OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO JULIANE KOKOTT przedstawiona w dniu 28 czerwca 2011 r.[1]

Spis treści

I — Wprowadzenie ..... I - 11858

II — Ramy prawne ..... I - 11858

A — Dyrektywa OOŚ ..... I - 11858

B — Dyrektywa ptasia ..... I - 11860

C — Dyrektywa siedliskowa ..... I - 11861

III — Stan faktyczny, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i żądania stron ..... I - 11863

IV — Ocena prawna ..... I - 11867

A — W przedmiocie zezwolenia na przedsięwzięcia „Nueva Julia" i „Ladrones" w odniesieniu do OSO „Alto Sil" ..... I - 11867

1. W przedmiocie konieczności oceny przedsięwzięć ..... I - 11868

2. W przedmiocie oceny oddziaływania w świetle celów ochrony OSO „Alto Sil" ..... I - 11870

B — W przedmiocie pogorszenia stanu OSO „Alto Sil" ..... I - 11873

1. W przedmiocie stosowania art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ..... I - 11873

2. W przedmiocie oddziaływania przedsięwzięć ..... I - 11876

1 — Język oryginału: niemiecki.

a) W przedmiocie zajmowania powierzchni ..... I - 11876

b) W przedmiocie oddziaływania na sąsiadujące tereny ..... I - 11878

c) W przedmiocie efektu bariery powodowanego przez kopalnie odkrywkowe ..... I - 11879

d) Wniosek wstępny ..... I - 11880

3. W przedmiocie odpowiedzialności Królestwa Hiszpanii ..... I - 11880

4. W przedmiocie uzasadnienia oddziaływania na głuszca zwyczajnego .... I - 11881

5. Wniosek wstępny do drugiej części drugiego zarzutu ..... I - 11884

C — W przedmiocie tymczasowej ochrony proponowanego TZW „Alto Sil" ..... I - 11884

D — W przedmiocie udzielenia zezwolenia na niektóre przedsięwzięcia w odniesieniu do TZW „Alto Sil" ..... I - 11886

E — W przedmiocie naruszenia integralności TZW „Alto Sil" ..... I - 11887

1. W przedmiocie zniszczenia powierzchni z chronionymi typami siedlisk przyrodniczych ..... I - 11888

2. W przedmiocie zniszczenia graniczących powierzchni oraz w przedmiocie efektu bariery ..... I - 11889

3. Wniosek wstępny do części drugiej zarzutu czwartego ..... I - 11891

F — W przedmiocie dyrektywy OOŚ ..... I - 11891

1. W przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ..... I - 11891

2. W przedmiocie zbadanych oddziaływań na środowisko ..... I - 11892

V — W przedmiocie kosztów ..... I - 11895

VI — Wnioski ..... I - 11896

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zarzuca Hiszpanii, że przy udzielaniu zezwoleń na inwestycje oraz przy dokonywaniu kontroli działalności różnych kopalni odkrywkowych w regionie Kastylia i Leon naruszyła dyrektywę OOŚ [2] oraz dyrektywę siedliskową [3]. Przedsięwzięcia położone są w granicach obszarów chronionych na podstawie przepisów dyrektywy siedliskowej oraz dyrektywy ptasiej [4]. Komisja krytykuje ocenę oddziaływania na środowisko niektórych przedsięwzięć oraz pogorszenie stanu obszaru.

2. Wiele z podniesionych problemów prawnych można rozstrzygnąć na podstawie istniejącego orzecznictwa. Dotychczas nie rozstrzygnięto jednak, jak daleko sięga obowiązek unikania niepokojenia i pogarszania stanu specjalnych obszarów ochrony wynikający z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, jeżeli chodzi o przedsięwzięcia, na które udzielono zezwoleń przed rozpoczęciem stosowania przepisów ochronnych dyrektywy siedliskowej [5]. Brakuje też jasności, co do koniecznej treści oceny zgodności ze środowiskiem dokonywanej na podstawie dyrektywy OOŚ [6]. Poza tym trudności w niniejszej sprawie związane są z oceną złożonego stanu faktycznego.

II — Ramy prawne

A — *Dyrektywa OOŚ*

3. Cel dyrektywy OOŚ jest określony w jej art. 2 ust. 1:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub

2 — Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, s. 40), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 73, s. 5) (zwana dalej „dyrektywą OOŚ").

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, s. 7), ostatnio zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 284, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową").

4 — Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, (Dz.U. L 103, s. 1), skonsolidowana dyrektywą 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. (Dz.U. 2010, L 20, s. 7) (zwana dalej „dyrektywą ptasią"").

5 — Zobacz w tym względzie w szczególności poniżej pkt 68 i nast. oraz pkt 106 i nast.

6 — Zobacz w tym względzie w szczególności poniżej pkt 168 i nast.

lokalizacji podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te są określone w art. 4".

4. Artykuł 3 określa przedmiot oceny oddziaływania na środowisko:

„Ocena wpływu na środowisko określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku i zgodnie z art. 4-11 bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów:

— istot ludzkich, fauny i flory;,

— gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu;

— dóbr materialnych i dziedzictwa kultury;

— oddziaływania między elementami wymienionymi w tiret pierwszym, drugim i trzecim."

5. Zgodnie z art. 4 ust. 1 oraz załącznikiem I pkt 19 dyrektywy OOŚ, kopalnie odkrywkowe o powierzchni zakładów przekraczającej 25 ha podlegają bezwzględnie ocenie zgodnie z art. 5-10.

6. Artykuł 5 określa rodzaj informacji dostarczanych w ramach oceny skutków środowiskowych:

„1. W przypadku przedsięwzięć, które, stosownie do art. 4, muszą podlegać ocenie wpływu na środowisko, zgodnie z art. 5-10, państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, że wykonawca dostarczy we właściwej formie informacje wyszczególnione w załączniku III w zakresie, w jakim:

a) państwa członkowskie uznają, że te informacje są odpowiednie dla danego etapu procedury zezwolenia i dla szczególnych cech określonego przedsięwzięcia lub typu przedsięwzięcia oraz dla cech środowiskowych, które mogą być naruszone;

b) państwa członkowskie uznają, że można w sposób uzasadniony żądać od wykonawcy zebrania takich informacji, uwzględniając między innymi obecny stan wiedzy i metody oceny.

[…]

3. Informacje, które mają być dostarczone przez wykonawcę, zgodnie z ust. 1, zawierają co najmniej:

— opis przedsięwzięcia zawierający informacje o miejscu, projekcie i wielkości przedsięwzięcia,

— opis środków przewidzianych w celu uniknięcia, zmniejszenia i jeśli to możliwe, naprawienie poważnych niekorzystnych skutków;

— dane wymagane do rozpoznania i oszacowania głównych skutków, które mogą być spowodowane w środowisku przez to przedsięwzięcie,

— zarys zasadniczych alternatywnych rozwiązań rozważanych przez wykonawcę, łącznie ze wskazaniem głównych powodów dokonanego przez niego wyboru, uwzględniającego skutki środowiskowe,

— podsumowanie w języku nietechnicznym informacji wymienionych w tiret 1-3.

[…]".

7. Załącznik III precyzuje informacje, o których mowa w art. 5 ust. 1:

„[…]

4. Opis [1] możliwych znaczących skutków środowiskowych wnioskowanego przedsięwzięcia na środowisko, wynikających z:

— istnienia przedsięwzięcia,

— korzystania z zasobów naturalnych,

— emisji zanieczyszczeń, tworzenia uciążliwości i eliminacji odpadów;

oraz informacja wykonawcy odnośnie do prognozowania metod zastosowanych w celu wczesnej oceny skutków wywieranych na środowisko.

[…]

[1] Opis ten powinien obejmować bezpośrednie i wszelkie pośrednie, wtórne, kumulatywne, krótko-, średnio- i długookresowe, stałe i czasowe, pozytywne i negatywne skutki przedsięwzięcia".

B — *Dyrektywa ptasia*

8. Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej stanowią, że państwa członkowskie ustanowią na terenach najlepiej nadających się do

ochrony ptaków wymienionych w załączniku I oraz ptaków wędrownych obszary specjalnej ochrony, zwane dalej „OSO".

9. W załączniku I do dyrektywy ptasiej wymieniono głuszca zwyczajnego (Tetrao urogallus).

10. Artykuł 4 ust. 1 zdanie 1 dyrektywy ptasiej reguluje ochronę OSO:

„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".

C — *Dyrektywa siedliskowa*

11. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i załącznikiem III (etap 1) dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie proponują Komisji tereny, na których występują typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I oraz rodzime gatunki zwierząt z załącznika II. Komisja wybiera spośród tych propozycji zgodnie z art. 4 ust. 2 i załącznikiem III (etap 2) obszary, które umieszcza w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, zwanych dalej „TZW".

12. Niektóre spośród gatunków i typów siedlisk przyrodniczych chronionych przez dyrektywę siedliskowa są uważane za priorytetowe. Zgodnie z art. 1 lit. d) i h) dyrektywy siedliskowej charakteryzują się one tym, że są zagrożone, a Unia ponosi w odniesieniu do ich ochrony szczególną odpowiedzialność.

13. W niniejszej sprawie znaczenie mają następujące niepriorytetowe typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I dyrektywy siedliskowej:

— 4030 – Europejskie suche wrzosowiska,

— 4090 – Endemiczne górskie, śródziemnomorskie wrzosowiska z kolcolistem,

— 6160 – Iberyjskie górskie murawy z Festuca indigesta na podłożu krzemionkowym,

— 6510 - Nizinne łąki kośne (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis),

— 8230 - Pionierska roślinność na powierzchniach skalnych o podłożu krzemianowym Sedo–Scleranthion lub Sedo albi–Veronicion dillenii, oraz

— 9230 – Galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica.

14. Ponadto należy wskazać na niedźwiedzia brunatnego (Ursus arctos), który został wymieniony w załączniku II jako gatunek priorytetowy.

15. Przepisy dotyczące ochrony specjalnych obszarów zawarte są w art. 6 ust. 2-4 dyrektywy siedliskowej:

„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.

[…]”

16. Motyw dziesiąty dyrektywy siedliskowej stwierdza odnośnie tego zagadnienia:

„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”.

17. Artykuł 7 dyrektywy siedliskowej przenosi te przepisy na OSO ustanowione na podstawie dyrektywy ptasiej:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 79/409/EWG w odniesieniu do

obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy 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 79/409/EWG, gdy ta ostatnia data jest późniejsza."

18. Przepis ten zostaje wyjaśniony przez siódmy motyw dyrektywy siedliskowej w następujący sposób:

„Wszelkie wyznaczone obszary, w tym obszary sklasyfikowane obecnie lub w przyszłości jako obszary specjalnej ochrony zgodnie z dyrektywą Rady 79/409/EWG […] będą musiały zostać włączone do spójnej europejskiej sieci ekologicznej."

III — Stan faktyczny, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i żądania stron

19. Obszar „Alto Sil", obejmujący ponad 43 000 ha w górnym biegu rzeki Sil, jest położony w północnozachodniej części regionu Kastylia i Leon w pobliżu regionów Galicja i Asturia. Jest on częścią całego ciągu przeważnie graniczących z sobą dużych obszarów chronionych sięgających od Galicji do Kantabrii [7].

20. Hiszpania zaproponowała „Alto Sil" w 1998 r. jako TZW w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, a w 2000 r. ustanowiła ten obszar jako OSO w rozumieniu dyrektywy ptasiej. W dniu 7 grudnia 2004 r. Komisja umieściła ten obszar pod numerem ES0000210 w wykazie TZW dyrektywy siedliskowej [8].

21. W formularzu standardowym zgłoszenia obszaru do Komisji wymieniono m.in. 10-15 niedźwiedzi brunatnych i 42-47 samców kantabryjskiego podgatunku głuszca (Tetrao urogallus cantabricus) oraz następujące typy siedlisk przyrodniczych:

— 4030 – Europejskie suche wrzosowiska (50% obszaru, tj. ponad 21 000 ha),

— 4090 – Endemiczne górskie, śródziemnomorskie wrzosowiska z kolcolistem (6% obszaru, tj. około 2600 ha),

7 — Zobacz http://natura2000.eea.europa.eu/N2KGisViewer.html#siteCode=ES0000210

8 — Zobacz decyzja Komisji z dnia 7 grudnia 2004 r. przyjmująca, na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG, wykaz terenów atlantyckiego regionu biosferycznego mających znaczenie dla Wspólnoty (Dz.U. L 387, s. 1, 25).

— 6160 – Iberyjskie górskie murawy z Festuca indigesta na podłożu krzemionkowym (1% obszaru, tj. około 430 ha),

— 8230 – Pionierska roślinność na powierzchniach skalnych o podłożu krzemianowym Sedo–Scleranthion lub Sedo albi–Veronicion dillenii (13% obszaru, tj. ponad 5500 ha) oraz

— 9230 – Galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica (6% obszaru, tj. około 2600 ha).

22. W 2001 r. Komisja dowiedziała się o różnych odkrywkowych kopalniach węgla, które mogą oddziaływać na obszar „Alto Sil".

23. Po dokonaniu pierwszych ocen Komisja wezwała Hiszpanię w 2003 r. do ustosunkowania się do kwestii możliwych uchybień dyrektywie siedliskowej oraz dyrektywie 85/337/EWG. W 2005 r. skierowała pierwszą uzasadnioną opinię do Hiszpanii. W odpowiedzi Hiszpania przedłożyła m.in. opracowanie, w którym oceniono oddziaływania różnych przedsięwzięć i zaproponowano środki ochrony obszaru, zwane dalej „opracowaniem z 2005 r." [9].

24. W następstwie dwóch wyroków Trybunału [10] Komisja oceniła na nowo stan faktyczny i w dniu 29 lutego 2008 r. po raz drugi wezwała Hiszpanię do zajęcia stanowiska. Po otrzymaniu odpowiedzi z dnia 7 maja 2008 r. oraz po dalszych kontaktach Komisja w dniu 1 grudnia 2008 r. przedstawiła uzupełniającą uzasadnioną opinię, w której wyznaczyła Hiszpanii termin do dnia 1 lutego 2009 r. na zakończenie uchybiania prawu Unii. W odpowiedzi Królestwo Hiszpanii przekazało dalsze informacje, po raz ostatni w dniu 30 lipca 2009 r.

25. Zgodnie z dostępnymi informacjami przedsięwzięcia w zakresie górnictwa odkrywkowego dzielą się na dwie grupy.

26. Na północ od rzeki Sil i miejscowości Villablino eksploatuje się wierzchołki wzgórz i grzbiety górskie. Pomiędzy odkrywkami leżą zwykle doliny potoków, tak że są one oddalone od siebie od około 1 do 2 km. Komisja kwestionuje kopalnię odkrywkową „Feixolín" (95,86 ha, zezwolenie z 1986 r., obecnie rekultywowana) i sąsiadującą z nią „Ampliación de Feixolín" (93,9 ha), a także „Fonfría" (350 ha, zezwolenie z dnia 21 lipca 1999 r.). Skądinąd planuje się na wschód i zachód od tych przedsięwzięć kolejne kopalnie odkrywkowe.

9 — Zobacz Informe relativeo a la queja 2001/4914 – Análisis de afecciones y propuesta de medidas, s 184 i nast. załączników do skargi.

10 — Zobacz wyroki z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., Zb.Orz. s. I-167 oraz z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 Bund Naturschutz in Bayern i in., Zb.Orz. s. I-8445.

Wszystkie te kopalnie położone są w granicach obszaru „Alto Sil".

27. Szczególnie skomplikowany stan faktyczny występuje w wypadku „Ampliación de Feixolín". Przedsięwzięcie to nie było jeszcze zatwierdzone w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, jednakże było już realizowane na części terenu o powierzchni wynoszącej 35,24 ha. Dlatego też władze hiszpańskie orzekły w dniu 9 listopada 2009 r. karę i zarządziły zastosowanie określonych środków [11]. Jednakże już w dniu 11 czerwca 2009 r. wydano zezwolenie na prowadzenie prac wydobywczych dla tej kopalni na części jej powierzchni wynoszącej 39,62 ha, a w dniu 7 października 2009 r. nakazano stosowanie określonych środków, w celu ograniczenia i zrównoważenia oddziaływania na środowisko naturalne.

28. W odległości około 10 – 15 km na południe od rzeki Sil, w południowozachodniej części miejscowości Villa Seca de Laciano położone są pozostałe kwestionowane przez Komisje przedsięwzięcia, „Salguero-Prégame-Valdesegadas" (196 ha, zezwolenie z 1986 r., obecnie w znacznym stopniu już zrekultywowane), „Nueva Julia" (405 ha, zezwolenie z 2003 r.) oraz „Ladrones" (117 ha, zezwolenie z 2003 r.). Przedsięwzięcia te oraz jedno dalsze planowane przedsięwzięcie położone są bezpośrednio obok siebie. Jedynie „Ladrones" leży w granicach obszaru „Alto Sil".

29. Mimo informacji przedstawionych przez Królestwo Hiszpanii Komisja nadal jest zdania, że doszło do uchybienia prawu Unii, i dlatego też w niniejszej skardze, która wpłynęła do Trybunału w dniu 20 października 2009 r., wnosi o:

1) stwierdzenie, że:

a) Królestwo Hiszpanii uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i 3 oraz art. 5 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy 85/337/EWG, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 97/11, przez to, że zezwoliło na eksploatację kopalni odkrywkowych „Fonfría", „Nueva Julia" oraz „Ladrones" bez przeprowadzenia oceny, która pozwoliłaby określić, opisać i ocenić w sposób odpowiedni bezpośrednie, pośrednie i łączne skutki istniejących przedsięwzięć dotyczących eksploatacji kopalni odkrywkowych;

b) od roku 2000, w którym sklasyfikowano „Alto Sil" jako OSO,

— zezwalając na eksploatację kopalni odkrywkowych „Nueva Julia" i „Los Ladrones" bez przeprowadzenia we właściwy sposób oceny możliwego oddziaływania tych przedsięwzięć; a w każdym razie bez przestrzegania warunków pozwalających na realizację przedsięwzięcia pomimo zagrożenia, jakie stanowiło ono dla gatunku głuszca zwyczajnego, który to gatunek

11 — Zobacz s. 442 i nast. załączników do odpowiedzi na skargę.

był jednym z bogactw naturalnych stanowiących powód sklasyfikowania obszaru „Alto Sil" jako OSO, co mogło nastąpić w braku alternatywnych rozwiązań z nadrzędnych względów interesu powszechnego tylko po uprzednim podaniu do wiadomości Komisji środków kompensacyjnych koniecznych dla zagwarantowania spójności z Siecią Natura 2000, oraz

— powstrzymując się od podjęcia środków koniecznych dla uniknięcia pogorszenia się siedlisk (w tym siedlisk gatunków) i poważnego niepokojenia głuszca zwyczajnego (gatunku będącego powodem wyznaczenia tego OSO) spowodowanych przez kopalnie „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría", „Ampliación de Feixolín" i „Nueva Julia"

Królestwo Hiszpanii uchybiło w stosunku do OSO „Alto Sil" zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 6 ust. 2, 3 i 4, w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej;

c) od stycznia 1998 r., nie podejmując w stosunku do działalności kopalni „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría" i „Nueva Julia" środków koniecznych dla ochrony znaczenia przyrodniczego, jakie na poziomie krajowym przedstawiał proponowany obszar „Alto Sil", Królestwo Hiszpanii uchybiło w stosunku do proponowanego obszaru „Alto Sil" zobowiązaniom ciążącym na nim w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał w wyrokach z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., oraz z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 Bund Naturschutz in Bayern i in.;

d) od grudnia 2004 r.

— zezwalając na prowadzenie wydobycia odkrywkowego (przez kopalnie „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría" i „Nueva Julia"), które mogły w sposób istotny oddziaływać na bogactwa naturalne będące powodem wyznaczenia TZW „Alto Sil" bez właściwej oceny możliwego oddziaływania owych kopalni odkrywkowych, a każdym razie bez przestrzegania warunków, które umożliwiają realizację przedsięwzięcia pomimo zagrożenia, jakie stanowi ono dla tych bogactw naturalnych, co mogło nastąpić w braku alternatywnych rozwiązań, ze względu na istnienie nadrzędnego interesu publicznego i po uprzednim podaniu

do wiadomości Komisji środków kompensacyjnych koniecznych dla zagwarantowania spójności z Siecią Natura 2000,

— a także powstrzymując się od podjęcia środków koniecznych dla uniknięcia pogorszenia się siedlisk (w tym siedlisk gatunków), i poważnego niepokojenia gatunków spowodowanych przez kopalnie „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría", „Nueva Julia" i „Ampliación de Feixolín",

Królestwo Hiszpanii uchybiło w stosunku do TZW „Alto Sil" zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej; oraz

2) obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

30. Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31. Strony składały wyjaśnienia wyłącznie na piśmie.

IV — Ocena prawna

32. Odstępując od układu skargi zbadam na początku zarzuty dotyczące dyrektywy siedliskowej, a dopiero potem ocenię stosowanie dyrektywy OOŚ.

A — *W przedmiocie zezwolenia na przedsięwzięcia „Nueva Julia" i „Ladrones" w odniesieniu do OSO „Alto Sil"*

33. W części pierwszej zarzutu drugiego Komisja reprezentuje stanowisko, że Hiszpania zezwalając w 2003 r. na przedsięwzięcia „Nueva Julia" i „Ladrones" uchybiła art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej w stosunku do OSO „Alto Sil".

34. W momencie złożenia wniosków o wydanie zezwolenia na te przedsięwzięcia w 2001 r. [12] Hiszpania zakwalifikowała już ten obszar jako OSO, wobec czego postępowanie

12 — Zobacz s. 72 załączników do odpowiedzi na skargę odnośnie przedsięwzięcia „Nueva Julia" oraz s. 98 załączników do odpowiedzi na skargę w stosunku do przedsięwzięcia „Ladrones".

w sprawie wydania zezwolenia podlegało zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej przepisom art. 6 ust. 2–4 tej dyrektywy.

35. Zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 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. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na plan lub przedsięwzięcie, przy uwzględnieniu wniosków wynikających z oceny oddziaływania oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4, wyłącznie po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren.

36. Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej zezwala, przy zachowaniu określonych warunków, na realizację przedsięwzięć mimo negatywnego wyniku postępowania przeprowadzonego zgodnie z ust. 3.

1. W przedmiocie konieczności oceny przedsięwzięć

37. Kopalnie odkrywkowe nie są związane z zagospodarowaniem OSO „Alto Sil" i nie są też konieczne dla zagospodarowania tego terenu. Tak więc wyjątki od wynikającego z art. 6 ust. 3 zdanie 1 dyrektywy siedliskowej obowiązku przeprowadzenia oceny nie znajdują zastosowania.

38. Ocena była zatem konieczna, jeżeli poszczególne przedsięwzięcia oddzielnie lub też w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami mogłyby w sposób istotny oddziaływać na dany teren. Warunkiem w tym zakresie jest istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, iż plan będzie oddziaływał na dany teren w sposób istotny [13].

39. Tak jak wynika to z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej w związku z jej motywem dziesiątym, istotny charakter oddziaływania planów lub przedsięwzięć należy oceniać w odniesieniu do ustalonych dla danego terenu celów ochrony [14].

40. Taką ocenę należy przeprowadzić w przypadku wątpliwości co do braku istotnych oddziaływań, w szczególności ze względu na zasadę ostrożności. Zasada ta jest jedną z podstaw polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, stawiającej sobie za cel wysoki poziom ochrony, zgodnie z art. 191 ust. 2

13 — Wyroki: z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. s. I-7405, pkt 43; z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-179/06 Komisja przeciwko Włochom, zwany wyrokiem w sprawie Altamura, Zb.Orz. s. I-8131, pkt 34.

14 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyroki: w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 46 i nast.; z dnia 4 października 2007 r. w sprawie Altamura, pkt 35.

akapit 1 TFUE, w świetle którego należy dokonywać wykładni dyrektywy siedliskowej [15].

41. Jako że w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na Komisji ciąży obowiązek wykazania istnienia zarzucanego uchybienia, to obciąża ją obowiązek dostarczenia dowodów na to, że dany plan lub przedsięwzięcie może, w świetle cech i uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dany plan lub przedsięwzięcie dotyczy, oddziaływać na ten teren w sposób istotny, przy uwzględnieniu określonych dla tego terenu celów ochrony [16].

42. Zarzuty Komisji dotyczą ochrony kantabryjskiego podgatunku głuszca zwyczajnego. Ten podgatunek głuszca zwyczajnego uważany jest w Hiszpanii za zagrożony. Podgatunek ten jest bezspornie jednym z celów ochrony OSO „Alto Sil".

43. Tak więc należy zbadać, czy obie kopalnie odkrywkowe mogą w sposób istotny oddziaływać na ochronę głuszca kantabryjskiego w OSO „Alto Sil".

44. Przedsięwzięcie „Ladrones" położone jest w granicach obszaru specjalnej ochrony. Tereny bezpośrednio objęte odkrywkami nie mogą zatem, przynajmniej do czasu ich rekultywacji, przyczynić się do ochrony głuszca. Po zakończeniu eksploatacji kopalni upłynie jeszcze wiele lat, zanim tereny te odzyskają porównywalną funkcjonalność ekologiczną, jeżeli jej przywrócenie będzie w ogóle możliwe.

45. Stan pozostałych części obszaru może również ulec pogorszeniu przez hałas, wibracje i inne oddziaływania przedsięwzięcia. Zgodnie z jednym z opracowań przedłożonych przez Królestwo Hiszpanii hałas związany z kopalnią odkrywkową jest słyszalny w promieniu 4 km; odnośnie do wibracji przyjmuje się zasięg oddziaływania wynoszący 300 m [17]. Te możliwe skutki mają szczególną wagę, ponieważ przedsięwzięcie „Ladrones" graniczy bezpośrednio z tak zwanym krytycznym areałem dla ochrony głuszca zwyczajnego, czyli siedliskiem prawdopodobnie preferowanym przez ten gatunek [18].

46. Kopalnia „Nueva Julia" położona jest co prawda poza OSO, ale graniczy bezpośrednio z tym obszarem. Nie można zatem wykluczyć oddziaływania, w szczególności przez hałas i wibracje, na części tego terenu. Dotyczy to w szczególności wskazanego krytycznego

15 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 44 oraz wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-10947, 254.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 13 wyrok w sprawie Altamura, pkt 37 i nast. oraz powołane tam orzecznictwo.

17 — Zobacz Informe relativo a la queja 2001/4914, załącznik 9 do skargi, s. 221 i nast.

18 — AS-03, zob. Plano I, s. 48 załączników do skargi.

areału, który jest położony w odległości co najwyżej 1 km od granic kopalni „Nueva Julia".

47. Poza tym należy przypomnieć, że art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej obejmuje nie tylko oddziaływania, które mogą wystąpić przy oddzielnej analizie planów i przedsięwzięć, ale uwzględnia też wprost połączone oddziaływanie różnych planów i przedsięwzięć. Takie połączone oddziaływanie jest możliwe w niniejszym przypadku już z tego powodu, że różne kopalnie odkrywkowe położone lub planowane są w bardzo bliskiej odległości od siebie. Dodatkowo mogą pojawić się dalsze oddziaływania, wywołane przez znajdujące się na tym terenie osady i szlaki komunikacyjne. Przy czym należy uwzględnić nie tylko niepokojenie gatunku w tak zwanych krytycznych areałach, ale także okoliczność, iż różne populacje danego gatunku mogą zostać oddzielone od siebie, tak że może zostać utrudniona lub uniemożliwiona wymiana pomiędzy poszczególnymi populacjami [19].

48. Oba przedsięwzięcia odkrywkowe mogą zatem w sposób istotny oddziaływać na ochronę głuszca kantabryjskiego w OSO „Alto Sil". Tę ocenę potwierdza okoliczność, że samo Królestwo Hiszpanii w formularzu standardowym dotyczącym tego obszaru wskazało kopalnie odkrywkowe jako główne zagrożenie dla tego terenu.

19 — Zobacz Informe sobre la incidencia de las actividades mineras sobre el urogallo cantábrico in Laciana, załącznik 19 do skargi, s. 650 i nast.

2. W przedmiocie oceny oddziaływania w świetle celów ochrony OSO „Alto Sil"

49. Dlatego też należy ocenić oddziaływanie obu przedsięwzięć na ten obszar w świetle celów obszaru ochrony.

50. Ocena ta powinna być przeprowadzona w taki sposób, aby właściwe władze krajowe mogły uzyskać pewność, że plan lub przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnych skutków dla integralności danego terenu, a jeżeli nie ma pewności co do braku takich skutków, władze te są zobowiązane do odmówienia wnioskowanego zezwolenia [20].

51. Jeżeli chodzi o kryteria, na których podstawie właściwe władze mogą uzyskać wymaganą pewność, Trybunał wyjaśnił, że powinno być wykluczone istnienie rozsądnych

20 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 56 i 57 oraz wyroki z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-239/04 Komisja przeciwko Portugalii, zwany wyrokiem Castro Verde, Zb.Orz. s. I-10183, pkt 20 i z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-304/05 Komisja przeciwko Włochom, zwany wyrokiem Santa Caterina, Zb.Orz. s. I-7495, pkt 58.

wątpliwości z naukowego punktu widzenia [21], z tym zastrzeżeniem, że władze te powinny oprzeć się na najlepszej wiedzy naukowej w danej dziedzinie [22].

52. Zarówno na podstawie twierdzeń Królestwa Hiszpanii jak i treści akt sprawy, nie można stwierdzić, że taka ocena w odniesieniu do ochrony głuszca zwyczajnego została przeprowadzona.

53. Przedłożona dokumentacja dotycząca zezwolenia na wydobycie w kopalni „Nueva Julia" nawet nie wspomina o głuszcu.

54. Królestwo Hiszpanii wskazuje co prawda na okoliczność, że w decyzji zezwalającej na wydobycie odkrywkowe w kopalni „Ladrones" stwierdzono, iż zbadano i zadowalająco oceniono możliwe oddziaływania tego przedsięwzięcia na głuszca [23], ale jest to jedynie twierdzenie organu, który wydał zezwolenie i jako takie nie nadaje się do wykazania, że oddziaływanie przedsięwzięcia na ten obszar zostało w należyty sposób ocenione. Królestwo Hiszpanii nie przedłożyło żadnego dokumentu, który by to potwierdzał.

55. Królestwo Hiszpanii podkreśla co prawda, że tokowiska głuszca nie są dotknięte oddziaływaniem przedsięwzięcia, jednakże nie wynika z tego, iż nie wystąpią niekorzystne oddziaływania na głuszca we wszystkich stadiach jego rozwoju. W szczególności nie można wykluczyć, że w obszarze oddziaływania obu kopalń zostanie ograniczone korzystanie ze wspomnianych powyżej krytycznych areałów.

56. W końcu Hiszpania powołuje się na wspomniane już opracowanie z 2005 r., które ocenia możliwe oddziaływanie przedsięwzięcia „Fonfría", w tym oddziaływanie w połączeniu z innymi kopalniami odkrywkowymi. Może pozostać kwestią otwartą, czy to opracowanie w wystarczającym stopniu bada zgodność przedsięwzięć „Nueva Julia" oraz „Ladrones" z ochroną głuszca w obszarze specjalnej ochrony ptaków „Alto Sil", ponieważ zgodność przedsięwzięcia powinna zostać zbadana na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przed jego zatwierdzeniem [24], zaś zezwolenia, których to dotyczy, zostały wydane już w 2003 r.

57. Jak słusznie podkreśla Komisja, opracowanie to stwierdza poza tym, że wcześniejsze oceny oddziaływania nie zbadały dokładnie skutków tych przedsięwzięć [25].

21 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 59 i 67, ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Castro Verde, pkt 24 oraz ww. przypisie 15 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 258.

22 — Zobacz ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Santa Caterina, pkt 59.

23 — Zobacz przypis 4 do pkt 20 repliki z odniesieniem się do zezwolenia na to przedsięwzięcie z dnia 24 listopada 2003 r., s. 105 i nast. załączników do odpowiedzi na skargę.

24 — Zobacz ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Santa Caterina, pkt 72.

25 — Zobacz s. 240 załączników do skargi.

58. Jako że przedsięwzięcia „Nueva Julia" i „Ladrones" nie zostały odpowiednio ocenione, ich zatwierdzenie niewątpliwie narusza art. 6 ust 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, gdyż aby móc wyrazić zgodę na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej właściwe władze krajowe powinny były uzyskać pewność, że przedsięwzięcia nie będą miały negatywnych skutków na integralność danego terenu [26]. Bez dokonania jakiejkolwiek oceny oddziaływań tych przedsięwzięć na dany obszar uzyskanie przez nie takiej pewności było wykluczone.

59. Z tych samych powodów brak było przesłanek do udzielenia zgody na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Przepis ten przewiduje, że jeśli pomimo negatywnej oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze tej dyrektywy plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane ze względu na nadrzędny interes publiczny, w tym interes społeczny lub gospodarczy, i jeżeli brak jest rozwiązań alternatywnych, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensacyjne w celu zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 [27].

60. Królestwo Hiszpanii podkreśla co prawda znaczenie górnictwa dla lokalnej gospodarki i stoi na stanowisku, że oddziaływanie na ochronę głuszca jest nieznaczne, jednakże bez odpowiedniej oceny zgodności wywody te są bez znaczenia.

61. Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej znajduje bowiem zastosowanie wyłącznie po przeprowadzeniu analizy oddziaływania planu lub przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3 tej dyrektywy. Znajomość tego oddziaływania w odniesieniu do celów ochrony omawianego obszaru stanowi wstępny warunek konieczny zastosowania art. 6 ust. 4, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego 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 [28].

26 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 56 i 57 oraz ww. w przypisie 20 wyroki w sprawie Castro Verde, pkt 20 oraz w sprawie Santa Caterina, pkt 58.

27 — Zobacz ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Santa Caterina, pkt 81.

28 — Zobacz ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Santa Caterina, pkt 83.

62. Dlatego też Hiszpania, zezwalając na eksploatację kopalni odkrywkowych „Nueva Julia" i „Ladrones" bez uprzedniej właściwej oceny oddziaływania tych projektów, uchybiła art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

B — *W przedmiocie pogorszenia stanu OSO „Alto Sil"*

63. W części drugiej zarzutu drugiego skargi Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że uchybiło zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zastosowało środków koniecznych dla uniknięcia pogorszenia się stanu OSO „Alto Sil" spowodowanego prowadzeniem działalności przez kopalnie odkrywkowe „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría", „Ampliación de Feixolín" oraz „Nueva Julia".

64. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej stanowi, że 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 tej dyrektywy.

1. W przedmiocie stosowania art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej

65. Na początku należy ocenić, czy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej znajduje zastosowanie do oddziaływania tych przedsięwzięć. Przepisu tego nie stosuje się bowiem do wszystkich pogorszeń stanu siedlisk przyrodniczych oraz naruszeń obszarów specjalnej ochrony. Przeciwnie, Trybunał stwierdził, że jeżeli udzielono już zezwolenia na plan lub przedsięwzięcie zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, to co się tyczy wpływu tego planu lub przedsięwzięcia na teren chroniony, zbędne jest jednoczesne stosowanie ogólnej normy ochrony przewidzianej w art. 6 ust. 2 [29].

66. Zgodnie z powyższym art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej znajduje zastosowanie do przeprowadzonych już działań dotyczących rozbudowy kopalni „Feixolín" („Ampliación de Feixolín"). Zostały one bowiem przeprowadzone bez zezwolenia, tak że art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy w ogóle nie mogły znaleźć zastosowania.

67. Ponadto z poprzednich wywodów dotyczących art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej wynika, że art. 6 ust. 2 tej dyrektywy stosuje się także do oddziaływań przedsięwzięcia

29 — Zobacz ww. przypisie 13 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 35.

„Nueva Julia". W wypadku gdy zezwolenia na plan lub przedsięwzięcie udzielono niezgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy, stwierdzenie naruszenia art. 6 ust. 2 w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony jest możliwe, jeżeli wykazane zostaną pogorszenia stanu siedliska lub niepokojenia gatunków, dla których dany obszar został wyznaczony [30].

68. Stosowaniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w stosunku do oddziaływań kopalni odkrywkowych „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas" i „Fonfría" mogłaby przeciwstawiać się okoliczność, że udzielono na nie zezwolenia, zanim mogła znaleźć zastosowanie ochrona obszaru na podstawie dyrektywy siedliskowej.

69. Trybunał stwierdził już, że jeżeli udzielono zezwolenia na przedsięwzięcie przed upływem terminu do transpozycji dyrektywy siedliskowej lub też jeżeli wszczęto postępowanie o udzielenie zezwolenia przed przystąpieniem danego państwa do Unii Europejskiej, to dane przedsięwzięcie nie podlega wymogom z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej dotyczącym uprzedniej oceny oddziaływań na dany obszar [31]. Nie byłoby bowiem właściwe, aby procedury, skomplikowane już na poziomie krajowym i formalnie wszczęte przed upływem terminu na transpozycję rzeczonej dyrektywy, były obciążane i opóźniane szczególnymi wymogami z niej wynikającymi oraz by wpływało to na powstałe już stany prawne [32].

70. To orzecznictwo dotyczy jednak jedynie aspektów proceduralnych. Trybunał podkreślał natomiast wielokrotnie, że materialne wymagania dotyczące ochrony obszarów na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie są wyłączone przez istniejące zezwolenia. Przepis ten umożliwi zatem spełnienie podstawowego celu zachowania i ochrony jakości środowiska, włącznie z ochroną siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, który został określony w pierwszym motywie tej dyrektywy, jeżeli później okaże się, że – mimo braku błędów, za które odpowiadają właściwe władze krajowe - zatwierdzony na podstawie art. 6 ust. 3 plan lub przedsięwzięcie może powodować pogorszenie stanu siedlisk lub niepokojenie gatunków [33]. Ponadto art. 6 ust. 2 może zobowiązywać do powtórnej oceny

30 — Zobacz ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Santa Caterina, pkt 94; poglądowo w tej kwestii moja opinia w tej sprawie z dnia 19 kwietnia 2007 r., pkt 62; zob. także ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 263 oraz moją opinię w tej sprawie z dnia 14 września 2006 r., pkt 173.

31 — Zobacz wyroki z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-209/04, Komisja przeciwko Austrii, zwany wyrokiem Lauterbacher Ried, Zb.Orz. s. I-2755, pkt 53-62 oraz z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-226/08 Stadt Papenburg, Zb.Orz. s. I-131, pkt 48.

32 — Zobacz ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie Lauteracher Ried, pkt 57, z powołaniem się na orzecznictwo do dyrektywy 85/337/EWG.

33 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 37.

istniejących zezwoleń [34]; stosownie do tego realizacja przedsięwzięcia, na które udzielono zezwolenia przed upływem terminu do transpozycji dyrektywy siedliskowej, objęta jest zakresem stosowania tego przepisu [35].

71. Zatem art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków także w stosunku do wcześniejszych przedsięwzięć. Uzasadnione interesy podmiotów, którym przysługują zezwolenia, muszą zostać zaspokojone w przypadku takiej konieczności za pomocą odszkodowań.

72. To orzecznictwo nie stoi w sprzeczności z zasadą zakazu retroaktywności przepisów prawnych. Przeciwnie, przepis prawny obowiązuje zasadniczo od chwili jego wejścia w życie. Choć nie znajduje on zastosowania do sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie uzyskanych pod rządami starego prawa, ma jednak zastosowanie do ich przyszłych skutków [36]. Dlatego też nowe przepisy o ochronie patentów mogą ograniczyć zakres ochrony istniejących patentów [37]. Podobna sytuacja występuje w przypadku istniejących zezwoleń na realizację przedsięwzięć mogących pogorszyć stan siedlisk lub poważnie niepokoić gatunki w obszarach ochrony. Po zakwalifikowaniu obszaru przedsięwzięcie może być wykonywane jedynie w takim zakresie, w jakim jest ono do pogodzenia z ochroną obszaru.

73. Co się tyczy ochrony głuszca, uzasadnione oczekiwanie dotyczące trwałości zezwoleń jest wykluczone już z tego powodu, że należy przyjąć, iż obszar „Alto Sil" już przed zakwalifikowaniem go jako OSO podlegał surowym wymogom ochrony faktycznych obszarów ochrony zgodnie z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej [38], nawet jeżeli Komisja nie podnosi naruszenia tego przepisu. Zatem od chwili przystąpienia Hiszpanii do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1986 r. [39] zasadniczo nie powinny już być udzielane zezwolenia na przedsięwzięcia, które mogą pogarszać stan siedlisk lub niepokoić gatunki [40].

34 — Zobacz wyrok z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-9017, pkt 58.

35 — Zobacz ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie Stadt Papenburg, pkt 49.

36 — Zobacz wyroki z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie C-428/08 Monsanto Technology, Zb.Orz. s. I-6765, pkt 66 oraz z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-266/09 Stichting Natuur en Milieu, Zb.Orz. s. I-13119, pkt 32.

37 — Zobacz ww. w przypisie 36 wyrok w sprawie Monsanto Technology, pkt 69.

38 — Zobacz wyroki z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-374/98 Komisja przeciwko Francji, zwany wyrokiem Basses Corbières, Rec. s. I-10799, pkt 47 i 57, z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-388/05, zwany wyrokiem Valloni e steppe pedegarganiche, Zb.Orz. s. I-7555, pkt 18 oraz z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-186/06 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-12093, pkt 26.

39 — Zobacz wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-355/90 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-4221, pkt 11.

40 — W tym zakresie sytuacja jest podobna do tej występującej w ww. w przypisie 38 wyroku w sprawie Valloni e steppe pedegarganiche.

74. Dlatego też oddziaływania przedsięwzięć, na które udzielono zezwoleń przed wyznaczeniem OSO „Alto Sil", podlegają uregulowaniom zawartym w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

2. W przedmiocie oddziaływania przedsięwzięć

75. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wymaga podejmowania odpowiednich działań w celu uniknięcia na 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 tej dyrektywy.

76. Jako że ten zarzut skargi dotyczy OSO ustanowionego na podstawie dyrektywy ptasiej, istotne jest nie tyle pogorszenie się jego siedlisk przyrodniczych, ile pogorszenie siedlisk gatunków ptaków, dla których ochrony wyznaczono ten OSO - w niniejszym przypadku chodzi o głuszca zwyczajnego - oraz możliwe niepokojenie tych gatunków.

77. Na pogorszenie siedlisk wpływ ma w niniejszym przypadku przede wszystkim zajmowanie powierzchni przez poszczególne przedsięwzięcia [ppkt a)]. Należy także ocenić zakłócenia sąsiadujących terenów przez hałas i wibracje [ppkt b)] oraz wywołanie efektu bariery przez dane przedsięwzięcia [ppkt c).

a) W przedmiocie zajmowania powierzchni

78. Wszystkie kwestionowane przez Komisję przedsięwzięcia zajmują powierzchnie, które nie będą mogły być wykorzystywane przez głuszca kantabryjskiego co najmniej w okresie trwania eksploatacji kopalni odkrywkowych, a prawdopodobnie również w okresie późniejszej rekultywacji, która trochę potrwa. Zajmowanie powierzchni pogarsza stan ochrony OSO w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy ptasiej, jeżeli narusza to ochronę gatunków ptaków, dla których taki OSO został wyznaczony [41].

79. Przedsięwzięcia „Salguero-Prégame-Valdesegadas" i „Nueva Julia" są jednak położone poza OSO „Alto Sil". Zajmowane przez nie powierzchnie nie mogą zatem bezpośrednio spowodować pogorszenia stanu tego obszaru.

41 — Zobacz ww. w przypisie 38 wyrok w sprawie Valloni e steppe pedegarganiche, pkt 22 i 27.

80. Natomiast kopalnie odkrywkowe „Fonfría", „Feixolín" oraz „Ampliación de Feixolín" zajmują powierzchnie leżące w granicach OSO. Komisja podnosi, że przedsięwzięcia te zniszczyły nadający się dla głuszca typ siedliska przyrodniczego 9230, galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica.

81. Jednakże Komisja nie przeprowadziła dla „Feixolín" oraz „Ampliación de Feixolín" odpowiedniego dowodu. Wskazała wprawdzie – co nie zostało zakwestionowane – że wspomniany typ siedliska przyrodniczego istniał jeszcze w 2008 r. *poza granicami* „Feixolín", w bezpośrednim sąsiedztwie tego przedsięwzięcia, jednak okoliczność ta nie prowadzi w sposób konieczny do wniosku, że w *granicach* tego przedsięwzięcia po 2000 r. doszło do zniszczenia tego siedliska. Jeżeli siedlisko to kiedykolwiek tam istniało, mogło zostać zniszczone jeszcze przed zatwierdzeniem OSO w 2000 r. Poza tym, zgodnie z opracowaniem z 2005 r., przedsięwzięcie „Feixolín" nie oddziaływało na ten typ siedliska [42]. Co się tyczy przedsięwzięcia „Ampliación de Feixolín", opracowanie to mówi co prawda o utracie 19,9 ha tego siedliska [43], jednak do tej pory przedsięwzięcie to zostało zrealizowane jedynie na jednej trzeciej przewidzianej powierzchni wydobycia [44]. Dlatego też nie można wykluczyć, że siedlisko przyrodnicze typu 9230 znajduje się wyłącznie na powierzchni nieobjętej do tej pory działalnością kopalni.

82. Natomiast według przedłożonego przez Hiszpanię opracowania z 2005 r. „Fonfría" zniszczyła 17,92 ha nadającego się dla głuszca typu siedliska przyrodniczego 9230, galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica [45]. Zezwolenie dla tego przedsięwzięcia wydano w lipcu 1999 r. i jest realizowane od 2001 r. [46], czyli po wyznaczeniu OSO.

83. Takie naruszenie OSO jest jakościowo poważniejsze niż ścięcie 2500 drzew na potrzeby narciarskiej trasy zjazdowej we włoskim OSO o porównywalnych rozmiarach, co Trybunał potraktował jako naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej [47]. Użytkowana przez cały rok kopalnia odkrywkowa bardziej przeszkadza korzystaniu z danej powierzchni przez ptaki, niż trasa zjazdowa, która jest wykorzystywana jedynie w okresie zimowym.

84. Hiszpania podnosi co prawda, że powierzchnie, których to dotyczy, nie mają żadnego znaczenia dla ochrony głuszca, jednakże jako uzasadnienie wskazuje jedynie nieobecność tokowisk. Toki są jednak jedynie jednym z okresów w cyklu życiowym głuszca. W związku z tym także przedłożone przez Hiszpanię opracowanie z 2005 r. stwierdza, że zniszczenie roślinności pogarsza sytuację głuszca [48].

42 — Zobacz s. 235 załączników do skargi.
43 — Zobacz s. 235 załączników do skargi.
44 — W przedmiocie zakresu prac zob. s. 442 załączników do odpowiedzi na skargę.
45 — Zobacz s. 235 załączników do skargi.
46 — Zobacz s. 497 załączników do skargi.
47 — Zobacz ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Santa Caterina, pkt 95.
48 — Zobacz s. 232 załączników do skargi.

85. Zatem realizacja przedsięwzięcia „Fonfría" doprowadziła do pogorszenia stanu OSO „Alto Sil", ponieważ na obszarze 17,92 ha zniszczono typ siedliska przyrodniczego 9230 – galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica, z którego mógł korzystać głuszec.

b) W przedmiocie oddziaływania na sąsiadujące tereny

86. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wymaga także unikania niepokojenia gatunków, dla których wyznaczono obszary ochrony, o ile to niepokojenie może mieć istotne znaczenie dla celów tej dyrektywy.

87. Ta ochrona sięga bardzo daleko, gdyż nie wymaga się dowodu istotnego niepokojenia, a wystarcza zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu, że niepokojenie może mieć istotne znaczenie.

88. Jak już wskazałam, z akt sprawy wynika możliwość niepokojenia przez hałas w promieniu do 4 km oraz przez wibracje w promieniu do 300 m. Poza tym jest bezsporne, że głuszec jest bardzo wrażliwy. Zgodnie z przedłożoną przez Komisję mapą [49] w promieniu wskazanych odległości od kwestionowanych kopalni odkrywkowych położone są różne krytyczne areały głuszca.

89. Zgodnie z opracowaniem z 2005 r. niepokojenia tego rodzaju nie są traktowane jako istotne dla głuszca, ponieważ wielkości populacji tego gatunku wykazują na wszystkich krańcach swojego obszaru występowania tendencje spadkowe. Według tego opracowania dotyczy to też miejsc, gdzie nie ma kopalni odkrywkowych. Opracowanie wskazuje, że w takich miejscach występują w niektórych przypadkach jeszcze większe zmniejszenia populacji [50]. Jak trafnie podkreśla to Hiszpania, także w pozostałych dokumentach znajdujących się w aktach sprawy niepokojenia spowodowane przez kopalnie odkrywkowe nie są opisane jako zagrożenie dla głuszca. Komisja nie przedstawiła zatem niezbędnego dowodu na to, że niepokojenia poprzez hałas i wibracje mogą mieć ogólnie istotne znaczenie.

90. Inna ocena obowiązuje jednak w stosunku do areału krytycznego AS-09, to znaczy tokowiska „Robledo El Chano", graniczącego

49 — Zobacz plan 1, s. 48 załączników do skargi. Jako że podana podziałka jest obarczona błędami, odległości obliczono za pomocą Google Maps Distance Calculator (http://www.daftlogic.com/projects-google-maps-distance-calculator.html).

50 — Zobacz s. 239 załączników do skargi.

bezpośrednio z kopalnią odkrywkową „Fonfría". Co prawda to tokowisko, zgodnie z oświadczeniem Królestwa Hiszpanii, zostało opuszczone pod koniec lat 80. [51], ale z przedłożonej przez Hiszpanię inwentaryzacji dla regionu Kastylia i Leon [52] wynika, że jeszcze w 1999 r. to tokowisko było wykorzystywane i dopiero podczas kontroli w 2003 r. stwierdzono, że nie jest ono już obsadzone.

91. Wskazana inwentaryzacja jest jedynym dokumentem znajdującym się w aktach sprawy, z którego wynika, że opiera się on na celowej obserwacji głuszca na tym terenie. Ma ona zatem większe znaczenie niż samo oświadczenie, że tokowisko „Robledo El Chano" zostało opuszczone, takie jak np. oświadczenie zawarte w opracowaniu z 2005 r. Jako że inwentaryzacja ta została sporządzona przez władze hiszpańskie, a Królestwo Hiszpanii nie kwestionuje ani nie obala jej w sposób konkretny, to stanowi ona wystarczający dowód, że zaprzestanie przez głuszca korzystania z tego tokowiska miało związek czasowy z rozpoczęciem eksploatacji kopalni odkrywkowej „Fonfría".

92. Ponadto z pisma dwóch uznanych ekspertów, którzy uczestniczyli w hiszpańskim programie ochrony głuszca kantabryjskiego, wynika, że głuszce opuszczają lasy leżące w bezpośredniej bliskości kopalni odkrywkowych [53]. Dlatego też należy przyjąć, że niepokojenie głuszca przez działalność kopalni odkrywkowej „Fonfría" doprowadziło w niniejszym przypadku do opuszczania tokowiska „Robledo El Chano".

93. Eksploatacja kopalni odkrywkowej „Fonfría" doprowadziła zatem do istotnego niepokojenia głuszca na tokowisku „Robledo El Chano".

c) W przedmiocie efektu bariery powodowanego przez kopalnie odkrywkowe

94. Wreszcie Komisja wskazuje, że kopalnie odkrywkowe przyczyniają się do izolowania subpopulacji głuszca, ponieważ blokują korytarze łączące je z innymi populacjami głuszca.

95. Komisja opiera się w tym względzie na wspomnianym już piśmie dwóch uznanych ekspertów [54]. Naukowcy ci zgłaszają zastrzeżenia wobec różnych kopalni odkrywkowych leżących na północ od rzeki Sill, między innymi wobec kopalni odkrywkowych „Fonfría",

51 — Zobacz s. 227 załączników do skargi.

52 — Zobacz Situación del urogallo en Castilla y Leon, s. 307 i 318 załączników do odpowiedzi na skargę.

53 — Zobacz s. 651 załączników do skargi.

54 — Zobacz s. 650 i nast. załączników do skargi.

„Feixolín" oraz „Ampliación de Feixolín". Łącznie przedsięwzięcia te powodują izolację południowej populacji głuszca w OSO „Alto Sil" i mogą przyczynić się do jego wymarcia.

96. Izolacja subpopulacji chronionych gatunków stanowi zasadniczo naruszenie obszaru ochrony, którego dotyczy [55].

97. Jednakże kopalnie odkrywkowe „Salguero-Prégame-Valdesegadas" i „Nueva Julia" leżą w oddaleniu od korytarzy wędrownych, których naruszenie podnoszone jest we wskazanym piśmie [56]. Zatem nie przyczyniają się one do izolacji subpopulacji, której to dotyczy.

98. Co się tyczy przedsięwzięć „Fonfría", „Feixolín" oraz „Ampliación de Feixolín" Królestwo Hiszpanii nie zgadza się ze stanowiskiem Komisji w tej sprawie, jednak nie przedstawia żadnych argumentów, które podważałyby krytyczne uwagi Komisji oparte na naukowych podstawach. Poza tym także w hiszpańskim planie ochrony głuszca uznaje się izolację subpopulacji za zagrożenie dla tego gatunku.

99. Dlatego też należy stwierdzić, że spowodowane przez kopalnie odkrywkowe „Fonfría", „Feixolín" oraz „Ampliación de Feixolín" niepokojenia są istotne, ponieważ przyczyniają się do izolacji subpopulacji głuszca.

d) Wniosek wstępny

100. Reasumując, należy stwierdzić, że realizacja przedsięwzięcia „Fonfría" doprowadziła do pogorszenia stanu OSO „Alto Sil", ponieważ na obszarze 17,92 ha zniszczony został typ siedliska przyrodniczego 9230 – galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica, z którego mógł korzystać głuszec. Kopalnia ta spowodowała też istotne niepokojenie głuszca na tokowisku „Robledo El Chano". Wreszcie niepokojenia spowodowane łącznie przez kopalnie odkrywkowe „Fonfría", „Feixolín" oraz „Ampliación de Feixolín" są istotne, ponieważ przyczyniają się do izolacji subpopulacji głuszca.

3. W przedmiocie odpowiedzialności Królestwa Hiszpanii

101. Należy zadać sobie pytanie, czy owe stwierdzone pogorszenia stanu siedlisk oraz niepokojenia wystarczają, aby uzasadnić uchybienie przez Królestwo Hiszpanii

55 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-308/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, zwany wyrokiem Iberischer Luchs, Zb.Orz. s. I-4281, pkt 25.

56 — Zobacz mapę na s. 653 załączników do skargi oraz plan obejmujący przedsięwzięcia na s. 48.

zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

102. W tym zakresie należy dokonać rozróżnienia pomiędzy przedsięwzięciami „Fonfría" i „Feixolín", na które udzielono zezwolenia, i przedsięwzięciem „Ampliación de Feixolín", na które takiego zezwolenia nie udzielono.

103. Kraj członkowski w wyniku udzielenia swojej zgody ponosi pełną odpowiedzialność za oddziaływania przedsięwzięć dopuszczone w zezwoleniach. Zasada ta obowiązuje także wtedy, gdy przepisy ochronne staną się później bardziej rygorystyczne. Właściwe władze krajowe posiadają informacje na ten temat i mogą zastosować odpowiednie środki. Dlatego też Królestwo Hiszpanii odpowiada za skutki przedsięwzięć „Fonfría" i „Feixolín".

104. Kraj członkowski nie ponosi natomiast bezpośredniej odpowiedzialności za niezatwierdzone działania podmiotów prywatnych oraz skutki tych działań. Wynikający z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej obowiązek podejmowania odpowiednich działań w celu uniknięcia naruszeń obszarów ochrony obejmuje jednak także obowiązek zakazania lub przynajmniej spowodowania jak najszybszego zakończenia szkodliwych zachowań podmiotów prywatnych.

105. Zgodnie ze stanem wynikającym z akt sprawy, co najmniej od 2005 r. władze miały świadomość eksploatacji, bez zezwolenia, „Ampliación de Feixolín" [57]. Jednak Królestwo Hiszpanii zakazało tych prac dopiero w dniu 9 listopada 2009 r. Zatem przez przynajmniej cztery lata tolerowano stan sprzeczny z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, mimo że powodował on istotne zakłócenia w OSO „Alto Sil". Tym samym Królestwo Hiszpanii nie podjęło odpowiednich działań najszybciej jak to było możliwe.

4. W przedmiocie uzasadnienia oddziaływania na głuszca zwyczajnego

106. Pogorszenia stanu siedlisk oraz niepokojenia gatunków mogłyby jednak być uzasadnione.

107. Także w tym zakresie należy dokonać różnienia pomiędzy zatwierdzonymi przedsięwzięciami „Fonfría" i „Feixolín" oraz przedsięwzięciem „Ampliación de Feixolín", na które nie udzielono zezwolenia.

108. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie przewiduje – podobnie jak system ochrony faktycznych obszarów ochrony ptaków na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej – uzasadnienia z uwagi na nadrzędne interesy. Ochrona obszarów ustanowiona przez dyrektywę siedliskową opiera się bowiem na założeniu,

57 — Opracowanie z 2005 r., s. 235 załączników do skargi, wymienia to przedsięwzięcie jako „explotacion activa".

że pogorszenie stanu siedlisk lub istotne niepokojenie wymagają w każdym wypadku zezwolenia (a w razie potrzeby uzasadnienia) zgodnie z art. 6 ust. 3 lub 4 tej dyrektywy. Jeżeli zaś takie zezwolenie oparte jest na odpowiedniej ocenie oddziaływania, zasadniczo wykluczone jest stosowanie art. 6 ust. 2 [58].

109. Rozbudowa kopalni odkrywkowej „Feixolín" („Ampliación de Feixolín") wymagała zezwolenia na podstawie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. W ramach tych podstaw prawnych przedsięwzięcie to, przy spełnieniu określonych przesłanek, mogło zostać uzasadnione mimo ewentualnych naruszeń OSO „Alto Sil". Ponieważ jednak nie zastosowano tego postępowania, uzasadnienie tego przedsięwzięcia nie może zostać uwzględnione.

110. Natomiast w odniesieniu do przedsięwzięć „Fonfría" i „Feixolín" art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej nie znajdowały jeszcze zastosowania. Byłoby jednak niesprawiedliwe odmówić możliwości skorzystania z zezwolenia wyjątkowego przewidzianego w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w wypadku przedsięwzięć, które nie podlegały ocenie ex ante na podstawie art. 6 ust. 3 i 4 tej dyrektywy. Takich przedsięwzięć dotyczyłyby bardziej surowe ograniczenia, niż ma to miejsce w wypadku późniejszych przedsięwzięć, co do których stosuje się w całości przepisy z art. 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej.

111. Zatem, co się tyczy dawniejszych przedsięwzięć, można zezwolić, również na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, na pogorszenie stanu siedlisk i istotne niepokojenie, jeżeli spełnione są materialne przesłanki z art. 6 ust. 4, tj. zasadnicze względy nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesy o charakterze społecznym lub gospodarczym, brak rozwiązań alternatywnych oraz zastosowanie środków kompensujących dla zapewnienia ogólnej spójności Natury 2000.

112. Nie jest co prawda wymagana formalna ocena oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jednak swoboda przyznana państwom członkowskim w zakresie uwzględnienia uzasadnienia jest ograniczona. Państwa członkowskie muszą starannie i bezstronnie ocenić wszystkie istotne elementy każdego przypadku, aby upewnić się, że potwierdzają one wysnute z nich wnioski [59]. Dlatego też wzajemne wyważenie, ocena istnienia rozwiązań alternatywnych i środki kompensujące zakładają, że została uprzednio przeprowadzona

58 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging pkt 35.

59 — Zobacz odnośnie kontroli uznania Komisji wyroki z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-326/05 Industrias Químicas del Vallés przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6557, pkt 77 oraz z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz s. I-8301, pkt 55, oraz przytoczone w każdym z nich orzecznictwo.

odpowiednia ocena oddziaływań wymagających uzasadnienia [60].

113. W niniejszym przypadku Królestwo Hiszpanii powołuje się na cel ograniczenia zależności od zewnętrznych źródeł energii (bezpieczeństwo energetyczne) oraz na znaczenie górnictwa dla lokalnej gospodarki. Zasada pewności prawnej wymaga ponadto uwzględnienia interesu w utrzymaniu w mocy ostatecznych zezwoleń [61].

114. Interesy te muszą zostać wyważone z naruszeniami OSO „Alto Sil".

115. Bezpośrednia strata siedliska odpowiedniego dla głuszca ma relatywnie niewielki zakres w porównaniu do całego obszaru tego typu siedliska występującego w tym OSO. Zgodne ze standardowym formularzem występuje tam 2600 ha siedliska przyrodniczego typu 9230 – galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica, a według wiarygodnych informacji Królestwa Hiszpanii prawdopodobnie nawet 4000 ha. Straty spowodowane przez kopalnię odkrywkową „Fonfría" stanowią zatem mniej niż 1% tego obszaru.

116. Większe znaczenie ma na pewno utrata jednego tokowiska oraz grożąca izolacja południowej części populacji. Mimo to nie można wykluczyć, że interes przemawiający za realizacją przedsięwzięć odkrywkowych przeważa w stosunku do uszczerbków dla głuszca.

117. Poza tym nie narzucają się też żadne mniej szkodliwe dla OSO alternatywne rozwiązania. Węgiel kamienny może być wydobywany przy zachowaniu korzyści wynikających z niższych kosztów metody odkrywkowej tylko tam, gdzie jego złoża występują w sposób umożliwiający taki rodzaj wydobycia. Większość z pozostałych planowanych przedsięwzięć wydobywczych znajduje się także na terenie OSO i dlatego powoduje przynajmniej takie same oddziaływania.

118. Królestwo Hiszpanii powołuje się poza tym na różne działania, w szczególności dotyczące polowań, leśnictwa, zalesiania, zwalczania pożarów oraz ochrony zagrożonych gatunków [62], które, jako całość, korzystnie wpłyną również na głuszca w OSO „Alto Sil". Nie można wykluczyć, że skompensują one bezpośrednie zniszczenie siedliska głuszca.

119. Jednakże w niniejszej sprawie zadaniem Trybunału nie jest dokonanie ostatecznego rozstrzygnięcia co do wyważania interesów, rozwiązań alternatywnych lub środków kompensujących.

60 — Zobacz powyżej pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

61 — Zobacz wyroki z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-126/97 Eco Swiss, Rec. s. I-3055, pkt 46 oraz z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz, Rec. s. I-837, pkt 24.

62 — Załączniki do odpowiedzi na skargę, s. 271 i nast.

120. Brakuje bowiem wystarczającej oceny oddziaływania na OSO „Alto Sil". Właściwe władze nie zrozumiały bowiem najwyraźniej do tej pory, że utrata tokowiska „Robledo El Chano" spowodowana jest z wielkim prawdopodobieństwem przez kopalnię odkrywkową „Fonfría" i nie uwzględniają w żaden sposób możliwej izolacji subpopulacji. Dlatego też jakiekolwiek wyważanie interesów dokonywane przez władze krajowe pozbawione jest wystarczającej podstawy, także środki kompensujące nie odnoszą się do tych dwóch punktów.

121. Naruszenia OSO „Alto Sil" nie są zatem uzasadnione.

5. Wniosek wstępny do drugiej części drugiego zarzutu

122. Należy wobec tego stwierdzić, że Hiszpania uchybiła art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, gdyż powstrzymała się od przyjęcia środków koniecznych dla uniknięcia nieuzasadnionych naruszeń OSO „Alto Sil" spowodowanych przez eksploatację kopalni odkrywkowych „Feixolín", „Fonfría" oraz „Ampliación de Feixolín".

C — *W przedmiocie tymczasowej ochrony proponowanego TZW „Alto Sil"*

123. W trzecim zarzucie Komisja podnosi, że Hiszpania od stycznia 1998 r. w odniesieniu do wydobycia węgla kamiennego w kopalniach „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría" oraz „Nueva Julia" nie podjęła środków koniecznych dla ochrony znaczenia ekologicznego, jakie ma proponowany teren „Alto Sil" na poziomie krajowym.

124. Zgodnie z dyrektywą siedliskową państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia w odniesieniu do terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym lub gatunki o takim znaczeniu i które zostały wyznaczone do umieszczenia w wykazie wspólnotowym, środków ochrony odpowiednich dla zachowania charakteru tych terenów. Państwa członkowskie nie mogą zatem zezwolić na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi tych terenów. Ma to miejsce w szczególności wtedy, gdy dana ingerencja niesie niebezpieczeństwo bądź to istotnego zmniejszenia powierzchni terenu, bądź zniknięcia gatunków o znaczeniu priorytetowym żyjących na tym terenie, bądź wreszcie doprowadzenia do zniszczenia terenu lub zniweczenia jego cech charakterystycznych [63].

63 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Bund Naturschutz in Bayern i in., pkt 44 i 46; ww. przypisie 31 wyrok w sprawie Stadt Papenburg, pkt 49; ww. w przypisie 55 wyrok w sprawie Iberischer Luchs, pkt 21.

125. Wskazane powyżej pogorszenia stanu ochrony głuszca są bez znaczenia dla tego zarzutu, ponieważ ochrona tego gatunku jest zapewniona przez OSO „Alto Sil".

126. Jednakże podczas badania pogorszenia stanu wspomnianego OSO stwierdzono, że kopalnia odkrywkowa „Fonfría" doprowadziła do zniszczenia 17,92 ha typu siedliska przyrodniczego 9230 – galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica, które mogło być wykorzystywane przez głuszca [64].

127. Zgodnie z przedłożonym przez Królestwo Hiszpanii opracowaniem z 2005 r [65]. przedsięwzięcie „Fonfría" spowodowało ponadto utratę innych powierzchni z chronionymi typami siedlisk przyrodniczych:

— 79,31 ha typu siedliska przyrodniczego 4030 – Europejskie suche wrzosowiska (0,36% z całkowitej powierzchni występowania w granicach obszaru chronionego),

— 16,88 ha typu siedliska przyrodniczego 4090 – Endemiczne górskie, śródziemnomorskie wrzosowiska z kolcolistem (0,64% z całkowitej powierzchni występowania w granicach obszaru chronionego),

— 6,76 ha typu siedliska przyrodniczego 6160 – Iberyjskie górskie murawy z Festuca indigesta na podłożu krzemionkowym (1,5% z całkowitej powierzchni występowania w granicach obszaru chronionego),

— 76,05 ha typu siedliska przyrodniczego 6510 – Nizinne łąki kośne (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis) (całkowita powierzchnia tego typu siedliska w granicach obszaru chronionego nie jest znana),

— 5,63 ha typu siedliska przyrodniczego 8230 – Pionierska roślinność na powierzchniach skalnych o podłożu krzemianowym Sedo–Scleranthion lub Sedo albi–Veronicion dillenii (0,1% z całkowitej powierzchni występowania w granicach obszaru chronionego).

128. Z wyjątkiem typu siedliska przyrodniczego 6510, o którym nie wspomniano w zgłoszeniu obszaru, powyższe typy siedlisk określają ekologiczne cechy zaproponowanego obszaru „Alto Sil". Pogorszenia ich stanu nie można jednak zakwalifikować jako „istotnego", gdyż tereny, których ono dotyczy, stanowią jedynie bardzo niewielką część całkowitej powierzchni zajmowanej przez te typy siedlisk na zaproponowanym obszarze [66] i nie mają też charakteru priorytetowego. Powyższe stwierdzenie będzie tym bardziej trafne, jeżeli utrata powierzchni zostanie skompensowana w innym miejscu [67].

129. Istotniejsze znaczenie ma możliwe pogorszenie stanu ochrony niedźwiedzia brunatnego, gatunku priorytowego zgodnie z załącznikiem II dyrektywy siedliskowej.

130. Zgodnie z wywodami Komisji, kopalnie odkrywkowe uniemożliwiają temu gatunkowi korzystanie z powierzchni bezpośrednio użytkowanych przez te przedsięwzięcia

64 — Zobacz powyżej pkt 85.
65 — Załączniki do skargi, s. 235.
66 — Zobacz powyżej pkt 114.
67 — Zobacz powyżej pkt 118.

i przepędzają je z ich otoczenia. Opierając się na raporcie ekspertów, Komisja przyjmuje zasięg takiego oddziaływania wynoszący od 3,5 do 5 km. Jeżeli potraktować łącznie różne kopalnie odkrywkowe i inne źródła niepokojenia to należy stwierdzić, że sektory, w których niedźwiedź jest niepokojony, blokują ważny szlak wędrowny niedźwiedzia brunatnego, korytarz Leitariegos [68]. Wydaje się, że kopalnie „Feixolín" i „Fonfría" są nawet położone w granicach tego korytarza [69].

131. Komisja wymienia co prawda w tym kontekście konieczność stworzenia połączenia pomiędzy zachodnim obszarem intensywnego występowania niedźwiedzia brunatnego w górach kantabryjskich, do którego zalicza się także TZW „Alto Silo", ze znajdującym się w odległości od 50 do 100 km wschodnim obszarem jego intensywnego występowania. Korytarz Leitariegos nie jest jednak widocznie bezpośrednio związany z tym problemem. Stanowi on bowiem głównie połączenie w kierunku północ-południe pomiędzy różnymi subpopulacjami w ramach zachodniego obszaru intensywnego występowania [70].

132. Blokada ta utrudnia z pewnością ochronę niedźwiedzia brunatnego, jednakże podczas sześciu lat obowiązywania tymczasowej ochrony obszaru w okresie od 1998 r. do 2004 r. nie miała ona jednak wagi istotnego naruszenia ekologicznych cech proponowanego obszaru „Alto Sil". Wydaje się też mało prawdopodobne, że doprowadzi ona do zniknięcia niedźwiedzia brunatnego. Królestwo Hiszpanii wskazuje bowiem, bez zaprzeczenia ze strony Komisji, że populacja w zachodnim obszarze intensywnego występowania w górach kantabryjskich wyraźnie wzrosła w latach 1994-2007.

133. Nie można zatem stwierdzić naruszenia wymagań ochrony tymczasowej proponowanego obszaru „Alto Sil" przez różne kopalnie odkrywkowe.

D — *W przedmiocie udzielenia zezwolenia na niektóre przedsięwzięcia w odniesieniu do TZW „Alto Sil"*

134. W części pierwszej zarzutu czwartego Komisja podnosi, że Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, zezwalając na eksploatację kopalni odkrywkowych, a mianowicie kopalni „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría" oraz „Nueva Julia", bez właściwej oceny możliwego oddziaływania tego wydobycia, a w każdym razie bez przestrzegania warunków, które umożliwiałyby realizację tych przedsięwzięć pomimo niekorzystnych skutków, jakie z nich wynikały.

135. Podczas gdy obszar „Alto Sil" jako OSO w rozumieniu dyrektywy ptasiej już

68 — Zobacz, s. 672 i 675 załączników do skargi. Zobacz także G. Palomero i in., Cantabrian Brown Bear Trends, [w:] *Ursus* 18 (2), s. 145 i nast. (s. 742 załączników do skargi]), określają działalność górniczą jako źródło niepokojenia i przeszkody dla przemieszczania się niedźwiedzia brunatnego.

69 — Zobacz przeznaczone do użytku wewnętrznego stanowisko Urzędu do spraw ochrony natury regionu Kastylia i Leon z dnia 13 listopada 1998 r., s. 114

70 — Wynika to z dokumentów do projektu LIFE „Corredores de comunicación para la conservación del oso pardo cantábrico", s. 718 załączników do skargi.

od momentu jego wyznaczenia w 2000 r. podlegał tym przepisom, dopiero do 2004 r. obowiązywały one w stosunku do niego jako TZW w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Środki ochronne przewidziane w art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej są bowiem wymagane jedynie w stosunku do obszarów, które zostały umieszczone na podstawie art. 4 ust. 2 akapit 3 tej dyrektywy w ustalonym przez Komisję wykazie obszarów wybranych jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty [71]. W niniejszym wypadku nastąpiło to w 2004 r.

136. Wymagania wynikające z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej mogą, zgodnie z ich naturą, być stosowane jedynie w odniesieniu do decyzji o zezwoleniu wydanych po wejściu tych przepisów w życie [72].

137. Komisja podnosi co prawda okoliczności wskazujące na naruszenie TZW „Alto Sil", nie wymienia jednak ani jednego przedsięwzięcia, na które zezwolenia udzielono po 2004 r.

138. W pismach procesowych dyskutuje się co prawda na temat nie kwestionowanego przez Komisję w tym zarzucie zezwolenia dotyczącego „Ampliación de Feixolín", jednakże nawet gdyby Komisja podważała postępowanie o wydanie tego zezwolenia, to i tak zezwolenie to byłoby bez znaczenia dla niniejszego postępowania, gdyż zostało ono wydane dopiero w czerwcu 2009 r., czyli po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 1 lutego 2009 r.

139. Ponadto duplika zawiera wskazówki, że w 2008 r. podjęto decyzję dotyczącą przedsięwzięcia „Fonfría" [73], odnośnie do której zastosowanie znajdowały art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. Decyzji tej nie uczyniono jednak przedmiotem niniejszego postępowania.

140. Bez zezwolenia wydanego po 2004 r. nie było możliwe naruszenie podnoszonego art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej w stosunku do TZW „Alto Sil". Część pierwsza zarzutu czwartego jest tym samym bezzsadna.

E — *W przedmiocie naruszenia integralności TZW „Alto Sil"*

141. W części drugiej zarzutu czwartego Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że

71 — Zobacz ww. w przypisie 10 wyroki w sprawie Dragaggi i in., pkt 25 oraz Bund Naturschutz in Bayern i in., pkt 36.

72 — Zobacz ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie Stadt Papenburg, pkt 48, w przedmiocie wydania zgody na przedsięwzięcia przed upływem terminu transpozycji dyrektywy siedliskowej oraz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-388/05, Zb.Orz. s. I-7555, pkt 51.

73 — Zobacz pkt 7 dupliki i załącznik D-1, s. 19 i nast.

nie przyjęło w odniesieniu do kopalnii odkrywkowych „Feixolín", „Salguero-Prégame-Valdesegadas", „Fonfría", „Nueva Julia" oraz „Ampliación de Feixolín" środków, które były wymagane na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

1. W przedmiocie zniszczenia powierzchni z chronionymi typami siedlisk przyrodniczych

142. Wskazałam powyżej, że wymienione przedsięwzięcia nie podlegały wymogom art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej dotyczącym oceny ex ante ich oddziaływań na TZW „Alto Sil" [74]. Nie wklucza to jednak, że art. 6 ust. 2 tej dyrektywy znajduje zastosowanie do skutków, które wystąpią po umieszczeniu tego TZW w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty [75].

144. Wspomniane powyżej bezpośrednie straty powierzchni z chronionymi typami siedlisk przyrodniczych [76] w kopalni odkrywkowej „Fonfría" stanowią zasadniczo pogorszenie stanu TZW „Alto Silo". Komisja nie wskazała jednak, w jakim zakresie straty te powstały dopiero po 2004 r. Przeciwnie, nie wydaje się nieprawdopodobne, że drzewa ścinano w początkowej fazie eksploatacji od 2001 r. Straty powstałe przed wpisaniem TZW do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty są co prawda objęte ochroną tymczasową TZW [77], jednakże Królestwo Hiszpanii nie było zobowiązane do zapobieżenia im na podstawie art. 6 ust. 2.

143. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy stanowi, że 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 tej dyrektywy.

145. Z akt wynika jednak, że prowadzone bez zezwolenia prace nad rozbudową kopalni „Feixolín" („Ampliación de Feixolín") po umieszczeniu TZW w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty doprowadziły do utraty powierzchni z chronionymi typami siedlisk przyrodniczych. Przewidziana w pierwotnym wniosku powierzchnia wydobycia wynosząca 93,9 ha [78], obejmowała 77,7 ha powierzchni chronionych siedlisk

74 — Zobacz powyżej pkt 134 i nast.
75 — Zobacz powyżej pkt 68 i nast.
76 — Zobacz powyżej pkt 126 i nast.
77 — Zobacz powyżej pkt 127 i nast.
78 — Załączniki do skargi, s. 212.

przyrodniczych [79]. Prace prowadzone bez zezwolenia obejmowały 35,24 ha powierzchni [80]. Nawet gdyby przyjąć, że prowadzone bez zezwolenia prace obejmowały wszystkie powierzchnie, na których znajdują się niechronione typy siedlisk przyrodniczych, to i tak prowadziłyby one do utraty 19 ha chronionych powierzchni siedlisk przyrodniczych. Przedłożony przez hiszpański rząd raport o stanie powierzchni, których to dotyczy, potwierdza tę ocenę, ponieważ zgodnie z nim co najmniej roślinność doznała uszczerbku [81].

146. Jak wskazałam już w kontekście naruszenia integralności OSO „Alto Sil", za skutki tego przedsięwzięcia odpowiada Królestwo Hiszpanii [82], a ich uzasadnienie jest wykluczone [83].

147. Zatem Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej poprzez niepodjęcie środków koniecznych, aby zapobiec zniszczeniu przez kopalnię odkrywkową „Ampliación de Feixolín", w granicach TZW „Alto Sil", typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I tej dyrektywy.

79 — Załączniki do skargi, s. 235: 45,64 ha typu siedliska przyrodniczego 4030 – Europejskie suche wrzosowiska, 6,52 ha typu siedliska przyrodniczego 8220 – Roślinność szczelin na skalnych zboczach o podłożu krzemionkowym oraz 19,09 ha typu siedliska przyrodniczego 9230 – Galicyjsko-portugalskie lasy dębowe z Quercus robur oraz Quercus pyrenaica.

80 — Załączniki do skargi, s. 442.

81 — Zobacz załączniki do dupliki, s. 40.

82 — Zobacz powyżej pkt 104 i nast.

83 — Zobacz powyżej pkt 109.

2. W przedmiocie zniszczenia graniczących powierzchni oraz w przedmiocie efektu bariery

148. Przedstawione już dla okresu przed 2004 r. niepokojenie niedźwiedzia brunatnego na terenach w otoczeniu kopalni odkrywkowych oraz blokada korytarza Leitariegos, ważnego szlaku wędrownego niedźwiedzia brunatnego [84], trwały nadal po wpisaniu tego obszaru do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

149. Oddziaływania te nie miały co prawda wagi „istotnego pogorszenia stanu ochrony" w rozumieniu orzecznictwa dotyczącego tymczasowej ochrony zaproponowanych obszarów, niemniej jednak są one istotne dla celów dyrektywy siedliskowej. Niedźwiedź brunatny nie tylko traci istotne tereny, z których mógłby korzystać, ale przede wszystkim następuje rozdzielenie jednych subpopulacji od drugich. Ta fragmentacja przybiera na znaczeniu z biegiem czasu.

150. Co prawda według opracowania z 2005 r. te niekorzystne skutki nie są istotne [85], jednak opisuje ono możliwość zablokowania korytarza jako jedno z największych zagrożeń dla poprawy sytuacji niedźwiedzia

84 — Zobacz powyżej pkt 129 i nast.

85 — Zobacz s. 237 załączników do skargi.

brunatnego [86]. Ocena, że skutki te nie są istotne, jest zatem sprzeczna z ustaleniami dokonanymi w tym samym opracowaniu.

151. Dlatego też przynajmniej hałas i wibracje emitowane przez kopalnie odkrywkowe „Feixolín", „Fonfría" oraz „Ampliación de Feixolín", jak również blokada korytarza Leitariegos przez te kopalnie, stanowią zakłócenia TZW „Alto Sil", które są istotne dla ochrony niedźwiedzia brunatnego.

152. Jako że zezwolenie na działanie kopalni odkrywkowych „Feixolín" oraz „Fonfría" zostało udzielone przed umieszczeniem tego obszaru w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, zakłócenia powodowane przez te przedsięwzięcia mogłyby zatem co do zasady zostać uzasadnione. W tym względzie obowiązują bowiem zasady przedstawione w związku z sytuacją głuszca w OSO „Alto Sil" [87].

153. Właściwe władze krajowe zbadały jednak znacznie dogłębniej, w szczególności w opracowaniu z 2005 r., pogorszenie stanu ochrony niedźwiedzia brunatnego w TZW „Alto Sil" [88] niż zagrożenia stanu ochrony głuszca w OSO o tej samej nazwie. Ponadto Komisja nie kwestionuje treści tego opracowania. Może ono zatem stanowić podstawę dla uzasadnienia pogorszenia stanu ochrony niedźwiedzia brunatnego.

154. Z tego punktu widzenia nie można zatem zarzucić władzom hiszpańskim, że uznały, iż istnieją powody uzasadniające nadrzędny interes publiczny w odniesieniu do dalszej działalności kopalni, a mianowicie bezpieczeństwo energetyczne, miejsca pracy i ostateczny charakter zezwoleń, i wykluczyły rozwiązania alternatywne.

155. Powyższe opracowanie zawiera także propozycje działań, które mogą chronić ogólną spójność Natury 2000. Działania te mają zapewnić w szczególności możliwość dalszego korzystania z korytarza Leitariegos przez niedźwiedzia brunatnego [89]. Komisja nie kwestionuje właściwego charakteru tych środków.

156. Jednakże także w tym miejscu nie zachodzi konieczność ostatecznego rozstrzygnięcia, czy pogorszenie stanu ochrony jest rzeczywiście uzasadnione. Samo Królestwo Hiszpanii podnosi bowiem, że wskazane środki kompensacyjne pozostały do tej pory jedynie niezrealizowanymi propozycjami [90]. Dlatego też brak jest koniecznych środków do zapewnienia spójności Natury 2000.

86 — Zobacz s. 256 załączników do skargi.
87 — Zobacz powyżej pkt 106 i nast.
88 — Zobacz s. 239 oraz 255 i nast. załączników do skargi.
89 — Zobacz s. 255 i nast. załączników do skargi.
90 — Zobacz pkt 18 dupliki.

157. Dlatego też nie można stwierdzić, że zaniechanie podjęcia środków w celu ochrony TZW „Alto Sil" przed pogorszeniem jego stanu przez kopalnie „Feixolín", „Fonfría" oraz „Ampliación de Feixolín" było uzasadnione.

3. Wniosek wstępny do części drugiej zarzutu czwartego

158. Królestwo Hiszpanii uchybiło zatem art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie podjęło środków koniecznych w celu zapobieżenia pogorszeniu stanu TZW „Alto Sil" w wyniku działalności kopalni odkrywkowych „Feixolín", „Fonfría", oraz „Ampliación de Feixolín".

F — *W przedmiocie dyrektywy OOŚ*

159. Wreszcie należy zająć się zarzutem pierwszym skargi, w którym Komisja kwestionuje stosowanie art. 2, 3 oraz 5 ust. 1 i 3 dyrektywy OOŚ przy udzieleniu zezwolenia na przedsięwzięcia „Fonfría", „Nueva Julia" i „Ladrones". Na początku należy zbadać, czy te przedsięwzięcia w ogóle podlegały ocenie na podstawie tej dyrektywy, a następnie zająć się kwestią treści tej oceny.

1. W przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko

160. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy OOŚ przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie ich oddziaływania na środowisko. W brzmieniu ustalonym przez dyrektywę 97/11 dyrektywa OOŚ obejmuje, zgodnie z jej załącznikiem I pkt 19, kopalnie odkrywkowe o powierzchni przekraczającej 25 ha.

161. Kopalnie odkrywkowe „Nueva Julia" i „Ladrones" wymagały zatem bezsprzecznie obowiązkowej oceny ich oddziaływania na środowisko, ponieważ chodzi o kopalnie odkrywkowe o powierzchni przekraczającej 25 ha w rozumieniu załącznika I do dyrektywy OOŚ.

162. Wniosek o udzielenie zezwolenia na odkrywkowe wydobycie w kopalni „Fonfría" został według akt sprawy [91] złożony w dniu 11 marca 1998 r. Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 97/11 w stosunku do wniosków o zezwolenie, które zostały złożone przed dniem

91 — Załączniki do odpowiedzi na skargę, s. 38.

14 marca 1999 r., dyrektywa OOŚ obowiązuje w swoim pierwotnym brzmieniu, a nie, tak jak to podnosi Komisja, w brzmieniu ustalonym przez dyrektywę 97/11. Tak więc naruszenie dyrektywy OOŚ w brzmieniu nadanym przez dyrektywę 97/11 jest wykluczone.

163. Należy zadać sobie pytanie, czy zarzut Komisji – wbrew jego literalnemu brzmieniu i uzasadnieniu – można zrozumieć w taki sposób, że obejmuje on także naruszenie pierwotnej wersji dyrektywy OOŚ. Byłoby to możliwe, gdyby obie wersje dyrektywy nie różniły się znacznie co do ich zastosowania w odniesieniu do niniejszego przypadku.

164. Wersje te jednak różnią się w sposób istotny.

165. Przede wszystkim należy poddawać kopalnie odkrywkowe o powierzchni przekraczającej 25 ha obowiązkowej ocenie na podstawie art. 4 ust. 1 i załącznika I pkt 19 dyrektywy OOŚ dopiero po jej zmianie dokonanej dyrektywą 97/11. Zgodnie z pierwotną wersją dyrektywy OOŚ, wydobycie węgla kamiennego i brunatnego metodą odkrywkową było objęte art. 4 ust. 2 oraz załącznikiem II pkt 2 lit. e). Zgodnie z tymi przepisami ocena była konieczna tylko wtedy, gdy zdaniem państwa członkowskiego wymagały tego jego cechy charakterystyczne. Zagadnienie, czy ocena oddziaływania była konieczna, nie było dyskutowane w niniejszym postępowaniu.

166. Dlatego też w tym punkcie należy skargę oddalić.

167. Jedynie na wypadek, gdyby Trybunał pomimo tego chciał zająć się tym zagadnieniem, na przykład z tego powodu, że wydaje się, iż Królestwo Hiszpanii dokonało transpozycji pierwotnej wersji dyrektywy OOŚ w ten sposób, że takie przedsięwzięcia podlegały obowiązkowej ocenie ich oddziaływania [92], rozważę poniżej pomocniczo zagadnienie, czy podnoszone przez Komisję wady oceny oddziaływania na środowisko istnieją także w odniesieniu do kopalni odkrywkowej „Fonfría".

2. W przedmiocie zbadanych oddziaływań na środowisko

168. Co się tyczy treści różnych ocen, Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że nie zbadało w wystarczający sposób pośrednich i łącznych skutków przedsięwzięć dla obu gatunków, których przedsięwzięcia te dotyczą – głuszca zwyczajnego i niedźwiedzia brunatnego.

92 — Zgodnie z oświadczeniem o zgodności oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko, s. 72 załączników do skargi, przedsięwzięcie to podlegało, z uwagi na sposób hiszpańskiej transpozycji pierwotnej wersji dyrektywy 85/337/EWG, obowiązkowej ocenie jego oddziaływania na środowisko.

169. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOŚ przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, podlegają ocenie ich oddziaływania. Artykuł 3 tej dyrektywy opisuje treść takiej oceny, a art. 5 określa informacje, jakie muszą zostać podane.

170. Królestwo Hiszpanii stoi na stanowisku, że ocena pośrednich oraz łącznych oddziaływań nie jest obowiązkowa, lecz jedynie pożądana. Uzasadniane jest to brzmieniem przypisu do załącznika IV dyrektywy OOŚ.

171. Zgodnie z tym przypisem opis *powinien* obejmować bezpośrednie i wszelkie pośrednie, wtórne, kumulatywne, krótko-, średnio- i długookresowe, stałe i czasowe, pozytywne i negatywne skutki przedsięwzięcia.

172. Wykładni tego przypisu do załącznika IV pkt 4 dyrektywy 85/337/EWG należy dokonywać w związku z art. 5 ust. 1, który odsyła do załącznika IV. Ów art. 5 ust. 1 pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę uznania przy wykonywaniu tego przepisu wspólnotowego na poziomie krajowym. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie przyjmują środki konieczne do zapewnienia, że wykonawca dostarczy niezbędnych informacji, jeżeli uznają, po pierwsze, że te informacje mają znaczenie dla danego etapu procedury zezwolenia i dla szczególnych cech określonego przedsięwzięcia lub typu przedsięwzięcia i po drugie, że można w sposób rozsądny żądać od wykonawcy zebrania takich informacji [93].

173. Użycie słowa „powinien" (w wersji niemieckiej „sollte", w wersji angielskiej „should", w wersji francuskiej: „devrait") w przypisie do załącznika IV pkt 4 dyrektywy OOŚ jest kolejnym wyrazem tego uprawnienia dyskrecjonalnego, którym dysponują państwa członkowskie przy formułowaniu wymogów dotyczących opisu oddziaływania na środowisko naturalne przez dane przedsięwzięcie. Wykonywanie tego uznania podlega kontroli sądowej [94].

174. Punktem odniesienia dla tej kontroli są przede wszystkim art. 2 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy OOŚ.

175. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOŚ skutki danego przedsięwzięcia na środowisko naturalne podlegają ocenie, jeżeli mogą znacząco oddziaływać na środowisko. Treść oceny nie może ograniczać się zatem do określonych wymogów formalnych, lecz musi przynajmniej obejmować te skutki, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

176. Analizę tę potwierdza art. 3 dyrektywy OOŚ, który definiuje w sposób abstrakcyjny treść oceny oddziaływania na środowisko.

93 — Wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. s. I-6917, pkt 36.

94 — Ibidem, pkt 37.

Zgodnie z tym przepisem ocena ta określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia wywierane na ludzi, faunę i florę, glebę, wodę, powietrze, klimat i krajobraz, dobra materialne i dziedzictwo kultury oraz wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. Pośrednie oddziaływania są zatem w każdym przypadku częścią oceny, uwzględnione muszą zostać także warunki każdego indywidualnego przypadku [95].

177. Ponadto art. 3 dyrektywy OOŚ może zobowiązywać właściwe władze krajowe do uzyskania dodatkowych informacji, jeżeli są one niezbędne do dokonania jak najpełniejszej oceny bezpośrednich i pośrednich skutków danego przedsięwzięcia na różne elementy oraz ich wzajemnych oddziaływań [96].

178. Poza tym, z uwagi na okoliczności indywidualnego przypadku, także łączne skutki mogą mieć znaczenie dla pełnej oceny. Wynika to w szczególności z faktu, że należy je uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o konieczności wykonania oceny oddziaływania na środowisko [97].

179. W konsekwencji należy uwzględnić pośrednie i łączne skutki, jeżeli z uwagi na okoliczności indywidualnego przypadku mogą mieć one istotne znaczenie.

180. Z moich rozważań dotyczących stosowania dyrektywy siedliskowej wynika, że właśnie pośrednie i łączne skutki różnych przedsięwzięć odkrywkowych w granicach obszaru „Alto Sil" i jego sąsiedztwie mogą mieć szczególne znaczenie dla głuszca i niedźwiedzia brunatnego. Dlatego też ocena przedsięwzięć „Fonfría", „Nueva Julia" oraz „Ladrones" powinna uwzględnić te oddziaływania.

181. Badanie oddziaływania na środowisko dotyczące kopalni odkrywkowej „Fonfría" wspomina co prawda niedźwiedzia brunatnego, stwierdzając, że jego siedlisko znajduje się bardziej na północy i dlatego nie zostaje naruszone [98], oraz głuszca zwyczajnego, w odniesieniu do którego wskazuje, że korzysta on z obszarów leżących w pewnej odległości na zachód od tego przedsięwzięcia [99]. Jest jednak oczywiste, iż informacje te są niewystarczające. I tak nie wspomina się ani o skutkach dla przemieszczania się obu gatunków, ani o tokowisku „Robledo El Chano".

95 — Wyrok z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie C-50/09 Komisja przeciwko Irlandii, Zb. Orz. s. I-873, pkt 37.

96 — Ibidem, pkt 40.

97 — Wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-5901, pkt 76.

98 — Załączniki do skargi, s. 95.

99 — Ibidem, s. 96.

182. Dokumenty dotyczące udzielenia zezwolenia dla kopalni odkrywkowej „Nueva Julia” [100] nie wspominają nawet o tych dwóch gatunkach.

183. Najwięcej danych zawierają dokumenty dotyczące udzielenia zezwolenia dla kopalni odkrywkowej „Ladrones”. Co się tyczy niedźwiedzia brunatnego, stwierdza się tam, że utracone zostaną powierzchnie o mniej istotnym znaczeniu oraz że nie dojdzie do blokady szlaków wędrownych pomiędzy subpopulacjami [101]. Natomiast badanie dotyczące głuszca zwyczajnego jest zbyt powierzchowne. Co prawda w decyzji o zezwoleniu mówi się o tym, że badano możliwe oddziaływanie tego przedsięwzięcia na głuszca i oceniono je w sposób zadowalający [102], ale takie gołosłowne twierdzenie nie może udowodnić, że rzeczywiście wykonano niezbędne badania.

184. Tak więc należy stwierdzić, iż ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięć „Fonfría”, „Nueva Julia” oraz „Ladrones” była pod względem ich treści wadliwa.

100 — Załączniki do odpowiedzi na skargę, s. 72 i nast.
101 — Ibidem, s. 106.
102 — Ibidem, s. 105 i nast.

185. Opracowanie z 2005 r. jest, w szczególności w części dotyczącej niedźwiedzia brunatnego, dużo bardziej szczegółowe, nie może jednak konwalidować wad ocen oddziaływania na środowisko. Jak słusznie podkreśla Komisja, oceny te muszą zostać przeprowadzone zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOŚ przed udzieleniem zgody na realizację danego przedsięwzięcia.

186. Jako że zastosowanie dyrektywy OOŚ w odniesieniu do przedsięwzięcia „Fonfría” badałam jedynie pomocniczo, należy stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii, udzielając zezwolenia na przeprowadzenie przedsięwzięć „Nueva Julia” oraz „Ladrones”, naruszyło art. 2, 3 oraz art. 5 ust. 1 i 3 dyrektywy OOŚ.

V — W przedmiocie kosztów

187. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ żądania obu stron zostały uwzględnione jedynie częściowo, każda z nich powinna ponieść swoje własne koszty.

VI — Wnioski

188. Mając na uwadze powyższe proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1. Udzielając zezwolenia na przeprowadzenie przedsięwzięć Nueva Julia i» Ladrones« Królestwo Hiszpanii uchybiło art. 2, 3 oraz art. 5 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 97/11/EWG, oraz 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.

2. Nie podejmując środków koniecznych dla uniknięcia pogorszenia stanu obszaru specjalnej ochrony oraz terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty »Alto Sil« przez eksploatację kopalni odkrywkowych »Feixolín«, »Fonfría« i »Ampliación de Feixolín«, Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43.

3. W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

4. Królestwo Hiszpanii i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.