Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 21 lipca 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — Dyrektywa 92/43/EWG — Ochrona siedlisk przyrodniczych — Specjalne obszary ochrony — Teren „Natura 2000" „Estuarium rzek Escaut i Durme od granicy niderlandzkiej do Gandawy" — Rozbudowa obszaru portowego — Ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla chronionego terenu — Urzeczywistnienie się szkodliwych skutków — Wcześniejsze, ale jeszcze nie zakończone utworzenie strefy typu odpowiadającego zniszczonej części — Zakończenie po przeprowadzeniu oceny — Artykuł 6 ust. 3 i 4

W sprawach połączonych C-387/15 i C-388/15

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Raad van State (rada stanu, Belgia) postanowieniami z dnia 13 lipca 2015 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 17 lipca 2015 r., w postępowaniach :

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

oraz

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

przeciwko

Vlaams Gewest,

przy udziale:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

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

rzecznik generalny: E. Sharpston,

* Język postępowania: niderlandzki.

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu H. Orleans, R. Van Buela, M. Apers, D. Malcorpsa, M. Rijssens oraz G. Van De Wallego przez I. Rogiersa, advocaat,

— w imieniu Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen przez S. Vernaillen oraz J. Geens, advocaten,

— w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck oraz S. Vanriego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez V. Tollenaere, advocaat,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Manhaevego oraz C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów – między Hilde Orleans, Rudim Van Buelem i Mariną Apers a Vlaams Gewest (regionem flamandzkim, Belgia) w pierwszej sprawie oraz Denisem Malcorpsem, Myriam Rijssens i Guido Van De Wallem w drugiej sprawie a Vlaams Gewest (regionem flamandzkim) w przedmiocie zakwestionowania ważności dekretów ustanawiających regionalny plan zagospodarowania przestrzennego „Rozgraniczenie obszaru portu morskiego w Antwerpii – Rozbudowa portu na lewym brzegu” (zwany dalej „RPZP”).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy pierwszy i trzeci dyrektywy siedliskowej przewidują:

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

[…]

uznając za główny cel niniejszej dyrektywy wspieranie zachowania różnorodności biologicznej przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, niniejsza dyrektywa przyczynia się do realizacji ogólnego celu polegającego na trwałym rozwoju; zachowanie takiej różnorodności biologicznej może w niektórych przypadkach wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

e) *stan ochrony siedliska przyrodniczego* oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

— jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,

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

[…]

k) *teren mający znaczenie dla Wspólnoty* oznacza teren, który w regionie lub regionach biogeograficznych, do których należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia typu siedliska przyrodniczego we właściwym stanie ochrony, wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także może się znacząco przyczynić do spójności sieci Natura 2000, o której mowa w art. 3, lub przyczynia się znacząco do zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu lub regionów biogeograficznych.

[…]

l) *specjalny obszar ochrony* oznacza teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony;

[…]”.

5 Zgodnie z art. 2 wspomnianej dyrektywy:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu 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.

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

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

6 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony pod nazwą »Natura 2000«. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

[…]”.

7 Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I lub gatunków wymienionych w załączniku II żyjących na tych terenach.

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

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

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

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

Prawo belgijskie

8 Artykuł 2 pkt 30 decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (dekretu o ochronie przyrody i środowiska naturalnego) z dnia 21 października 1997 r. (*Belgisch Staatsblad*, 10 stycznia 1998 r., s. 599) definiuje „istotny niekorzystny wpływ na specjalny obszar ochrony" w następujący sposób:

„oddziaływanie, które powoduje mierzalne i możliwe do wykazania konsekwencje dla integralności specjalnego obszaru ochrony w takim zakresie, że występują mierzalne i możliwe do wykazania konsekwencje dla stanu ochrony gatunku (lub gatunków) lub siedliska (lub siedlisk), dla których specjalny obszar ochrony został wyznaczony, lub dla stanu ochrony gatunku(-ów) wymienionego(-ych) w załączniku III do niniejszego dekretu, o ile oddziaływanie to ma miejsce na danym specjalnym obszarze ochrony".

9 Artykuł 2 pkt 38 tego dekretu opisuje „integralność specjalnego obszaru ochrony" jako:

„zespół elementów biotycznych i abiotycznych, jak też i ich cechy charakterystyczne i procesy przestrzenne i ekologiczne, które wymagane są dla ochrony:

a) siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których dany specjalny obszar ochrony został wyznaczony i

b) gatunków wymienionych w załączniku III".

10 Artykuł 36ter tego dekretu stanowi:

„§ 1. Na specjalnych obszarach ochrony, niezależnie od przeznaczenia danego terenu, organ administracyjny przyjmuje w granicach swoich kompetencji konieczne środki ochronne, które muszą zawsze odpowiadać wymaganiom ekologicznym typów siedlisk wymienionych w załączniku I do niniejszego dekretu i gatunków wymienionych w załącznikach II, III i IV do niniejszego dekretu, jak też ptaków migrujących, które nie są wymienione w załączniku IV do niniejszego dekretu, ale które występują regularnie na terytorium regionu flamandzkiego. Rząd flamandzki może określić szczegółowe zasady dotyczące koniecznych środków ochronnych i wymagania ekologiczne, jak też procedurę ustalania celów ochrony.

[…]

§ 3. Działalność wymagająca wydania pozwolenia lub plan lub program, który indywidualnie lub w połączeniu z inną lub z wieloma innymi istniejącymi lub proponowanymi działalnościami, planami lub programami może mieć istotny niekorzystny wpływ na integralność specjalnego obszaru ochrony, należy poddać właściwej ocenie pod względem istotnych skutków dla specjalnego obszaru ochrony.

[…]

Wnioskodawca jest zobowiązany sporządzić taką właściwą ocenę.

[…]

§ 4. Organ, który rozpatruje wniosek o udzielenie pozwolenia, plan lub program, może udzielić pozwolenia lub zatwierdzić plan lub program tylko wtedy, gdy ten plan lub to przedsięwzięcie względnie prowadzenie działalności nie może spowodować istotnego niekorzystnego wpływu na integralność danego specjalnego obszaru ochrony. Właściwy organ stale zapewnia poprzez określenie warunków, by nie mogło dojść do istotnego niekorzystnego wpływu na integralność specjalnego obszaru ochrony.

§ 5. W drodze odstępstwa od przepisów § 4 działalność wymagająca uzyskania pozwolenia, plan lub program, które indywidualnie lub wraz z jedną lub wieloma działalnościami, planami lub programami mogą w istotny sposób niekorzystnie wpływać na integralność specjalnego obszaru ochrony, mogą uzyskać pozwolenie lub zostać zatwierdzone tylko:

a) wtedy, gdy zostanie ustalone, że nie ma rozwiązań alternatywnych mniej szkodliwych dla integralności tego specjalnego obszaru ochrony, i

b) z nadrzędnych względów interesu publicznego, w tym względów o charakterze społecznym lub gospodarczym. Jeżeli dany specjalny obszar ochrony lub teren stanowiący jego część obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego lub związane z istotnymi korzystnymi skutkami dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, inne nadrzędne względy interesu publicznego.

Odstępstwo w rozumieniu poprzedniego ustępu można ponadto dopuścić tylko wtedy, gdy spełnione są następujące przesłanki:

1° podjęte zostały konieczne środki kompensujące i zostały podjęte lub podejmowane są niezbędne aktywne działania na rzecz zachowania stanu, które zagwarantują, że zachowana zostanie ogólna spójność specjalnego obszaru lub specjalnych obszarów ochrony;

2° środki kompensujące mają taki charakter, że zasadniczo aktywnie tworzy się równowartościowe siedlisko lub jego naturalne środowisko o co najmniej porównywalnej powierzchni.

Rząd flamandzki może określić szczegółowe zasady, według których należy sporządzić właściwą ocenę oddziaływania danej działalności na siedliska, siedliska gatunku oraz gatunek lub gatunki, dla których specjalny obszar ochrony został wyznaczony, celem zbadania mniej szkodliwych alternatyw w zakresie środków kompensujących.

Rząd flamandzki rozstrzyga, czy występują nadrzędne względy interesu publicznego w tym względy o charakterze społecznym lub gospodarczym.

Każda decyzja przyjęta z zastosowaniem procedury wprowadzenia odstępstwa, o którym mowa w niniejszym paragrafie, jest uzasadniana”.

Postępowania główne i pytanie prejudycjalne

11 Postępowania główne dotyczą RPZP, który przewiduje rozbudowę dużej części portu w Antwerpii (Belgia) na lewym brzegu rzeki Escaut.

12 Przedsięwzięcie to oddziałuje na teren „Natura 2000” o nazwie „Estuarium rzek Escaut i Durme od granicy niderlandzkiej do Gandawy” (zwany dalej „omawianym terenem »Natura 2000«”), wyznaczony jako specjalny obszar ochrony w szczególności dla typu siedliska „estuarium”.

13 Zarządzeniem z dnia 27 kwietnia 2012 r. rząd flamandzki przyjął tymczasowo projekt RPZP, który został ustalony ostatecznie zarządzeniem z dnia 30 kwietnia 2013 r. To ostatnie było przedmiotem skargi o zawieszenie i o stwierdzenie nieważności przed Raad van State (radą stanu, Belgia). Wyrokiem z dnia 3 grudnia 2013 r. sąd ten nakazał częściowe zawieszenie wykonania tego zarządzenia, w szczególności w odniesieniu do gminy Beveren (Belgia).

14 W następstwie tego częściowego zawieszenia rząd flamandzki przyjął w dniu 24 października 2014 r. zarządzenie korygujące w sprawie zmiany treści zarządzenia z dnia 30 kwietnia 2013 r., wycofując i zastępując zawieszone przepisy tego ostatniego zarządzenia. Zarządzenie z dnia 24 października 2014 r. zostało opublikowane w *Belgisch Staatsblad* w dniu 28 listopada 2014 r.

15 Z postanowień odsyłających wynika, że RPZP będący przedmiotem zarządzeń z dnia 27 kwietnia 2012 r. i 24 października 2014 r. może w istotny sposób oddziaływać na omawiany teren „Natura 2000", gdyż przewidziane roboty doprowadzą do zniszczenia gruntów objętych niektórymi typami siedlisk występującymi na tym terenie.

16 W szczególności sekcja Doel gminy Beveren, w której zamieszkują skarżący w postępowaniach głównych, i okalające ją poldery, muszą ustąpić miejsca „strefie Saefthinge", która obejmuje basen Saefthinge jak też basen pływowy.

17 Skargi o zawieszenie i o stwierdzenie nieważności zostały wniesione do Raad van State (rady stanu), która w postanowieniach odsyłających oddaliła skargę o zawieszenie, a obecnie musi rozpatrzyć ważność zarządzeń z dnia 30 kwietnia 2013 r. i z dnia 24 października 2014 r.

18 Sąd odsyłający wyjaśnia, że w opinii dotyczącej projektu zarządzenia z dnia 24 października 2014 r. sekcja do spraw legislacyjnych Raad van State (rady stanu) wyraziła wątpliwości co do zgodności RPZP z krajowymi środkami transpozycji art. 6 dyrektywy siedliskowej, tak jak interpretuje go Trybunał w szczególności w wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (EU:C:2014:330).

19 Niemniej rząd flamandzki uznał te wątpliwości za nieuzasadnione. W okolicznościach, które doprowadziły do wydania wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), nową strefę siedliska naturalnego należało bowiem utworzyć dopiero po niekorzystnym wpływie na strefę istniejącą. Z tego właśnie powodu zdaniem rządu nie było pewności w chwili przyjęcia decyzji dotyczącej przedsięwzięcia, że nie wpłynie ono niekorzystnie na integralność specjalnego obszaru ochrony.

20 W niniejszym wypadku zdaniem tego rządu obecny RPZP stanowi z jednej strony, że zagospodarowanie przewidzianych obszarów będzie możliwe dopiero po trwałym utworzeniu siedlisk i siedlisk gatunków na obszarach o walorach przyrodniczych. Z drugiej strony wymagane jest, by decyzją wspomnianego rządu stwierdzono trwałe i skuteczne utworzenie siedlisk na obszarach przyrodniczych, po uzyskaniu uprzedniej opinii agencji przyrody i lasów, a wniosek o pozwolenie urbanistyczne dotyczący realizacji przeznaczenia danego obszaru powinien również obejmować tę decyzję.

21 Tym samym zdaniem rządu flamandzkiego w chwili, w której będzie możliwe niekorzystne oddziaływanie na istniejącą strefę, obszary o walorach przyrodniczych będą już przyczyniać się do integralności omawianego terenu „Natura 2000". Przeznaczenie obszarów o walorach przyrodniczych w RPZP nie stanowi zatem środka kompensującego, lecz środek ochronny w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

22 Skarżący w postępowaniach głównych twierdzą w uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności, że plan lub przedsięwzięcie mogą zostać zatwierdzone, tylko jeżeli właściwa ocena wykazuje, że ten plan lub to przedsięwzięcie nie będzie niekorzystnie wpływać na integralność danego terenu. W tym względzie badanie przeprowadzono nie w odniesieniu do sytuacji istniejącej, lecz tej, która będzie wynikać z pierwszych środków. Tymczasem ich zdaniem w szczególności z wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), wynika, że utworzenie obszaru o walorach przyrodniczych „o trwałym charakterze" należy postrzegać przynajmniej częściowo jako środek kompensujący, którego nie można uwzględniać w ramach właściwej oceny.

23 Posiłkowo na wypadek gdyby utworzenie obszaru o walorach przyrodniczych „o trwałym charakterze" nie stanowiło środka kompensującego, lecz rozwój przyrody zwany autonomicznym, wspomniani skarżący twierdzą, opierając się na uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), że obszaru tego również nie można brać pod uwagę.

24 Ponadto ich zdaniem zastosowana technika polegająca na tworzeniu po zatwierdzeniu RPZP nowych obszarów przyrodniczych, które będą musiały odpowiadać cechom charakterystycznym omawianego terenu „Natura 2000", jest sprzeczna z orzecznictwem Trybunału dotyczącym art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, które obejmuje zasadę ostrożności. Właściwe organy krajowe powinny więc odmówić zatwierdzenia przewidzianego planu lub przedsięwzięcia, jeżeli nie nabrały jeszcze pewności, że nie będą one niekorzystnie wpływać na integralność danego terenu.

25 W odpowiedzi na argumenty skarżących w postępowaniu głównym region flamandzki twierdzi, że niesłusznie wychodzą oni z założenia, iż RPZP niekorzystnie wpływa na integralność wspomnianego terenu. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej dotyczy bowiem tylko istotnego oddziaływania.

26 Ponadto region flamandzki twierdzi, że stan rozpatrywanych obszarów jest niekorzystny, wobec czego jego utrzymanie nie jest rozwiązaniem i że konieczna jest naprawa. W niniejszym wypadku obszar o walorach przyrodniczych o „trwałym charakterze" zostanie utworzony, zanim rozpocznie się rozbudowa portu. Dlatego też sytuacja, o której mowa w postępowaniach głównych, nie jest porównywalna z sytuacją, która doprowadziła do wydania wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), ponieważ w sprawie, w której zapadł tamten wyrok, doszło do niekorzystnego wpływu na istniejącą strefę występowania chronionego siedliska, ale strefa tego samego typu nie została wcześniej utworzona.

27 Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (zarząd portu w Antwerpii, Belgia), będący interwenientem w postępowaniach głównych, również podkreśla okoliczność, że RPZP nie stosuje żadnej techniki łagodzącej lub kompensującej, lecz obejmuje środki ochronne. Wyjaśnia on, że plan ten przewiduje tworzenie obszarów przyrodniczych, które muszą być bezwzględnie utworzone przed jakimkolwiek ewentualnym niekorzystnym wpływem na istniejące siedlisko. Jak bowiem wskazano, jest pewne, że tworzenie nowych obszarów siedlisk będzie już całkowicie zakończone, zanim będzie mogło dojść do jakiegokolwiek niekorzystnego wpływu poza ich obrębem. Stopniowanie zintegrowane w postanowieniach RPZP oraz terminy monitorowania i dostosowania pozwolą określić w każdym momencie rzeczywisty wpływ tego planu i zapewnić, by okres przejściowy nie spowodował regresu ekologicznego.

28 Uznawszy, że rozwiązanie obu zawisłych przed nim spraw zależy od wykładni przepisów dyrektywy siedliskowej, Raad van State (rada stanu) postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne, sformułowane identycznie w obu tych sprawach:

„RPZP zawiera przepisy urbanistyczne, w których wiążąco uregulowane jest, że rozwój obszarów (w szczególności dla zakładów związanych z portami morskimi i drogami wodnymi, parków logistycznych, infrastruktury dróg wodnych oraz infrastruktury drogowej i transportowej), na których występują walory przyrodnicze (obszar siedliska naturalnego lub siedlisko gatunku, dla którego wyznaczono dany specjalny obszar ochrony), które wnoszą wkład w cele ochronne rozpatrywanych specjalnych obszarów ochrony, jest możliwy dopiero po utworzeniu trwałego siedliska na obszarach występowania gatunków rzadkich lub zagrożonych (wyznaczonych na terenie »Natura 2000«) i po rozstrzygnięciu rządu flamandzkiego po uprzednim zajęciu stanowiska przez administrację flamandzką odpowiedzialną za ochronę przyrody – które musi być częścią wniosku o udzielenie pozwolenia urbanistycznego w celu wykonania wspomnianych przepisów – że nastąpiło trwałe utworzenie obszarów występowania gatunków rzadkich lub zagrożonych.

Czy te przepisy urbanistyczne, wraz z założonym w nich pozytywnym rozwojem obszaru występowania gatunków rzadkich lub zagrożonych, mogą zostać uwzględnione przy określaniu możliwych istotnych oddziaływań lub w ramach oceny oddziaływania w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, czy też te przepisy urbanistyczne można uznać tylko za »środki kompensujące« w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, o ile spełnione są przesłanki ustanowione w tym przepisie?”.

29 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 18 września 2015 r. sprawy C-387/15 i C-388/15 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

30 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że zawarte w planie lub przedsięwzięciu środki, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty lub do niego konieczne i przewidują przed urzeczywistnieniem się negatywnego oddziaływania na występujący na nim typ siedliska przyrodniczego środki polegające na utworzeniu w przyszłości strefy tego typu, ale jej tworzenie zostanie ukończone po przeprowadzeniu oceny istotnego charakteru ewentualnego niekorzystnego wpływu na integralność tego terenu, mogą być brane pod uwagę w ramach tej oceny zgodnie z ust. 3 tego artykułu, czy też środki te należy zaklasyfikować jako „środki kompensujące” w rozumieniu ust. 4 tego artykułu.

31 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 6 dyrektywy siedliskowej nakłada na państwa członkowskie szereg zobowiązań i szczególnych procedur zmierzających do zagwarantowania, jak wynika z art. 2 ust. 2 tej dyrektywy, zachowania lub w stosownym wypadku odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych, a w szczególności specjalnych obszarów ochrony (zob. podobnie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej powinny być interpretowane jako spójna całość w świetle celów ochrony przyrody, do których realizacji zmierza ta dyrektywa. Artykuł 6 ust. 2 i 3 zmierza bowiem do zapewnienia tego samego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunkowych, podczas gdy art. 6 ust. 4 stanowi jedynie przepis wprowadzający odstępstwo od uregulowań zawartych w art. 6 ust. 3 zdanie drugie (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 I tak art. 6 wspomnianej dyrektywy dzieli środki na trzy kategorie, a mianowicie środki ochronne, środki zapobiegawcze i środki kompensujące, przewidziane odpowiednio w ust. 1, 2 i 4 tego artykułu.

34 W sprawach będących przedmiotem postępowań głównych zarząd portu w Antwerpii i rząd belgijski uważają, że zapisy urbanistyczne zawarte w RPZP stanowią środki ochronne w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Rząd ten bierze pod uwagę, że środki te mogą być ewentualnie objęte ust. 2 tego artykułu.

35 W tym względzie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za „właściwy”, w szczególności jeśli jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają oraz jeśli szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości.

36 W tym kontekście Trybunał orzekł już, że przepisy tej dyrektywy zmierzają do tego, by państwa członkowskie podejmowały właściwe środki ochrony w celu zachowania ekologicznego charakteru terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych (zob. wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W niniejszym wypadku sąd odsyłający ustalił, że RPZP spowoduje w szczególności utratę ogółem 20 ha mulistego dna pływowego i gruntów międzypływowych omawianego terenu „Natura 2000”.

38 Należy zatem zauważyć, że z jednej strony ustalenia faktyczne dokonane przez ten sąd wykazują, iż środki rozpatrywane w postępowaniach głównych przewidują w szczególności utratę części tego terenu. Wynika z tego, że środki takie nie mogą stanowić środków zapewniających ochronę tego terenu.

39 Z drugiej strony odnośnie do środków zapobiegawczych Trybunał orzekł już, że przepisy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej umożliwiają spełnienie podstawowego celu zachowania i ochrony jakości środowiska, włącznie z ochroną siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, oraz ustanawiają ogólny obowiązek ochrony, polegający na unikaniu pogorszeń stanu siedlisk i niepokojenia gatunków, które mogłyby mieć znaczenie w stosunku do celów tej dyrektywy (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Tym samym środek ochronny jest zgodny z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, wyłącznie jeśli jest zapewnione, że nie powoduje on niepokojenia gatunków mogącego oddziaływać w istotny sposób na cele tej dyrektywy, w szczególności na przyświecające jej cele w zakresie ochrony (wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Wynika z tego, że art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej nie ma zastosowania w okolicznościach takich jak w postępowaniach głównych.

42 W konsekwencji należy opisać elementy prawne zawarte w art. 6 ust. 3 i 4 tej dyrektywy pozwalające na udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie.

43 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ustanawia procedurę oceny, która za pomocą wstępnego badania ma zapewnić, aby zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu ani konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może w istotny sposób na niego oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność tego terenu (wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Przepis ten przewiduje zatem dwa etapy. W pierwszym z nich, o którym mowa w zdaniu pierwszym tego przepisu, wymaga się, aby państwa członkowskie przeprowadzały właściwą ocenę oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na chroniony teren, w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo, że plan lub przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać (wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 W szczególności jeżeli plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, niesie z sobą ryzyko naruszenia celów ochrony tego terenu, należy je uznać za mogące oddziaływać na ten w sposób istotny. Ocena tego ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy taki plan lub przedsięwzięcie (wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 W drugim etapie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej i który następuje po przeprowadzeniu wspomnianej właściwej oceny, ogranicza się udzielenie zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie *na integralność* danego terenu, z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w art. 6 ust. 4.

47 Trybunał orzekł zatem, że brak niekorzystnego wpływu na *integralność* terenu jako siedliska przyrodniczego w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej oznacza, iż musi zostać zachowany właściwy stan ochrony tego terenu, co z kolei oznacza zapewnienie trwałego utrzymania istotnych cech danego terenu związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w rozumieniu tej dyrektywy (wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Co się tyczy w szczególności odpowiedzi, której należy udzielić na pytanie pierwsze, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że w pkt 29 wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 29) Trybunał uznał, że środki ochronne przewidziane w przedsięwzięciu, które ma kompensować jego negatywne skutki dla terenu „Natura 2000", nie mogą być brane pod uwagę w ramach oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia przewidzianej we wspomnianym art. 6 ust. 3.

49 Prawdą jest, że w postępowaniach głównych okoliczności nie są identyczne z okolicznościami, jakie leżały u podstaw wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), ponieważ środki przewidziane w tych postępowaniach miały zostać zrealizowane przed zaistnieniem niekorzystnego wpływu, natomiast we wspomnianej sprawie środki miały zostać zrealizowane po jego zaistnieniu.

50 Niemniej Trybunał podkreśla okoliczność, że w ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogą występować braki i powinna zawierać ona całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego (wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

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

52 Ponadto należy zauważyć, że co do zasady ewentualne pozytywne skutki utworzenia w przyszłości nowego siedliska, które ma zrekompensować zmniejszenie powierzchni i utratę jakości takiego samego typu siedliska na terenie chronionym, trudno jest przewidzieć z pewnością, a w każdym razie będą widoczne dopiero po kilku latach (zob. podobnie wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 32).

53 W drugiej kolejności – art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zawiera w sobie zasadę ostrożności i pozwala w skuteczny sposób zapobiec niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych wywieranym przez zamierzone plany lub przedsięwzięcia. Mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia niż ustanowione w tym przepisie mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy wspomniany przepis (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Stosowanie tej zasady w ramach wykonania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga od właściwych organów krajowych, by dokonały one oceny skutków przedsięwzięcia dla danego terenu z punktu widzenia założeń ochrony tego terenu i z uwzględnieniem środków ochronnych zintegrowanych ze wspomnianym przedsięwzięciem, mających na celu uniknięcie lub zmniejszenie ewentualnych

bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego terenu, aby upewnić się, że przedsięwzięcie to nie wpłynie niekorzystnie na integralność wspomnianego terenu (wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 28).

55 W niniejszym wypadku z jednej strony negatywne oddziaływanie na omawiany teren „Natura 2000" jest niewątpliwe, gdyż sąd odsyłający mógł je skwantyfikować. Z drugiej strony korzyści wynikające z utworzenia obszarów o walorach przyrodniczych zostały już uwzględnione w ocenie i przy wykazaniu braku istotnego negatywnego oddziaływania na ten teren, natomiast wynik utworzenia tych obszarów jest niepewny, gdyż nie zostało ono ukończone.

56 W konsekwencji okoliczności w postępowaniach głównych i okoliczności, które doprowadziły do wydania wyroku z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), są podobne w zakresie, w jakim opierają się w chwili przeprowadzenia oceny oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren na identycznym założeniu korzyści w przyszłości, które miałyby złagodzić istotne negatywne oddziaływanie na ten teren, pomimo tego, że tworzenie nowych obszarów nie zostało zakończone.

57 W trzeciej kolejności należy podkreślić, że jak przypomniano w pkt 32 niniejszego wyroku, brzmienie art. 6 dyrektywy siedliskowej nie zawiera żadnego odniesienia do jakiegokolwiek pojęcia „środków łagodzących".

58 W tym względzie, jak już stwierdził Trybunał, skuteczność środków ochronnych przewidzianych w art. 6 dyrektywy siedliskowej ma na celu uniknięcie tego, by środkami zwanymi łagodzącymi – lecz odpowiadającymi w rzeczywistości środkom kompensującym – właściwy organ krajowy obchodził szczególne procedury określone w tym artykule, zezwalając na podstawie art. 6 ust. 3 na przedsięwzięcia, które wpływają niekorzystnie na integralność danego terenu (wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 33).

59 Wynika z tego, że negatywne oddziaływanie planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem specjalnego obszaru ochrony lub do niego konieczne i które narusza jego integralność, nie jest objęte art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

60 Co się tyczy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, należy przypomnieć, że jako przepis ustanawiający odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej powinien być interpretowany ściśle (wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo) i może mieć zastosowanie tylko po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami wspomnianego ust. 3 (zob. podobnie wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 W celu określenia charakteru ewentualnych środków kompensujących należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu. Znajomość tych skutków dla celów ochrony odnoszących się do danego terenu stanowi niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na określonym terenie (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w przypadku gdy mimo negatywnych wyników oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z nadrzędnych względów interesu publicznego,

w tym interesu społecznego lub gospodarczego, i gdy brak jest alternatywnych rozwiązań, dane państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności „Natury 2000”.

63 Właściwe władze krajowe mogą w tych okolicznościach udzielić pozwolenia na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy są spełnione przesłanki ustanowione w tym przepisie (zob. podobnie wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 Mając na uwadze powyższe rozważania, na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że zawarte w planie lub przedsięwzięciu środki, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty lub konieczne do jego zagospodarowania, przewidujące przed urzeczywistnieniem się szkodliwych skutków dla typu siedliska przyrodniczego występującego na tym terenie utworzenie w przyszłości strefy tego typu, która jednak powstanie ostatecznie dopiero po przeprowadzeniu oceny istotnego charakteru ewentualnego niekorzystnego wpływu na integralność tego terenu, nie mogą być brane pod uwagę przy tej ocenie. Środki takie mogą być w danym wypadku uznane za „środki kompensujące” w rozumieniu ust. 4 tego artykułu, o ile spełnione są przesłanki przewidziane w tym przepisie.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że zawarte w planie lub przedsięwzięciu środki, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty lub konieczne do jego zagospodarowania, przewidujące przed urzeczywistnieniem się szkodliwych skutków dla typu siedliska przyrodniczego występującego na tym terenie utworzenie w przyszłości strefy tego typu, która jednak powstanie ostatecznie dopiero po przeprowadzeniu oceny istotnego ewentualnego niekorzystnego wpływu na integralność tego terenu, nie mogą być brane pod uwagę przy tej ocenie. Środki takie mogą być w danym wypadku uznane za „środki kompensujące” w rozumieniu ust. 4 tego artykułu, o ile spełnione są przesłanki przewidziane w tym przepisie.

Podpisy