

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 3 lutego 2005 r.¹

I — Wprowadzenie i żądania

wych, wykonawczych i administracyjnych:

1. W niniejszym postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zarzuca Niderlandom brak dokonania transpozycji różnych przepisów dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa² (zwanej dalej „dyrektywą ptasią”) i dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory³ (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”).

— w celu wykonania przed dniem 25 kwietnia 1981 r. zobowiązań wynikających z art. 4 ust. 1 i ust. 2 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, a w każdym razie nie powiadamiając o tych przepisach Komisji, oraz

2. Po wycofaniu w replice skargi w zakresie jednego punktu Komisja wnosi obecnie o:

— stwierdzenie, że Królestwo Niderlandów, nie przyjmując przepisów ustawo-

— w celu wykonania przed dniem 20 czerwca 1994 r. zobowiązań wynikających z art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 oraz art. 1 lit. a), e), i), art. 6 ust. 2–4, jak również 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, a w każdym razie nie powiadamiając o tych przepisach Komisji,

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 103, str. 1.

3 — Dz.U. L 206, str. 7.

nie podjęło, zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy 79/409/EWG koniecznych środków w celu wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 25 kwietnia 1981 r., jak też nie podjęło, zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 92/43/EWG, koniecznych środków w celu wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 5 czerwca 1994 r.;

II — Ramy prawne

5. Wobec uznania w szerokim zakresie zarzutów skargi, istotny pozostaje jedynie art. 6 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Przepisy te mają następujące brzmienie:

— stwierdzenie, że art. 13 ust. 4 ustawy o ochronie środowiska (Natuurbeschermingswet) narusza art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43/EWG;

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

„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.

3. Królestwo Niderlandów wnosi o częściowe oddalenie skargi.

4. Rząd niderlandzki przyznaje, że w niedostatecznym stopniu przetransponował przepisy przytoczone przez Komisję, kwestionuje jednakże, jakoby obowiązek transpozycji w odniesieniu do art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej miał zakres przypisywany mu przez Komisję.

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.

powołania leżącego u podstaw niniejszej skargi⁴.

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 publicznego⁵.

7. W zakresie, w którym rząd niderlandzki uznaje zarzuty skargi, należy orzec w stosunku do Królestwa Niderlandów zgodnie z żądaniem Komisji.

8. Dotyczy to zasadniczo również art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, ponieważ rząd niderlandzki przyznaje również w tym zakresie brak dokonania wystarczającej transpozycji. Strony pozostają jednakże w sporze co do zakresu zobowiązania wyrażonego w tym przepisie. Trybunał powinien rozstrzygnąć ten spór, aby strony uzyskały jasność co do tego, jakie środki należy podjąć zgodnie z art. 228 ust. 1 WE w celu zapewnienia wykonania wyroku.

III — Ocena

6. Komisja wnosi o stwierdzenie, że Niderlandy uchybiły zobowiązaniu polegającemu na dokonaniu we właściwym terminie transpozycji wskazanych przepisów dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. Jednakże twierdzenia Komisji odnośnie do upływu terminów transpozycji nie są jasne. Komisja wskazuje dwie daty dla dyrektywy ptasiej, tj. 6 i 25 kwietnia 1981 r., i trzy daty dla dyrektywy siedliskowej, tj. 5, 10 i 20 czerwca 1994 r. Kwestia, która data jest prawidłowa, może jednakże pozostać otwarta, ponieważ termin transpozycji upłynął w każdym wypadku na długo przed wszczęciem postę-

9. Komisja stoi w tym zakresie na stanowisku, że wymogi art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej należy rozpatrywać w ramach

4 — W przypadku obydwu dyrektyw trudne jest dokładnie określić upływ terminu transpozycji. Zgodnie z obowiązującym wówczas art. 191 ust. 2 EWG (obecnie, po zmianie, art. 254 WE) termin ten opierał się na dacie, w której dyrektywy zostały notyfikowane państwom członkowskim. W przypadku dyrektywy ptasiej należy zgodnie z Celex i wyrokiem z dnia 13 października 1987 r. w sprawie 236/85 Komisja przeciwko Niderlandom [I], Rec. 3989, pkt 2, przyjąć datę 6 kwietnia 1981 r. W przypadku dyrektywy siedliskowej Celex wymienia datę 10 czerwca 1994 r. podczas gdy Trybunał w wyrokach z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-329/96 Komisja przeciwko Grecji, Rec. I-3749, pkt 2, oraz z 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-83/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. I-7191, pkt 2, przyjął datę 5 czerwca 1994 r.

oceny skutków zgodnie z ust. 3. Jej zdaniem badanie rozwiązań alternatywnych zgodnie z art. 6 ust. 4 zakłada podjęcie wiadomości o tym, czy rozwiązania alternatywne oddziałują ze swej strony na dany teren. Dlatego też powinny one być uwzględnione już w ramach oceny skutków⁵. W ramach oceny skutków należy również rozpoznać, czy istnieje oddziaływanie na typy siedlisk przyrodniczych lub na gatunki o znaczeniu priorytetowym⁶, chociaż przesłanka priorytetu pojawia się dopiero w art. 6 ust. 4.

powinna prowadzić do wniosku, że plan lub przedsięwzięcie mogą oddziaływać na dany teren. Jeżeli jednak ocena skutków doprowadzi do wniosku, że brak jest oddziaływania na teren, to nie ma również potrzeby badania przesłanek art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

10. Rząd niderlandzki nie widzi natomiast w dyrektywie podstaw do takiego stanowiska, które — jego zdaniem — pozostaje również w sprzeczności z właściwymi wytycznymi Komisji⁷. Artykuł 6 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy siedliskowej przewiduje dokonanie oceny planów i przedsięwzięć w wielu etapach. W związku z tym art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej może być badany, jedynie gdy spełniony jest szereg przesłanek — w szczególności uprzednia ocena skutków

11. Trybunał orzekł już, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie ustanawia szczególnej metody dokonywania oceny skutków⁸. Jednakże z większości wersji językowych, jak również z dziesiątego motywu wersji niemieckiej wynika, że ocena ta ma być odpowiednia⁹. Mając na uwadze inne wersje językowe, np. angielską „appropriate”, francuską „appropriée”, hiszpańską „adecuada”, portugalską „adequada”, włoską „opportuna”, jak również niderlandzką „passend”, pojęciu temu można również przypisać znaczenia „rzeczowe” lub „celowe”.

12. Ocena skutków nie jest zatem jedynie czysto formalną czynnością proceduralną, lecz musi odpowiadać wyznaczonym jej celom. Celem oceny jest stwierdzenie, czy plan lub przedsięwzięcie jest zgodne z założeniami ochrony określonymi dla tego terenu. W związku z tym należy określić,

5 — Na poparcie tego stanowiska Komisja odwołuje się również do swoich wytycznych „Natura 2000 — Zarządzanie obszarami, wymogi art. 6 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk” (Luksemburg 2000), w pkt 5.3.1 (str. 47 wersji niemieckiej), zgodnie z którym rozwiązania alternatywne „powinny zazwyczaj zostać określone już w ramach wstępnej oceny przeprowadzanej na mocy art. 6 ust. 3”.

6 — Komisja cytuje w tym kontekście pkt 4.4.1 swoich wytycznych (wymienionych w przypisie 5, str. 36 wersji niemieckiej).

7 — Wytyczne te (wymienione w przypisie 5, pkt 4.5.2, str. 41 niemieckiej wersji) wyraźnie stanowią, że: „warto zauważyć, że pomimo iż dla celów art. 6 ust. 3 nie wymaga się, aby ocena dotyczyła innych działań ponad ocenę planu lub projektu w celu odwołania się do rozwiązań alternatywnych i działań łagodzących, podejście takie niesie szereg korzyści”.

8 — Wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee i Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, Zb.Orz. str. I-7405, pkt 52.

9 — Wydaje się, że niemiecka wersja dyrektywy jest w tym miejscu niewłaściwie przetłumaczona. Dlatego też właściwe organy powinny sprawdzić, czy należy dokonać poprawki.

zgodnie z najlepszą wiedzą naukową w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia mogące oddzielnie lub w połączeniu z innymi planami i przedsięwzięciami oddziaływać na założenia ochrony danego terenu¹⁰.

nia alternatywne. Komisja myli jednakże w tym kontekście stosowanie kryteriów art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w ramach badania rozwiązań alternatywnych zgodnie z art. 6 ust. 4 z przeprowadzeniem oceny wymaganej zgodnie z art. 6 ust. 3.

13. Badanie jest wobec tego zakrojone na szeroką skalę. W szczególności — jak wskazuje Komisja — należy brać pod uwagę siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym. Nie wynika to jednakże z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, lecz z całego kontekstu dyrektywy, a w szczególności z założeń ochrony. Muszą one przypisywać siedliskom przyrodniczym i gatunkom o znaczeniu priorytetowym szczególne znaczenie, ponieważ Wspólnota i wszystkie państwa członkowskie ponoszą w tym względzie szczególną odpowiedzialność, zgodnie z art. 1 lit. d) i h), jak również zgodnie z pierwszym zdaniem jedenastego motywu dyrektywy¹¹.

15. W przypadku gdy konieczne jest przeprowadzenie badania rozwiązań alternatywnych, to rozwiązania te należy ocenić pod względem ich wpływu na tereny ochrony według tych samych standardów naukowych co początkowy plan lub przedsięwzięcie. Jedynie dokonanie oceny wpływu na tereny ochrony według zbliżonych kryteriów umożliwi porównanie rozwiązań alternatywnych. W praktyce w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia te dwa etapy badania są często łączone, jeśli tylko można przewidzieć, że plan lub przedsięwzięcie w początkowo planowanej formie będą oddziaływały na teren. Byłoby nieefektywne, gdyby najpierw w pełni stwierdzano zaistnienie oddziaływań i dopiero potem podejmowano dalsze badania w zakresie istnienia rozwiązań alternatywnych i ich skutków.

14. Innym aspektem zawartym w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, który zdaniem Komisji należy wziąć pod uwagę już w ramach art. 6 ust. 3, jest badanie rozwiązań alternatywnych. Komisja słusznie podkreśla, że rozwiązania alternatywne można rozpatrywać jedynie wówczas, gdy znane są skutki, jakie na tereny ochrony wywierają nie tylko projekty początkowe, ale również rozwiąza-

16. Pod względem prawnym należy jednakże ściśle oddzielić badanie na podstawie art. 6 ust. 3 od badania na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Artykuł 6 ust. 4 znajduje zastosowanie, dopiero gdy *po* badaniu zgodnie z art. 6 ust. 3 nie można wykluczyć, że zaistnieją negatywne skutki dla terenu¹². Obowiązek przeprowadzenia

10 — Wyrok w sprawie Waddenzee (wymieniony w przypisie 8), pkt 54.

11 — Porównaj również wyrok z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., Zb.Orz. str. I-167, pkt 27.

12 — Porównaj w tym zakresie również wyrok w sprawie Waddenzee (wymieniony w przypisie 8), pkt 57 i 60.

badania alternatywnego powstaje w związku z tym dopiero jeżeli w takiej sytuacji plan lub przedsięwzięcie musi zostać mimo to zrealizowane z powodów wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Natomiast w przypadku rezygnacji z realizacji planu lub przedsięwzięcia badanie rozwiązań alternatywnych staje się zbędne także wtedy, gdy wnioski z oceny skutków są negatywne. Rząd niderlandzki prawidłowo interpretuje w związku z tym art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej jako system badania planów i przedsięwzięć składający się z wielu etapów¹³. Z powyższych względów przy dokonywaniu transpozycji art. 6 ust. 3 nie jest konieczne uwzględnianie elementów przewidzianych w art. 6 ust. 4. Tymczasem w sytuacji odwrotnej stosowanie art. 6 ust. 4 może wymagać dokonania badań, które odpowiadają badaniom przeprowadzonym na podstawie art. 6 ust. 3.

głędzenia wniosków wynikających z tej oceny w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie również wtedy, gdy brak jest oddziaływania na teren. Nałożenie w tym zakresie odpowiednich obowiązków może bowiem przyczynić się do zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty, w rozumieniu celów dyrektywy siedliskowej zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1. Przepis art. 6 ust. 4 nie dotyczy jednakże takich alternatywnych możliwości przeprowadzenia planu lub przedsięwzięcia, lecz rozwiązań alternatywnych wobec planu lub przedsięwzięcia.

18. Wobec powyższego należy oddalić skargę w tym punkcie.

17. Należy wskazać uzupełniająco, że istnieją również rozwiązania alternatywne, które nie modyfikują planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu rozwiązania alternatywnego wobec planu lub przedsięwzięcia, lecz dotyczą samego przeprowadzenia planu lub przedsięwzięcia. Jeśli chodzi o skutki dla terenu ochrony, należy pamiętać chociażby o prowadzeniu działalności mającej negatywny wpływ w okresie, w którym wpływ ten jest najłżejszy. Takie alternatywne przeprowadzenie planu lub przedsięwzięcia może być jednym z jego aspektów, które należy zbadać już w ramach dokonywania oceny na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Podejmując decyzję o wyrażeniu zgody, właściwe władze są zobowiązane do uwz-

IV — W przedmiocie kosztów

19. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wygrała sprawę w zakresie sześciu zarzutów skargi, a w zakresie kolejnego zarzutu wygrała ją w dużej części, dla kwestii kosztów może pozostać bez znaczenia, że Komisja cofnęła jeden zarzut w replice, a w zakresie jednego zarzutu częściowo sprawę przegrała. W związku z tym kosztami postępowania należy obciążyć Niderlandy.

¹³ — Zobacz w tym zakresie również moją opinię z dnia 29 stycznia 2004 r. do wyroku w sprawie Waddenze (wymienionego w przypisie 8), pkt 28 i nast.

V — Wnioski

20. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał orzekł następująco:

- 1) Królestwo Niderlandów nie podjęło środków koniecznych zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, ponieważ nie przyjęło w wyznaczonych terminach przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 4 ust. 1 i 2 tej dyrektywy.
- 2) Królestwo Niderlandów nie podjęło środków koniecznych zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, ponieważ nie przyjęło w wyznaczonych terminach przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 oraz art. 1 lit. a), e), i), art. 6 ust. 2–4, jak również art. 7, 11 i 15 tej dyrektywy.
- 3) Artykuł 13 ust. 4 ustawy o ochronie środowiska (Natuurbeschermingswet) narusza art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43.
- 4) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 5) Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami postępowania.