WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 14 kwietnia 2005 r.*

W sprawie C-441/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 16 października 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. van Beeka, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Niderlandów, reprezentowanemu przez H. G. Sevenster oraz N. A. J. Bela, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: niderlandzki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C. W. A. Timmermans, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), R. Schintgen, P. Kūris i G. Arestis, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 lutego 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich żąda w skardze wniesionej do Trybunału stwierdzenia, że Królestwo Niderlandów, nie przyjmując w przepisanych terminach przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu spełnienia wymogów zawartych w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, str. 1) i w art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 oraz art. 1 lit. a), e), i), art. 6 ust. 2–4, art. 7,

11, 14 i 15 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, str. 7), a w każdym razie nie powiadamiając o tych przepisach Komisji i utrzymując w mocy art. 13 ust. 4 ustawy o ochronie środowiska (Natuurbeschermingswet), który jest niezgodny z art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43, uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tych dyrektyw.

2 Wskutek informacji przedstawionych przez rząd niderlandzki w odpowiedzi na skargę Komisja doszła jednak do wniosku, że art. 14 dyrektywy 92/43 został prawidłowo przetransponowany do prawa krajowego, w związku z czym cofnęła w replice zarzut nieprawidłowej transpozycji tego przepisu.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Dyrektywa 79/409 odnosi się zgodnie z art. 1 ust. 1 do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich. Obejmuje ona ochronę, kontrolę tych gatunków i gospodarowanie nimi oraz ustanawia reguły ich eksploatacji.

4 Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409 gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania, z uwzględnieniem szczególnej sytuacji szeregu gatunków. Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim obszarów najbardziej odpowiednich pod względem liczby i powierzchni jako obszarów specjalnej ochrony dla zachowania

tych gatunków. Państwa członkowskie są również zobowiązane do podejmowania podobnych środków w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji. W tym celu państwa członkowskie zwracają szczególną uwagę na ochronę terenów podmokłych, w szczególności tych o znaczeniu międzynarodowym.

5 Dyrektywa 92/43 ma na celu, zgodnie z art. 2 ust. 1, przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat WE. Zgodnie z art. 2 ust. 2 środki podejmowane zgodnie z tą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty.

6 Artykuł 6 ust. 2–4 dyrektywy 92/43 stanowi:

„2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on

niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym, wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000«. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego".

7 Artykuł 11 dyrektywy 92/43 ma następujące brzmienie:

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

8 Artykuł 15 dyrektywy 92/43 stanowi:

„W odniesieniu do chwytania lub zabijania gatunków dzikiej fauny, wymienionych w załączniku V lit. a) oraz w przypadkach gdy zgodnie z art. 16 stosowane są

odstępstwa w zakresie pozyskiwania, chwytania lub zabijania gatunków wymienionych w załączniku IV lit. a) państwa członkowskie wprowadzają zakaz używania wszelkich środków mogących spowodować lokalny zanik lub poważne zaburzenie populacji tych gatunków, w szczególności:

[...]".

Uregulowania krajowe

9 Jak sprecyzowała Komisja w swej skardze, Królestwo Niderlandów przyjęło następujące środki w celu transpozycji dyrektywy 92/43:

— ustawa o ochronie środowiska (Natuurbeschermingswet);

— rozporządzenie ustanawiające wyłączenia i odstępstwa od ustawy o ochronie środowiska (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— program ochrony środowiska (Natuurbeleidsplan), włącznie z europejską siecią terenów ochrony (ecologische hoofdstructuur EHS);

— schemat strukturalny obszarów zielonych (Structuurschema Groene Ruimte);

— ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (Wet op de ruimtelijke ordening);

— rozporządzenie dotyczące gatunków rodzimych podlegających ochronie (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— rozporządzenie ministra do spraw rolnictwa, ochrony środowiska i rybołówstwa (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) z dnia 12 kwietnia 1995 r.;

— lista gatunków zagrożonych i ginących w rozumieniu art. 1 i 3 Konwencji berneńskiej o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, ustanowiona na mocy rozporządzenia ministra rolnictwa, ochrony środowiska i rybołówstwa (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) z dnia 27 stycznia 1995 r.;

— ustawa dotycząca zagrożonych gatunków flory i fauny egzotycznej (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— rozporządzenie dotyczące umów o zarządzanie i rozwoju środowiska naturalnego (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— rozporządzenie w sprawie stymulacji zalesiania obszarów rolniczych (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— rozporządzenie ustanawiające odstępstwa od ustawy dotyczącej zagrożonych gatunków flory i fauny egzotycznej (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— rozporządzenie ustanawiające wykaz zagrożonych gatunków fauny i flory egzotycznej (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— ustawa o zarządzaniu środowiskiem (Wet milieubeheer); oraz

— ustawa o faunie i florze (Flora- en faunawet).

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10 Pismem wzywającym do usunięcia uchybienia z dnia 24 października 2000 r. Komisja zwróciła się do Królestwa Niderlandów o przedstawienie uwag dotyczących transpozycji dyrektyw 79/409 i 92/43 do niderlandzkiego prawa krajowego. Państwo to udzieliło odpowiedzi na wskazane pismo w dniu 8 marca 2001 r.

11 W dniu 26 lipca 2001 r. Komisja skierowała do Królestwa Niderlandów uzasadnioną opinię, w której zarzuciła mu dokonanie nieprawidłowej transpozycji szeregu przepisów dyrektyw 79/409 i 92/43 i wezwała to państwo członkowskie do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.

12 Pismem z dnia 11 października 2001 r. Królestwo Niderlandów przekazało Komisji projekt ustawy zmieniającej ustawę o ochronie środowiska. W dniu 28 stycznia 2002 r. władze niderlandzkie przekazały Komisji uzupełnienie odpowiedzi na ten temat.

13 Uznając, że wskazane państwo członkowskie nie dokonało całkowitej transpozycji dyrektyw 79/409 i 92/43 w przewidzianych terminach, Komisja zdecydowała o wniesieniu niniejszej skargi.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

14 Komisja podnosi przeciwko Królestwu Niderlandów siedem następujących zarzutów:

— regulacja krajowa nie zapewnia całkowitej transpozycji art. 6 ust. 1 w związku z art. 1 lit. a), e), i) oraz art. 2 ust. 2 dyrektywy 92/43;

— regulacja krajowa przetransponowała jedynie częściowo wymogi art. 6 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 lit. a), e), i) oraz art. 2 ust. 2 dyrektywy 92/43;

— ani art. 12 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska, ani ustawa o zarządzaniu środowiskiem, ani też żadne inne przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne obowiązujące w Niderlandach nie spełniają wymogów art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43;

— ani art. 12 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska, ani ustawa o zarządzaniu środowiskiem, ani też żadne inne przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne obowiązujące w Niderlandach nie zapewniają właściwej transpozycji art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43 w sytuacjach przewidzianych w tym przepisie; art. 13 ust. 4 ustawy o ochronie środowiska jest ponadto niezgodny z tym przepisem;

— wbrew przepisom art. 11 dyrektywy 92/43 w Niderlandach nie został utworzony integralny system nadzoru terenów;

— zakaz używania środków nieselektywnych zawarty w art. 15 dyrektywy 92/43 nie został w pełni wprowadzony w życie w przepisach rozporządzenia ustanawiającego wyłączenia i odstępstwa od ustawy o ochronie środowiska;

— środki niezbędne w celu dochowania obowiązku ochrony siedlisk gatunków ptaków wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409 nie zostały przyjęte w Niderlandach.

15 W odniesieniu do trzeciego zarzutu, dotyczącego braku transpozycji art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 do prawa niderlandzkiego, Komisja podnosi, że ocena, której należy dokonać na podstawie tego przepisu, powinna również obejmować przesłanki art. 6 ust. 4. W efekcie w celu dokonania takiej oceny należałoby zbadać nie tylko, czy plan

lub przedsięwzięcie wpłynie niekorzystnie na dany teren, ale również czy istnieją rozwiązania alternatywne, czy z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego operacja musi jednak zostać zrealizowana lub czy powinny zostać zastosowane środki kompensujące. Ponadto konieczne jest uwzględnienie, że dany teren może obejmować typ siedliska przyrodniczego lub być zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym.

16 W tym zakresie rząd niderlandzki — przyznając wprawdzie brak całkowitej transpozycji art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 — odrzuca jednakże przedstawioną przez Komisję wykładnię zawartego w tym przepisie pojęcia „odpowiedniej oceny". Rząd ten uważa, że mając na uwadze cechy charakterystyczne postępowania w przedmiocie oceny planów lub przedsięwzięć przewidzianego w powyższym przepisie, art. 6 ust. 4 wraz z jego przesłankami znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy z oceny przeprowadzonej na podstawie wskazanego art. 6 ust. 3 wynika, że plan lub przedsięwzięcie mogłyby rzeczywiście wpłynąć niekorzystnie na dany teren. Zdaniem rządu niderlandzkiego, jedynie w tym przypadku konieczne byłoby przeprowadzenie badania przesłanek art. 6 ust. 4. Jeżeli bowiem ocena dokonana na podstawie art. 6 ust. 3 wykazałaby, że plan lub przedsięwzięcie nie oddziałuje niekorzystnie na dany teren, to nie ma żadnych powodów, aby utrudniać obowiązek oceny przewidziany w tym przepisie poprzez dodatkowe badanie dotyczące istnienia przesłanek art. 6 ust. 4.

17 W odniesieniu do pierwszego, drugiego, czwartego i siódmego zarzutu podniesionego przez Komisję Królestwo Niderlandów uznaje, że wskazane w skardze przepisy dyrektyw 79/409 i 92/43 nie zostały w pełni przetransponowane do prawa niderlandzkiego. W tym zakresie państwo to wskazuje, że w dniu 19 grudnia 2001 r. został wniesiony do parlamentu projekt ustawy zawierającej zmianę ustawy o ochronie środowiska. Projekt ten ma na celu zapewnienie całkowitej transpozycji tych dyrektyw, a w szczególności tych przepisów, do których odnoszą się pierwszy, drugi, czwarty i siódmy zarzut skargi.

18 Co do piątego i szóstego zarzutu rząd niderlandzki podnosi, że przewidziane zostały środki mające na celu usunięcie luk prawnych wskazanych przez Komisję w skardze.

Ocena Trybunału

19 Mając na uwadze, że Królestwo Niderlandów uznało zasadność pierwszego, drugiego, czwartego, piątego, szóstego i siódmego zarzutu, należy w tym zakresie uwzględnić skargę.

20 W odniesieniu do trzeciego zarzutu Królestwo Niderlandów przyznaje wprawdzie brak pełnej transpozycji art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 do prawa krajowego, podważa jednakże zarzut Komisji, jakoby odpowiednia ocena na podstawie tego przepisu miała obejmować również przesłanki art. 6 ust. 4 tej dyrektywy.

21 W celu określenia zakresu obowiązku dokonania odpowiedniej oceny planu lub przedsięwzięcia, które może oddziaływać na teren objęty zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, należy wstępnie stwierdzić, że regulacja ochronna ustanowiona w tym przepisie obejmuje szereg elementów, które mają umożliwić kontrolę skutków takiego planu lub przedsięwzięcia, jak również kolejne fazy oceny na wypadek, gdyby taki plan lub przedsięwzięcie mogły wywrzeć istotne skutki na teren.

22 Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 12 i 13 swej opinii, postępowanie dotyczące „odpowiedniej oceny" nie stanowi jedynie formalnego badania, lecz powinno umożliwić głębszą analizę na poziomie założeń ochrony danego terenu, takich jak wymienione w przytoczonym powyżej art. 6, w szczególności w zakresie ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym.

23 Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelsbeschermingsvereniging, Zb.Orz. str. I-7405, pkt 33 i 34, z art. 6 ust. 3 dyrektywy 93/34 wynika, że gdy przewidywane są plan lub przedsięwzięcie, które nie są związane bezpośrednio zagospodarowaniem terenu lub do tego konieczne, ale które mogą w istotny sposób na niego oddziaływać zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, właściwe władze krajowe są zobowiązane do przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków. Ocena ta powinna odnosić się do skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

24 Zgodnie ze wskazanym art. 6 ust. 3 dopiero w drugiej fazie, tzn. po dokonaniu odpowiedniej oceny i po uwzględnieniu wniosków dotyczących skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu, właściwe władze podejmują decyzję dotyczącą tego planu lub przedsięwzięcia.

25 Należy dodać, że zgodnie ze wskazanym przepisem właściwe władze — w chwili podejmowania decyzji — wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren. Ponadto władze te muszą w stosownych przypadkach uzyskać opinię całego społeczeństwa.

26 W ramach tak wytyczonego postępowania jedynie w przypadku negatywnego wyniku oceny przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 i w braku rozwiązań alternatywnych, gdy plan lub przedsięwzięcie muszą jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym, wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, powinno zostać przeprowadzone badanie przewidziane w art. 6 ust. 4. Artykuł 6 ust. 3 precyzuje bowiem, że decyzja właściwych władz jest podejmowana „bez uszczerbku dla przepisów ust. 4".

27 Co się tyczy badania, które należy przeprowadzić w ramach wskazanego art. 6 ust. 4, należy podkreślić, że złożone przesłanki tego przepisu, takie jak brak rozwiązań alternatywnych lub istnienie powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, mają umożliwić państwu członkowskiemu zastosowanie wszelkich środków kompensujących koniecznych do zapewnienia ochrony ogólnej spójności „Natury 2000". Ponadto jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkany przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, liczba powodów o charakterze zasadniczym, na które można się powołać w celu uzasadnienia realizacji mimo wszystko planu lub przedsięwzięcia, jest ograniczona.

28 W tych okolicznościach, mając na uwadze szczególne cechy każdej fazy postępowania przewidzianego w art. 6 dyrektywy 92/43, należy stwierdzić, że różne wymogi zawarte w art. 6 ust. 4 nie stanowią przesłanek, do których uwzględnienia zobowiązane są właściwe władze krajowe, gdy dokonują one odpowiedniej oceny przewidzianej w art. 6 ust. 3.

29 Z powyższych względów należy oddalić zarzut oparty na tym, że niderlandzka regulacja krajowa nie przewiduje, iż ocena na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 powinna być przeprowadzana również w świetle przesłanek zawartych w art. 6 ust. 4.

30 Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Królestwo Niderlandów, nie przyjmując w przepisanych terminach wszelkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu spełnienia wymogów zawartych w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409 i w art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 oraz art. 1 lit. a), e), i), art. 6 ust. 2–4, art. 7, 11 i 15 dyrektywy 92/43 oraz utrzymując w mocy art. 13 ust. 4 ustawy o ochronie środowiska, który jest niezgodny z art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43, uchybiło swym zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tych dyrektyw.

W przedmiocie kosztów

31 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania, a Królestwo Niderlandów przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

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

1) **Królestwo Niderlandów, nie przyjmując w przepisanych terminach przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu spełnienia wymogów zawartych w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa i w art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 oraz art. 1 lit. a), e), i), art. 6 ust. 2–4, art. 7, 11 i 15 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz utrzymując w mocy art. 13 ust. 4 ustawy o ochronie środowiska (Natuurbeschermingswet), który jest niezgodny z art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43, uchybiło swym zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tych dyrektyw.**

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

3) **Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy