



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 24 września 2015 r.¹

Sprawa C-399/14

**Grüne Liga Sachsen e.V. i in.
przeciwko
Freistaat Sachsen**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht
(Niemcy)]

Dyrektywa siedliskowa — Specjalne obszary ochrony — Teren ujęty w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty po udzieleniu zezwolenia na przedsięwzięcie budowlane na tym terenie, ale przed rozpoczęciem prac budowlanych — Konieczność skontrolowania wstępnej oceny przedsięwzięcia — Zasady przeprowadzania takiej kontroli — Skutki realizacji przedsięwzięcia zgodnie z ostateczną decyzją ustalającą plan zagospodarowania, zanim możliwe było wydanie ostatecznej decyzji w sprawie zasadności oceny i kontroli

1. Dyrektywa siedliskowa² ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich. Z tego względu ustanawia ona szereg wymagań odnoszących się do określania i ochrony siedlisk przyrodniczych.

2. W szczególności Komisja Europejska ma obowiązek prowadzenia wykazu „terenów mających znaczenie dla Wspólnoty” w oparciu o propozycje państw członkowskich. W następstwie ujęcia terenu w tym wykazie uzyskuje on status „specjalnego obszaru ochrony”. Na tych obszarach państwa członkowskie muszą podejmować odpowiednie działania w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych. Obowiązkiem państw członkowskich jest także przeprowadzenie odpowiedniej oceny wszelkich planów lub przedsięwzięć niezwiązanych z zagospodarowaniem terenu, ale mogących w sposób istotny na niego oddziaływać. Władze krajowe zwykle wyrażają zgodę na taki plan lub przedsięwzięcie wyłącznie w sytuacji, gdy nie wpłynie to niekorzystnie na dany teren. Jeżeli jednak pomimo negatywnej oceny oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie muszą zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym, wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, zainteresowane państwo członkowskie musi zastosować wszelkie konieczne środki kompensujące.

3. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez niemiecki Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) dotyczy budowy mostu przebiegającego nad rzeką Łabą, którego plan i zatwierdzenie miały miejsce w czasie, gdy obszar położony po żadnej ze stron rzeki nie był zaklasyfikowany jako teren mający znaczenie dla Wspólnoty, ale gdzie rozpoczęcie realizacji i zakończenie prac miało miejsce po tym, jak teren ten ujęto w wykazie Komisji.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — 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).

4. Władze krajowe przeprowadziły ocenę wstępną przedsięwzięcia na pierwszym etapie procesu prowadzącego do wydania decyzji ustalającej plan zabudowy, a następnie kontrolę po umieszczeniu terenu w wykazie Komisji. Niemniej jednak stowarzyszenie ochrony przyrody nadal kwestionuje zasadność decyzji ustalającej plan zabudowy między innymi na tej podstawie, że oceny nie były w pełni zgodne z wymogami określonymi w dyrektywie siedliskowej, które winny być w pełni przestrzegane po ujęciu terenu w wykazie Komisji.

5. Bundesverwaltungsgericht zmierza do uzyskania wytycznych co do zastosowania rzeczonych wymogów w okolicznościach niniejszej sprawy.

Dyrektywa siedliskowa

6. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi w szczególności:

„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 [wymienionych] 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 4 ust. 1 wymaga, aby każde państwo członkowskie proponowało wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych i które gatunki są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny te się znajdują. W ust. 2 i 3 określono procedurę, zgodnie z którą Komisja w oparciu o wykazy państw członkowskich przyjmuje wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w ciągu sześciu lat od notyfikacji tej dyrektywy, wskazując tereny obejmujące jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym. Ustępy 4 i 5 stanowią:

„4. Po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności »Natury 2000« oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

5. Wraz z umieszczeniem terenu w wykazie [terenów mających znaczenie dla Wspólnoty] podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

8. Artykuł 6 ma następujące brzmienie:

„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”.

9. Załączniki I i II do dyrektywy siedliskowej zatytułowane są, odpowiednio, „Typy siedlisk przyrodniczych będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony” i „Gatunki roślin i zwierząt będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony”. W załącznikach tych wyszczególniono określone typy siedlisk i określone gatunki o znaczeniu priorytetowym.

Transpozycja dyrektywy siedliskowej we Freistaat Sachsen (Wolnym Kraju Saksonia)

10. Paragraf 22b Sächsisches Naturschutzgesetz (ustawy o ochronie przyrody w Wolnym Kraju Saksonia, zwanej dalej „SächsNatschG”) z 1994 r. transponuje zasadniczo art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

11. Przepis ten w ust. 1 nakłada wymóg przeprowadzenia oceny skutków przed rozpoczęciem realizacji jakiegokolwiek przedsięwzięcia na terenie mającym znaczenie dla Wspólnoty, a w ust. 2 zakazuje jego realizacji, jeżeli ocena skutków wykaże ryzyko poważnej szkody w środowisku. W myśl ust. 3 zakaz ten można znieść wyłącznie pod warunkiem, że realizacja przedsięwzięcia jest konieczna z nadrzędnych względów interesu publicznego *oraz* że pożądanego rezultatu nie można osiągnąć z zastosowaniem środków o mniejszej szkodliwości. Jeżeli na tym terenie występują siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które zasadniczo można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego (w tym obrony narodowej i ochrony cywilnej) lub takie, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko (ust. 4). W przypadku zniesienia zakazu należy podjąć wszystkie środki konieczne dla zapewnienia spójności sieci Natura 2000 (ust. 5).

12. Od władz Freistaat Sachsen wymaga się dodatkowo (na mocy rozporządzeń ministerialnych wydanych w 2003 r.) zgodności z Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 (wytycznymi dotyczącymi zastosowania przepisów w zakresie tworzenia i ochrony Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000). Zgodnie

z rozdziałem 3.3 tych wytycznych takie same normy, jakie mają zastosowanie do ujętych w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (w tym §22b ust. 3–5 SächsNatschG), należy stosować do terenów „potencjalnie” objętych dyrektywą siedliskową (w tym terenów zgłoszonych Komisji, które nie zostały jeszcze ujęte w wykazie).

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

13. Bundesverwaltungsgericht wyjaśnia, że Grüne Liga Sachsen jest stowarzyszeniem ochrony przyrody, które skierowało skargę na decyzję ustalającą plan zabudowy wydaną w dniu 25 lutego 2004 r., dotyczącą budowy mostu „Waldschlößchenbrücke”, przebiegającego nad rzeką Łabą i łąkami nadłabskimi w Dreźnie w Saksonii.

14. Decyzja ustalająca plan zabudowy była oparta na ukończonej w styczniu 2003 r. ocenie, która miała na celu zbadanie możliwych skutków przedsięwzięcia budowlanego dla celów ochrony i zachowania obszaru ochrony „Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg” (dolina Łaby między Schöna i Mühlberg), w tym wspomnianych łąk, który był w tamtym czasie zgłoszony w kraju, ale nie został jeszcze ujęty w wykazie Komisji. W przypadku stwierdzenia ryzyka istotnego szkodliwego oddziaływania powinna nastąpić ocena zgodnie z art. 6 dyrektywy siedliskowej. Ekspertyza zaprzecza, by przedsięwzięcie miało istotne i trwałe skutki dla celów w dziedzinie ochrony odnoszących się do tego obszaru.

15. Grüne Liga Sachsen w kwietniu 2004 r. złożyło skargę, w której zakwestionowało decyzję ustalającą plan zabudowy. W świetle krajowych uregulowań proceduralnych skarga tego rodzaju nie ma mocy zawieszającej. W związku z tym Grüne Liga Sachsen złożyło także wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia w celu odroczenia rozpoczęcia prac budowlanych.

16. W grudniu 2004 r., w następstwie zgłoszenia dokonanego przez Niemcy w marcu 2003 r. (zgodnie z postanowieniem odsyłającym), Komisja ujęła wskazany obszar w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

17. Wniosek Grüne Liga Sachsen o wydanie zarządzenia w sprawie odroczenia rozpoczęcia prac budowlanych został oddalony przez Sächsisches Oberverwaltungsgericht (naczelny sąd administracyjny Saksonii) w drugiej i ostatniej instancji w dniu 12 listopada 2007 r. Budowa mostu rozpoczęła się w drugiej połowie roku.

18. Po uzyskaniu dalszych ekspertyz właściwy organ wydał w dniu 14 października 2008 r. decyzję o dokonaniu ograniczonej powtórnej oceny szkodliwych oddziaływań związanych z tym przedsięwzięciem budowlanym w odniesieniu do chwili przyjęcia decyzji ustalającej plan zabudowy. Przedsięwzięcie zostało ponownie zatwierdzone w drodze wyjątku, z zastrzeżeniem określonych środków.

19. W następstwie zmiany planów we wrześniu 2010 r. Grüne Liga Sachsen ponownie wniosło o zastosowanie środka zawieszającego, który także został oddalony przez Sächsisches Oberverwaltungsgericht w drugiej i ostatniej instancji w październiku 2010 r.

20. Skarga główna Grüne Liga Sachsen oraz związane z nią odwołanie również nie zostały uwzględnione. Bundesverwaltungsgericht rozpatruje obecnie kasację i jego zdaniem zarówno ocena z 2003 r., jak i kontrola z 2008 r. nie spełniały norm przewidzianych w dyrektywie siedliskowej. W ocenie z 2003 r. stwierdzono brak jakichkolwiek istotnych i długoterminowych negatywnych oddziaływań, ale nie przeprowadzono następnie jakiegokolwiek bardziej szczegółowej analizy. Kontrola z 2008 r., stwierdzająca, że faktycznie doszło do istotnych niekorzystnych oddziaływań (którym można zaradzić poprzez zastosowanie środków kompensujących w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej), skupiała się wyłącznie na dwóch typach siedlisk i jednym gatunku.

21. W celu bardziej precyzyjnego określenia wymagań wynikających z dyrektywy siedliskowej Bundesverwaltungsgericht zwraca się zatem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących pytań prejudycjalnych:

„1) Czy art. 6 ust. 2 [dyrektywy siedliskowej] należy interpretować w ten sposób, że przedsięwzięcie w postaci budowy mostu, zatwierdzone przed ujęciem terenu w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, które nie służy bezpośrednio zagospodarowaniu terenu, należy poddać przed jego realizacją ocenie jego oddziaływania, jeżeli teren został ujęty w wykazie po udzieleniu zezwolenia, ale przed rozpoczęciem realizacji, a przed udzieleniem zezwolenia miała miejsce jedynie ocena zagrożeń/ocena wstępna?

2) Jeżeli na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej:

Czy organ krajowy musi przestrzegać wymogów określonych w art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej przy ocenie następczej już wtedy, gdy zamierzał zapobiegawczo posłużyć się nimi przy ocenie zagrożeń/ocenie wstępnej poprzedzającej udzielenie zezwolenia?

3) Jeżeli na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, a na pytanie drugie przeczącej:

Jakie wymogi powinna spełniać zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej następcza kontrola zezwolenia udzielonego na przedsięwzięcie i do jakiej chwili powinna odnosić się ocena?

4) Czy w ramach postępowania uzupełniającego, które służy konwalidacji stwierdzonej wady następczej kontroli na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej lub oceny oddziaływania na środowisko na podstawie art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, należy uwzględnić poprzez odpowiednie modyfikacje wymogów oceny, że budowla została wzniesiona i mogła zostać oddana do eksploatacji, gdyż decyzja ustalająca plan zabudowy była natychmiast wykonalna, a wniosek w przedmiocie środka tymczasowego został prawomocnie oddalony? Czy w każdym razie stosuje się to do niezbędnej następczej oceny alternatywnej w ramach rozstrzygnięcia na podstawie art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy?”.

22. Uwagi na piśmie przedstawili Grüne Liga Sachsen, Freistaat Sachsen (pozwany w postępowaniu głównym), rząd czeski i Komisja, z których wszyscy przedstawili swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 17 czerwca 2015 r.

Dodatkowe informacje wynikające z uwag przedstawionych przez strony

23. W swoich uwagach na piśmie zarówno Grüne Liga Sachsen, jak i Freistaat Sachsen bardziej szczegółowo odniosły się do okoliczności faktycznych wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Chociaż do kompetencji Trybunału nie należy wyrażanie opinii co do faktów, szersze spojrzenie na kontekst może okazać się użyteczne.

24. Po pierwsze, Grüne Liga Sachsen twierdzi, że teren zgłoszono Komisji w czerwcu 2002 r., a nie w marcu 2003 r., jak wskazał Bundesverwaltungsgericht.

25. W świetle stanowiska przedstawionego podczas rozprawy przez Komisję Grüne Liga Sachsen wydaje się mieć słuszność w tym względzie. Komisja poinformowała Trybunał, że „pierwsze zestawienie” otrzymała w marcu 2002 r. (co może wyjaśniać potencjalną pomyłkę z marcem 2003 r.), a oficjalny wniosek z Niemiec w czerwcu 2002 r. W każdym wypadku kwestią bezsporną jest, że teren był ujęty w sporządzonym przez Komisję wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w grudniu 2004 r. Ponadto argument ten wydaje się pozbawiony znaczenia w odniesieniu do podniesionych kwestii, ponieważ przy obu tych założeniach projekt budowy mostu został zatwierdzony (w lutym 2004 r.) po dokonaniu zgłoszenia i przed ujęciem w wykazie Komisji.

26. Co się tyczy charakteru terenu i skutków budowy mostu, Grüne Liga Sachsen wyjaśnia, że rozpatrywane łąki należą do typu siedliska określanego jako „nizinne łąki kośne”, gdzie żyje szereg gatunków ptaków i owadów, oraz że cele w dziedzinie ochrony tego terenu zagrożone są przez utratę powierzchni, przez fakt podzielenia go przez most i przez to, że prace związane z budową mostu naruszyły siedliska określonych gatunków ryb.

27. Freistaat Sachsen ze swojej strony wymienia środki zapobiegawcze i kompensujące podjęte w celu złagodzenia skutków budowy mostu: ograniczenia prędkości w określonym czasie, krzaki mające na celu kierowanie lotem nietoperzy oraz przywracanie i rozwijanie obszarów innych niż nizinne łąki kośne oraz tworzenie siedlisk typu „rzeki z ławicami mułu”. Wyjaśnia, że most był konieczny, aby rozładować natężenie ruchu i poprawić połączenia pomiędzy obszarami zlokalizowanymi po obu brzegach rzeki, oraz że cele w dziedzinie ochrony rozpatrywanego terenu (rozciągającego się w pasie 180 km wzdłuż brzegów rzeki, włącznie z odcinkami śródmiejskimi, takimi jak ten w Dreźnie, gdzie rzekę przecina 8 innych mostów) odnoszą się do 14 typów siedlisk i 19 gatunków wymienionych, odpowiednio, w załącznikach I i II do dyrektywy siedliskowej³.

28. Grüne Liga Sachsen i Freistaat Sachsen są zgodne co do tego, że dokonując oceny poprzedzającej wydanie decyzji ustalającej plan zabudowy, właściwy organ za podstawę przyjął uregulowania krajowe transponujące art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, mimo że teren nie był jeszcze ujęty w wykazie jako teren mający znaczenie dla Wspólnoty. Na tym etapie wysunięto wnioski, że przedsięwzięcie nie będzie wywierać istotnego wpływu w rozumieniu art. 6 ust. 3. Decyzję z 2008 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli wydano w następstwie dalszych raportów, z których płynęły odmienne wnioski, i w zamierzeniu miała ona spełniać wymogi art. 6 ust. 4. Jednakże, jak wyjaśniono podczas rozprawy, Grüne Liga Sachsen uważa (a sąd odsyłający wychodzi z tego samego założenia), że ocena wstępna i kontrola z 2008 r. nie były w pełni zgodne z tymi przepisami, podczas gdy Freistaat Sachsen przyjmuje, że zachodziła spójność we wszystkich aspektach.

Ocena

Systematyka, zastosowanie i zakres art. 4 i 6 dyrektywy siedliskowej

29. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wymaga od państw członkowskich przedstawienia Komisji wykazu terenów w ciągu trzech lat od notyfikacji tej dyrektywy. Niemcy nie dotrzymały tego terminu⁴, jednak nie ma to moim zdaniem żadnego znaczenia w odniesieniu do kwestii będących przedmiotem rozważań w niniejszej sprawie, z wyjątkiem tego, że władze niemieckie nie mogą czerpać jakichkolwiek korzyści w związku z brakiem niezwłocznego wypełnienia swoich zobowiązań. Na mocy art. 4 ust. 2 i 3 Komisja opracowuje wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w poszczególnych państwach członkowskich w ciągu sześciu lat od notyfikacji dyrektywy. W myśl art. 4 ust. 4 najpóźniej w ciągu kolejnych sześciu lat państwa członkowskie muszą wyznaczyć takie tereny jako specjalne obszary

3 — Z informacji dostępnych na stronie internetowej Europejskiej Agencji Środowiska (<http://eunis.eea.europa.eu/sites/DE4545301>) wynika, że dwa typy siedlisk i dwa gatunki ujęte są w wykazie jako mające znaczenie priorytetowe w załącznikach do dyrektywy siedliskowej. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby rzeźnione dwa typy siedlisk („lasy Tilio-Acerion na stromych zboczach, piargach i urwiskach” oraz „lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* oraz *Fraxinus excelsior*”) występowały w pobliżu spornego mostu nad rzeką Łabą w obrębie miasta Dreżna. Z drugiej strony dwa gatunki o znaczeniu priorytetowym (motyl krasopani hera oraz pachnica dębowa) mogą równie dobrze występować na całym terenie, co potwierdziła Komisja podczas rozprawy, przynajmniej w odniesieniu do krasopani hery.

4 — Zobacz wyrok Komisja/Niemcy, C-71/99, EU:C:2001:433.

ochrony. Artykuł 6 ust. 1, zgodnie z którym państwa członkowskie tworzą środki ochronne dla tych obszarów, znajduje zatem zastosowanie od daty tego ostatniego wyznaczenia. Jednakże art. 6 ust. 2, 3 i 4 – w myśl art. 4 ust. 5 – znajduje zastosowanie wraz z włączeniem terenu do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty – ale nie wcześniej⁵.

30. W niniejszej sprawie art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej miał zatem zastosowanie do rozpatrywanego terenu od grudnia 2004 r., kiedy został on włączony do wykazu Komisji, natomiast art. 6 ust. 1 od dnia wyznaczenia go następnie jako specjalnego obszaru ochrony.

31. W tym względzie Trybunał uznał, że w sytuacji gdy zezwolenie na realizację przedsięwzięcia wydane zostało, zanim teren ujęto w wykazie Komisji, art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej nie nakłada bezpośrednio żadnych kolejnych zobowiązań po ujęciu w wykazie⁶. W związku z powyższym w niniejszej sprawie art. 6 ust. 3 nie skutkowało nałożeniem żadnego obowiązku w zakresie przeprowadzenia oceny w chwili umieszczenia terenu w wykazie Komisji w grudniu 2004 r., ponieważ zezwolenie na realizację przedsięwzięcia wydano już w lutym tego roku.

32. Ponadto tego rodzaju ujęcie w wykazie nie skutkuje powstaniem zobowiązania do przeprowadzenia kontroli, czy istniejące pozwolenia na budowę oddziałują na dane tereny⁷.

33. W sytuacji jednak, gdy obszar został zgłoszony na mocy dyrektywy siedliskowej, ale Komisja nie wydała jeszcze decyzji w sprawie umieszczenia go w wykazie, dane państwo członkowskie nie może zezwalać na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi tego obszaru⁸. W niniejszej sprawie zezwolenie na realizację przedsięwzięcia budowy mostu wydano po dokonaniu zgłoszenia i w związku z tym podlegało ono temu ograniczeniu.

34. Ponadto w przypadku gdy teren zostaje włączony do ustalanego przez Komisję wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, wykonanie takiego przedsięwzięcia zatwierdzonego przed włączeniem do wykazu wchodzi w zakres art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, który ustanawia ogólny obowiązek ochrony, polegający na unikaniu pogorszeń stanu siedlisk i niepokojenia gatunków, które mogłyby mieć znaczenie w stosunku do celów tej dyrektywy⁹. Trybunał stwierdził także, że „obowiązek dokonania kontroli następczej może być oparty na art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej”¹⁰ – chociaż, jak wskazuje Komisja, Trybunał nie określił jeszcze, w jakich okolicznościach powstawałby taki obowiązek.

35. Wreszcie przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej powinny być interpretowane jako spójna całość w świetle celów w zakresie ochrony przyrody, do których realizacji zmierza ta dyrektywa. W art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 przewidziano bowiem zapewnienie tego samego poziomu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, podczas gdy art. 6 ust. 4 stanowi jedynie przepis wprowadzający odstępstwo od uregulowań zawartych w art. 6 ust. 3 zdanie drugie¹¹.

36. W związku z powyższym sytuacja w postępowaniu głównym wydaje się przedstawiać w sposób następujący.

5 — Wyrok Dragaggi i in., C-117/03, EU:C:2005:16, pkt 23–25. Można jednak zauważyć, iż wydaje się zachodzić niespójność pomiędzy art. 4 i 6 dyrektywy siedliskowej, w tym sensie, że art. 6 ust. 2 wyraźnie dotyczy specjalnych obszarów ochrony, podczas gdy art. 4 ust. 5 przewiduje zastosowanie tego przepisu z chwilą włączenia terenu do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, która może poprzedzać wyznaczenie go jako specjalnego obszaru ochrony nawet o 6 lat.

6 — Wyroki: Komisja/Austria, C-209/04, EU:C:2006:195, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo; Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 48, 49.

7 — Wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 57–59.

8 — Wyroki: Dragaggi i in., C-117/03, EU:C:2005:16, pkt 26, 27; Bund Naturschutz in Bayern i in., C-244/05, EU:C:2006:579, pkt 44, 47, 51; Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 49.

9 — Wyrok Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

10 — Wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 58; zob. także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-6/04, EU:C:2005:372, pkt 55.

11 — Wyroki: Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 19.

37. Po pierwsze, właściwe władze nie mogły zatwierdzić przedsięwzięcia w postaci budowy mostu w lutym 2004 r., jeżeli istniało jakiegokolwiek poważne zagrożenie dla ekologicznego charakteru terenu.

38. Po drugie, począwszy od grudnia 2004 r. zastosowanie miał art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, wobec czego władze zobowiązane były do tego, by „[podjąć] odpowiednie działania w celu uniknięcia [...] 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”. Wymóg ten mógł w określonych okolicznościach (które będą musiały zostać wyjaśnione przez Trybunał w orzeczeniu w niniejszej sprawie) wiązać się z obowiązkiem przeprowadzenia kontroli wydanego już zatwierdzenia.

39. Po trzecie, sam art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie przewiduje bezpośrednio żadnego zobowiązania w odniesieniu do przebiegu lub kontroli procedury prowadzącej do zatwierdzenia przedsięwzięcia związanego z budową mostu w lutym 2004 r., a art. 6 ust. 4, który stanowi jedynie przepis wprowadzający odstępstwo od uregulowań zawartych w art. 6 ust. 3 zdanie drugie, również można uznać za niemający bezpośredniego znaczenia. Jednakże przepisy art. 6 ust. 3 – a więc prawdopodobnie także przepisy art. 6 ust. 4 – mogą być istotne przy ustalaniu wymogów wynikających z art. 6 ust. 2, ponieważ poziom ochrony zapewniany na gruncie art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 jest taki sam.

Pytanie pierwsze: W przedmiocie konieczności przeprowadzenia kontroli skutków przedsięwzięcia realizowanego na terenie ujętym w wykazie po zatwierdzeniu przedsięwzięcia, ale przed jego wykonaniem

40. Sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zobowiązywał do przeprowadzenia kontroli oceny wstępnej przedsięwzięcia po włączeniu terenu do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty sporządzonego przez Komisję i przed rozpoczęciem prac.

41. Co się tyczy rzeczonych okoliczności, sąd odsyłający stwierdza w szczególności, że początkowo przeprowadzono jedynie „ocenę zagrożenia/ocenę wstępną”, która najwyraźniej nie miała charakteru oceny spełniającej wszystkie wymogi art. 6 ust. 3, gdyby przepis ten miał zastosowanie w czasie istotnym dla okoliczności faktycznych. Freistaat Sachsen uważa, że pierwotna ocena spełniała wszystkie te wymogi. Jakakolwiek decyzja w tej kwestii leży wyłącznie w kompetencji właściwego sądu krajowego, jednak w celu udzielenia pełniejszej odpowiedzi poświęcę rozważania obu założeniom.

42. Po pierwsze, przy założeniu, że pierwotna ocena spełniała wszystkie wymogi art. 6 ust. 3 (oraz, w niezbędnym zakresie, art. 6 ust. 4) dyrektywy siedliskowej, oraz na podstawie faktu, że art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 mają na celu zapewnienie takiego samego poziomu ochrony, wydawać by się mogło co do zasady, że art. 6 ust. 2 (który stanowi jedynie, że należy podjąć odpowiednie działania w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków) w żadnym stopniu nie wskazuje na ogólną konieczność przeprowadzenia kontroli tej oceny z czysto formalnej przyczyny umieszczenia tego terenu w późniejszym okresie w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

43. Jednakże całkiem możliwa jest sytuacja, w której stan ochrony terenu¹² ulega zmianie w okresie od daty oceny wstępnej do daty rozpoczęcia prac. W niniejszej sprawie pomiędzy tymi datami upłynął okres ponad czterech lat. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej przewiduje stałe zobowiązanie do zapewnienia takiego samego poziomu ochrony jak art. 6 ust. 3 i byłoby sprzeczne z celami dyrektywy, gdyby dopuścić do sytuacji, w której decyzja ustalająca plan zabudowy pozostawałaby w niezmiennym brzmieniu tylko po to, by mogła zostać wykonana po tym, jak zaistniały istotne zmiany w stanie

12 — Zgodnie z art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej 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.

ochrony terenu. W rezultacie zmiana okoliczności dotyczących terenu lub szczegółów przedsięwzięcia może powodować konieczność dokonania kontroli oceny w świetle sytuacji, która uległa zmianie, jako „odpowiedniego działania” wymaganego na podstawie art. 6 ust. 2 celem uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków. Do właściwego sądu krajowego, jako jedyne organu rozstrzygającego w kwestii stanu faktycznego, należy zbadać, czy zmiany tego rodzaju miały miejsce w konkretnej sprawie.

44. Ze względu na powyższe nie uważam, by można przywiązywać jakąkolwiek wagę do kwestii tego, czy zmiana nastąpiła przed włączeniem do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, czy po tym fakcie. Ważne jest bowiem to, czy zmiana nastąpiła po dacie oceny wstępnej i przed datą rozpoczęcia prac.

45. Takie podejście należy oczywiście stosować a fortiori w przypadku, gdy nastąpiła tego rodzaju zmiana, a ocena wstępna *nie* była w pełni zgodna z przepisami art. 6 ust. 3 (i 4) dyrektywy siedliskowej.

46. Ważne jest jednak także rozważenie sytuacji, gdy ocena wstępna nie była w pełni zgodna z tymi przepisami, ale nie nastąpiła *żadna* zmiana w okolicznościach dotyczących terenu lub szczegółach przedsięwzięcia po dacie rzezonej oceny, a jedynym (potencjalnie) istotnym zdarzeniem było umieszczenie terenu w wykazie i uznanie go za mający znaczenie dla Wspólnoty.

47. Chociaż dla takiej sytuacji Trybunał uznał, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie nakłada obowiązku kontroli oceny wstępnej, przyjął także możliwość, że obowiązek taki może wynikać z art. 6 ust. 2, który ma na celu zapewnienie takiego samego poziomu ochrony¹³.

48. Wydaje mi się, że obowiązek ten nie może mieć charakteru bezwzględny. Wymóg dokonania kontroli w każdym przypadku byłby równoznaczny z zastosowaniem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej do sytuacji niemieszczących się we wskazanym jednoznacznie okresie jego stosowania i stałyby w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału powołanym w pkt 31 i 32 powyżej.

49. Właściwy sąd krajowy musi jednak zawsze mieć możliwość zarządzenia przeprowadzenia takiej kontroli, jeżeli pierwotna ocena była do tego stopnia niezgodna z wymaganiami art. 6 ust. 3 i 4, że niesie ze sobą ryzyko istotnego pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków, ponieważ w razie wystąpienia takiego zagrożenia art. 6 ust. 2 zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia odpowiednich działań celem uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków. To samo dotyczyłoby się sytuacji, w której pierwotna ocena nie określałaby wyraźnie potencjalnych skutków, jakie przedsięwzięcie mogłoby wyrzucić na siedliska i gatunki obecne na danym terenie, pozostawiając kwestię potencjalnego istnienia takiego zagrożenia nierozstrzygniętą. We wszelkich tego rodzaju okolicznościach kontrola pierwotnej oceny wydaje się prawdopodobnie odpowiednim działaniem, chociaż należy także przewidzieć działania alternatywne. Przykładowo konkretne zagrożenie mogłoby wymagać odpowiedniego działania w drodze zastosowania odpowiedniego, ale wyraźnie określonego środka zapobiegawczego, lub też sytuacja mogłaby być tego rodzaju, że jedynym odpowiednim działaniem byłoby stwierdzenie nieważności pierwotnego zatwierdzenia w całości i zarządzenie przeprowadzenia całkowicie nowej procedury oceny.

13 — Zobacz pkt 34 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo.

Pytanie drugie: W przedmiocie konieczności przestrzegania art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej podczas kontroli następczej, w przypadku gdy na przepisy te powołano się już w ocenie wstępnej

50. W pytaniu drugim sąd odsyłający wychodzi z założenia, że okoliczności wskazują, iż kontrola skutków przedsięwzięcia wymagana jest na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Sąd odsyłający postuluje także, aby dokonując oceny wstępnej, właściwy organ przestrzegał przepisów art. 6 ust. 3 i 4. Stawia on pytanie, czy w takich okolicznościach przy przeprowadzaniu kontroli organ ten jest związany ostatnimi z wymienionych przepisów?

51. W tym względzie przychyliam się do stanowiska Freistaat Sachsen i Komisji, że nie ma podstaw ku temu, aby jakiegokolwiek znaczenie przypisywać celom lub intencjom tego organu podczas przeprowadzania kontroli wstępnej.

52. Z proponowanej przeze mnie odpowiedzi na pytanie pierwsze wynika, że jedynie zastosowanie obiektywnego kryterium umożliwia dokonanie oceny, czy konieczne jest przeprowadzenie kontroli: czy kontrola wstępna była w pełni zgodna z przepisami art. 6 ust. 3 (oraz, w stosownych przypadkach, art. 6 ust. 4) dyrektywy siedliskowej, a jeżeli nie, to czy niedociągnięcia były takiej natury, że powodowały zagrożenie znaczącym pogorszeniem stanu siedlisk lub niepokojeniem gatunków lub pozostawiały kwestię prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zagrożenia nierozstrzygniętą?

53. Jednakże zgodnie z orzecznictwem wszelkie wymogi nałożone na mocy dyrektywy siedliskowej w związku z tego rodzaju kontrolą wynikają z art. 6 ust. 2, a nie (przynajmniej nie bezpośrednio) z art. 6 ust. 3 i 4. Wymóg ścisłego przestrzegania ostatnich z wymienionych przepisów po prostu z uwagi na intencję leżącą u podstaw oceny wstępnej wydawałby się niezgodny z zasadą pewności prawa, której znaczenie w tym względzie podkreślił Trybunał¹⁴.

54. Niemniej jednak gdyby wymóg tego rodzaju nałożono nie na podstawie dyrektywy siedliskowej, ale na podstawie przepisów prawa krajowego lub praktyki administracyjnej¹⁵, nie mogłoby to w żaden sposób stać w sprzeczności z przepisami art. 6 tej pierwszej, ponieważ poziom ochrony gwarantowany na mocy art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 ma z założenia być jednakowy. Argument wysunięty przez Grüne Liga Sachsen, w myśl którego zmierzając raz do spełnienia wymogów na gruncie art. 6 ust. 3 i 4 przy dokonywaniu oceny wstępnej, władze zobowiązane są do przestrzegania ich przy przeprowadzaniu kontroli następczej, nie może zostać z miejsca odrzucony, jeżeli zasada się na prawie krajowym. Można powiedzieć jedynie, że nie może on opierać się na samej dyrektywie siedliskowej.

55. Jeżeli chodzi o tę dyrektywę w jej wykładni dokonanej przez Trybunał, istotne są wymogi określone w art. 6 ust. 2 – i są one przedmiotem pytania trzeciego. Na tym etapie pragnę jednak wskazać, że gdyby okazało się, że właściwym działaniem, które należało podjąć na mocy art. 6 ust. 2, było stwierdzenie nieważności zatwierdzenia wstępnego i zarządzenie przeprowadzenia zupełnie nowej procedury, wówczas taka nowa procedura, która z definicji zostałaby wszczęta po włączeniu terenu do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, koniecznie musiałaby być zgodna bezpośrednio z art. 6 ust. 3 i 4.

14 — Zobacz na przykład wyrok Komisja/Austria, C-209/04, EU:C:2006:195, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Zobacz pkt 10–12 powyżej. Trybunał przyjął, że administracja krajowa, stosując prawo Unii, może być związana praktyką ogólną – zob. wyrok w sprawach połączonych *the Rank Group*, C-259/10 i C-260/10, EU:C:2011:719, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

Pytanie trzecie: W przedmiocie wymogów nałożonych na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do kontroli następczej i daty, do której odnosić się powinna ta kontrola

56. Po pierwsze, należy zauważyć, że Trybunał wyraźnie orzekł w odniesieniu do planów i przedsięwzięć nieobjętych zakresem art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej w chwili ich przyjęcia, że „nie można wykluczyć, że dane państwo członkowskie w krajowym postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planu lub przedsięwzięcia, które mogą wpływać istotnie na interesy ochrony terenu, powoła się, analogicznie do procedury stanowiącej odstępstwo przewidzianej we art. 6 ust. 4 tej dyrektywy, na powód wynikający z interesu publicznego i będzie mogło, jeśli zasadniczo będą spełnione przesłanki określone w tym przepisie, zezwolić na działalność, która w konsekwencji nie będzie już niedozwolona na mocy ust. 2 tego artykułu. Jednak aby móc zweryfikować, czy spełnione są warunki przewidziane w art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43, oddziaływanie planu lub przedsięwzięcia powinno zostać uprzednio zbadane zgodnie z art. 6 ust. 3 tej dyrektywy”¹⁶.

57. Rodzaj sytuacji, do której w przywołanym orzecznictwie nawiązuje Trybunał, wydaje mi się w dużym stopniu pokrywać się z powtórą oceną dokonaną w październiku 2008 r. w sprawie w postępowaniu głównym opisanej przez sąd odsyłający, w zakresie, w jakim ta powtórna ocena zgodna była z przepisami art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej i potwierdziła decyzję ustalającą plan zabudowy w drodze odstępstwa z wyznaczeniem środków kompensujących.

58. W tych okolicznościach z orzecznictwa Trybunału wydaje się płynąć wniosek, że o ile konieczność przeprowadzenia kontroli lub dokonania powtórnej oceny w październiku 2008 r. mogła zasadać się bezpośrednio na art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, procedura ta musiała spełniać wszystkie wymogi przewidziane w art. 6 ust. 3 i 4.

59. Jednakże nie we wszystkich okolicznościach może tak być, z przyczyn, które przedstawiłam powyżej, w szczególności w pkt 48. Dla przykładu: mogą wystąpić sytuacje, gdzie kontrola jest zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej konieczna po prostu do zweryfikowania, czy działania, które należy podjąć w myśl tego ustępu, rzeczywiście unikają jakiegokolwiek pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków w rozumieniu tego przepisu, ale nie ma potrzeby dokonywania nowej oceny skutków przedsięwzięcia dla celów art. 6 ust. 3 i nie ma mowy o wprowadzeniu odstępstwa w drodze art. 6 ust. 4.

60. Drugą kwestią, jaką należy rozważyć w kontekście tego pytania, jest problem daty, w odniesieniu do której należy dokonać powtórnej oceny. Czy w niniejszej sprawie przedmiotem powtórnej oceny powinien być stan ochrony terenu oraz skutki przedsięwzięcia w postaci budowy mostu w stanie możliwym do zweryfikowania w 2003 lub 2004 r., w czasie, gdy, odpowiednio, przeprowadzono pierwotną ocenę oddziaływania i wydano decyzję ustalającą plan zabudowy, czy w 2008 r., gdy przeprowadzono powtórna ocenę i gdy prace związane z budową mostu już się rozpoczęły? Jasne jest, że wybór daty będzie miał wpływ na wyniki powtórnej oceny.

61. Moim zdaniem odpowiedź wynika z charakteru obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, a więc przepisie, na podstawie którego konieczne może być przeprowadzenie kontroli lub dokonanie powtórnej oceny w okolicznościach takich jak te w postępowaniu głównym. Obowiązki te dotyczą bieżącego monitorowania rozpatrywanego terenu, a możliwe działania, jakie należy podjąć celem uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków, to jedynie takie, które są odpowiednie w chwili ich podjęcia w świetle tego bieżącego monitorowania.

16 — Wyrok Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, pkt 34, przytaczający wyrok Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 156, 157.

62. Podsumowując nieco innymi słowy: w zakresie, w jakim w okolicznościach w postępowaniu głównym wymagana była kontrola oceny wstępnej, konieczność jej przeprowadzenia wynikała z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, a zatem należało przeprowadzić ją przyjmując za podstawę sytuację, jaka rozwinęła się do tamtej daty (2008 r.); jednak w zakresie, w jakim kontrola prowadziła do odstępstwa na gruncie art. 6 ust. 4, należało przestrzegać wszystkich wymogów przewidzianych w art. 6 ust. 3.

Pytanie czwarte: W przedmiocie znaczenia, jakie w postępowaniu głównym należy przypisywać okoliczności, że realizację przedsięwzięcia zakończono, ponieważ decyzja ustalająca warunki zabudowy stała się ostateczna i wykonalna

63. Pytanie czwarte zadane przez sąd odsyłający zakłada nie tylko konieczność przeprowadzenia kontroli oceny wstępnej po umieszczeniu terenu w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, lecz także że kontrola faktycznie przeprowadzona w 2008 r. sama w sobie nie spełniała w pełni wymogów określonych w dyrektywie siedliskowej. Sąd odsyłający zmierza do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy fakt, że wszystkie możliwe środki zaskarżenia dostępne na mocy prawa krajowego zostały wyczerpane zanim rozpoczęły się prace i zanim miała miejsce kontrola, tak że decyzja ustalająca warunki zabudowy zyskała już wówczas status decyzji ostatecznej, należy brać pod uwagę na obecnym etapie, gdy budowę mostu zakończono i otwarto na nim ruch. Sąd pragnie wiedzieć w szczególności, czy okoliczność ta może wpłynąć na ważność odstępstwa zgodnie z przepisami art. 6 ust. 4 dyrektywy.

64. Po pierwsze, nie wydaje mi się możliwe, aby okoliczność uprawomocnienia się decyzji ustalającej warunki zabudowy w świetle krajowych przepisów proceduralnych była w jakikolwiek sposób wykorzystana celem ograniczenia konieczności zachowania zgodności z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Gdyby tak było, zostałaby naruszona skuteczność dyrektywy i dopuszczona możliwość stosowania różnych norm w poszczególnych państwach członkowskich, co stanowiłoby skutek całkowicie sprzeczny z ideą tworzenia i utrzymywania „spójnej europejskiej sieci ekologicznej specjalnych obszarów ochrony”. Wymogi przewidziane w dyrektywie muszą mieć w każdym czasie jednakowe zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich.

65. Ponadto art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej określa bieżące obowiązki. Nawet w sytuacji gdy decyzja ustalająca plan zabudowy zostanie wydana w drodze procedury w pełni zgodnej z przepisami art. 6 ust. 3 i 4, państwa członkowskie muszą nadal podejmować odpowiednie działania celem uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków. Zasada ta musi mieć zastosowanie a fortiori w sytuacji, gdy procedura nie była w pełni poprawna i wymaga skorygowania błędów. Chociaż pewność prawa wynikająca z ostatecznej decyzji ustalającej warunki zabudowy jest czynnikiem, który należy mieć na względzie, nie może on przeważać nad koniecznością stałego monitorowania i stosowania bieżących środków zapobiegawczych. W zależności od okoliczności może ona raczej powodować konieczność rekompensaty wobec podmiotów, które pokładały uzasadnione oczekiwania w związku z tą decyzją i podjęły się realizacji przedsięwzięcia w oparciu o nią.

66. Kwestie powstałe w kontekście niniejszego pytania wykraczają jednak dalej. Nie chodzi jedynie o to, że w postępowaniu głównym decyzja ustalająca warunki zabudowy uprawomocniła się, ale także o to, że most zbudowano (w efekcie doprowadzając do pogorszenia stanu siedlisk i niepokojenia gatunków, mimo że uznano realizację za uzasadnioną z nadrzędnych względów interesu publicznego) i oddano do użytku (z możliwością dalszego oddziaływania na dane siedliska i gatunki). W tym kontekście sąd odsyłający rozpatruje założenie, że stwierdzenie wadliwości pierwotnej oceny i kontroli mogłoby prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy, z daleko idącymi konsekwencjami zarówno pod względem ekologicznym, jak i gospodarczym, gdyby uznano, że most należy rozebrać.

67. Gdyby założenie to okazało się słuszne, należałoby rozważyć, jakie działania mogły zostać podjęte zgodnie z dyrektywą siedliskową.

68. Działania te musiałyby być „odpowiednie” w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Należałoby je ustalić na podstawie sytuacji według stanu na chwilę obecną. Innymi słowy, konieczne byłoby wzięcie pod uwagę faktu, że most został zbudowany, i wyważenie konsekwencji środowiskowych pozostawienia go w tym miejscu (jako obiektu dopuszczonego do ruchu) względem zamknięcia mostu (lub ograniczenia jego użytkowania) czy wręcz usunięcia go. Działania musiałyby w największym możliwym zakresie nieść skutek w postaci *unikania* pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków. Jednakże w sytuacji, gdy doszło już do pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków, należałoby wziąć pod uwagę także wymóg przewidziany w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w zakresie ustalenia priorytetów dla zachowania *lub odtworzenia*, we właściwym stanie ochrony, siedlisk lub gatunków, oraz wymogi w zakresie zagospodarowania przewidziane w art. 6 ust. 1.

69. Istnieje dość duże prawdopodobieństwo, że tego rodzaju ważenie interesów i priorytetów doprowadziłoby do konstatacji, że most należy pozostawić na miejscu, z zastrzeżeniem określonych działań zapobiegawczych i zagospodarowania. W przeciwnym razie jakkolwiek wniosek w sprawie rozbiórki należałoby (moim zdaniem) uznać – tak jak pierwotny wniosek w sprawie budowy mostu – za „plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, i sam podlegałby kontroli wymaganej na mocy tego przepisu, zanim możliwa byłaby jego realizacja.

70. Jednakże przychyliłabym się do stanowiska Komisji, zgodnie z którym ważenie różnych opcji, przykładowo kosztu ekonomicznego rozbiórki mostu i odszkodowania dla dewelopera, jest zasadniczo pozbawione znaczenia. Chociaż „nadrzędne względy interesu publicznego”, na które powoływano się w toku oceny wstępnej, mogą nadal być przywoływane, to jeżeli chodzi o art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, nie mogą być one wspierane oczywistym interesem publicznym w postaci oszczędności wydatków (a w każdym razie takiego interesu prawdopodobnie nie uznano by za nadrzędny w przypadku zastosowania art. 6 ust. 4 akapit drugi w odniesieniu do typów siedlisk przyrodniczych lub gatunków o znaczeniu priorytetowym). Przyjęcie takiego podejścia byłoby równoznaczne z utrzymywaniem przedsięwzięć szkodliwych dla środowiska na tej tylko podstawie, że naprawienie braku właściwego przestrzegania wymogów przewidzianych w dyrektywie byłoby zbyt kosztowne.

Wnioski

71. W świetle wszystkich powyższych rozważań jestem zdania, iż na pytanie podniesione przez Bundesverwaltungsgericht Trybunał powinien odpowiedzieć w następujący sposób:

W okolicznościach, w których plan lub przedsięwzięcie niezwiązane bezpośrednio z zagospodarowaniem terenu Natura 2000, ale mogące w sposób istotny na niego oddziaływać, zatwierdzono po tym, jak teren zgłoszono Komisji, ale przed ujęciem go w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty na podstawie oceny oddziaływania przeprowadzonej także między tymi datami, a prace w ramach przedsięwzięcia rozpoczęły się już po włączeniu terenu do wykazu, przepisy dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory podlegają następującej wykładni:

- 1) W sytuacji gdy ocena wstępna i procedura udzielenia zezwolenia były w pełni zgodne z art. 6 ust. 3 i 4 tej dyrektywy, art. 6 ust. 2 co do zasady nie wymaga przeprowadzenia kontroli tej procedury; jednakże zmiana w okolicznościach dotyczących terenu lub szczegółach przedsięwzięcia może powodować konieczność dokonania kontroli oceny w świetle sytuacji, która uległa zmianie, jako odpowiedniego działania mającego na celu uniknięcie pogorszenia stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków. Jeżeli procedura wstępna była niezgodna z art. 6 ust. 3 i 4, kontrola stanowi odpowiednie działanie wymagane na mocy art. 6 ust. 2, w sytuacji gdy

niedociągnięcia w odniesieniu do procedury były takiej natury, że powodowały zagrożenie znaczącym pogorszeniem stanu siedlisk lub niepokojeniem gatunków lub pozostawiały kwestię prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zagrożenia nierozstrzygniętą.

- 2) Okoliczność, że władze realizujące procedurę wstępną zmierzały do spełnienia wymogów art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy 92/43, nie skutkuje powstaniem na mocy tej dyrektywy obowiązku w zakresie przestrzegania tych samych przepisów podczas kontroli następczej w związku z tą procedurą; nie jest jednak niezgodne z dyrektywą, by obowiązek wywodzić z prawa krajowego.
- 3) W sytuacji gdy procedura wstępna stanowi odpowiednie działanie wymagane na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43, kontrola ta musi opierać się na sytuacji zaistniałej w chwili jej przeprowadzania. W sytuacji gdyby prowadziła ona do analogicznego zastosowania odstępstwa na gruncie art. 6 ust. 4 tej dyrektywy, musi ona spełniać także wszelkie wymogi, o których mowa w art. 6 ust. 3.
- 4) Z kolei w sytuacji gdy kontrola taka wykaże nieprawidłowości po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia, okoliczność, że na gruncie prawa krajowego zezwolenie uprawomocniło się i nie przysługują już żadne środki zaskarżenia, jest bez znaczenia dla określania działań, jakie należy podjąć zgodnie z dyrektywą 92/43. Działania te muszą mieć na celu unikanie dalszego pogarszania stanu siedlisk lub niepokojenia gatunków na danym terenie zgodnie z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, w stosownych przypadkach powinny mieć na celu odtworzenie właściwego stanu ochrony, a jeżeli obejmują demontaż ukończonego przedsięwzięcia, podlegają ocenie zgodnie z art. 6 ust. 3. W ostatnim z wymienionych przypadków koszt ekonomiczny rozbiórki nie może stanowić nadrzędnego względu interesu publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 4.