstępują w miejsce obowiązków wnikających z art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej, powstaje obowiązek przeprowadzenia oceny ex ante na podstawie art. 6 ust. 3 oraz możliwość nieuwzględnienia tej oceny ze względu na interes publiczny na podstawie art. 6 ust. 4.

49. W wyroku w sprawie Basses Corbières [20] Trybunał orzekł, że obowiązek przeprowadzenia oceny ex ante wprowadzony został dopiero w dniu 28 grudnia 1998 r., dacie wyznaczenia przez Włochy, zgodnie z art. 4 dyrektywy ptasiej, OSO „Valloni e steppe pedegarganiche".

50. Na tym etapie Włochy rozpoczęły już prace nad różnymi przedsięwzięciami. Prace te jednak trwają nadal.

51. Wynika stąd, że art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej nie znalazł zastosowania w momencie, w którym należało przeprowadzić ocenę ex ante. Moim zdaniem, z logicznego punktu widzenia nie mogą one być zastosowane wstecz [21]. Zatem w odniesieniu do przedsięwzięć, które zostały zarówno *zaplanowane, jak i zrealizowane*, nie można stwierdzić, że Włochy naruszyły przepisy tych ustępów.

52. Jeśli istnieją i w zakresie, w jakim istnieją *kolejne* przedsięwzięcia lub kolejne etapy tego samego przedsięwzięcia globalnego, które nie wymagają sztucznego odróżniania od wcześniejszych etapów, podlegają one obowiązkowi wynikającemu z art. 6 ust. 3. Istniałaby również możliwość (przynajmniej potencjalnie) zastosowania wobec nich ustanawiających odstępstwo przepisów art. 6 ust. 4. Jednak Komisja w swojej skardze nie wnosi o przeprowadzenie takiego rozgraniczenia. Nie opisuje ona również przedsięwzięć w sposób, który umożliwiałby Trybunałowi przeprowadzenie takiej oceny z pełnym przekonaniem.

19 — W dniu 6 lutego 2007 r. Trybunał zwrócił się do stron o przedstawienie do dnia 2 marca 2007 r. stanowisk co do zastosowania art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. Pismem z dnia 14 lutego 2007 r. Komisja odmówiła odpowiedzi na pytanie Trybunału, wskazując, iż obecnie zastanawia się nad cofnięciem swojej skargi w odniesieniu do art. 6 ust. 3 i 4 oraz że wkrótce poinformuje Trybunał o swojej ostatecznej decyzji w tym względzie. Republika Włoska odpowiedziała pismem z dnia 20 lutego 2007 r. Do dnia 30 kwietnia 2007 r., gdy niniejsza opinia została ostatecznie zredagowana, do Trybunału nie wpłynęły ze strony Komisji żadne dalsze informacje.

20 — Przywołany w przypisie 19, pkt 44–47, zob. pkt 41 powyżej.

21 — Zobacz podobnie wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-209/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-2755, pkt 53–62.

53. Wynika z tego, że żądania Komisji odnoszące się do art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej są bezzasadne.

W przedmiocie kosztów

54. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Komisja w swych pismach wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania. Chociaż uważam, że żądania Komisji odnoszące się do art. 6 ust. 3 i. 4 dyrektywy siedliskowej są bezzasadne, niemniej uchybienie zostało co do istoty wykazane. Zatem nie ma powodu, aby odejść od zwyczajnej praktyki Trybunału. Należy obciążyć Republikę Włoską kosztami postępowania.

Wnioski

55. Uważam zatem, że Trybunał powinien:

— stwierdzić, że przed dniem 28 grudnia 1998 r. Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 dyrektywy 79/409/EWG (dyrektywy ptasiej) w zakresie, w jakim nie podjęła ona odpowiednich działań w celu uniknięcia zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków siedlisk lub zakłóceń wpływających na ptactwo, które mogły mieć istotne skutki w odniesieniu do obszarów, które były już w tym dniu wyznaczone jako obszar specjalnej ochrony „Valloni e steppe pedegarganiche”;

— stwierdzić, że w dniu 28 grudnia 1998 r. i po tej dacie, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43/EWG (dyrektywy siedliskowej) w zakresie, w jakim nie podjęła ona odpowiednich działań w celu uniknięcia na specjalnym obszarze ochrony „Valloni e steppe pedegarganiche" pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których obszar ten został wyznaczony;

— obciążyć Republikę Włoską kosztami postępowania.