Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 18 października 2018 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 4 ust. 1 – Załączniki II i III – Wyznaczenie specjalnych obszarów ochrony (SOO) – Morświn

W sprawie C-669/16

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 23 grudnia 2016 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Norris-Usher i C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowanemu przez G. Brown, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez R. Palmera i M. Armitage'a, barristers,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: E. Regan, prezes piątej izby, pełniący obowiązki prezesa szóstej izby, C.G. Fernlund i S. Rodin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie wyznaczając terenów dla ochrony morświna (*Phocoena phocoena*), Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 4 ust. 1 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową") i załączników II i III do tej dyrektywy, oraz że w ten sposób, nie przyczyniając się do tworzenia sieci Natura 2000 proporcjonalnie do występowania na swoim terytorium siedlisk tego gatunku, Zjednoczone Królestwo uchybiło również zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

Ramy prawne

2 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywa siedliskowa 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".

3 Artykuł 1 tej dyrektywy, który definiuje główne pojęcia w niej używane, stanowi:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

[…]

g) gatunki ważne dla Wspólnoty oznaczają te gatunki, które w obrębie terytorium określonego w art. 2 są:
   (i) zagrożone, z wyjątkiem tych gatunków, których naturalny zasięg na tym terytorium jest znikomy i które nie są zagrożone lub podatne na zagrożenie w zachodnim regionie palearktycznym;

   lub
   (ii) podatne na zagrożenie, to znaczy takie, o których sądzi się, że mogą w najbliższej przyszłości przejść do kategorii gatunków zagrożonych, jeśli czynniki będące przyczyną zagrożenia będą na nie nadal oddziaływać;

   lub
   (iii) rzadkie, to znaczy o niewielkich populacjach, które nie są obecnie ani zagrożone, ani podatne na zagrożenie, ale podlegają ryzyku zagrożenia. Gatunki występują w obrębie ograniczonych obszarów geograficznych lub są znacznie rozproszone na większym obszarze,

   lub
   (iv) endemiczne i wymagające specjalnej uwagi ze względu na szczególny charakter ich siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na te siedliska lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na stan ich ochrony.

   Gatunki te są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku II lub w załączniku IV albo V;

[…]

j) teren oznacza geograficznie określony obszar o wyraźnie wyznaczonym rozmiarze;

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 i/lub przyczynia się znacząco do zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu lub regionów biogeograficznych.

W przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach terenom mającym znaczenie dla Wspólnoty odpowiadają tereny w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, stanowiące fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia lub reprodukcji;

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

[…]”.

4 Artykuł 3 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. 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.

Sieć Natura 2000 obejmie specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą [Rady] 79/409/EWG [z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 98)].

2. Każde państwo członkowskie bierze udział w tworzeniu Natury 2000 proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, o których mowa w ust. 1. W tym celu każde państwo członkowskie wyznacza, zgodnie z art. 4, tereny stanowiące specjalne obszary ochrony przy uwzględnieniu celów określonych w ust. 1”.

5 Procedura wyznaczania specjalnych obszarów ochrony (zwanych dalej „SOO”) jest określona w art. 4 dyrektywy siedliskowej i przebiega w czterech etapach.

6 Co się tyczy, po pierwsze, identyfikacji terenów i zgłoszenia ich Komisji, art. 4 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 1) oraz stosownych informacji naukowych każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują […]. W przypadku gatunków zwierząt rozmieszczonych na dużych obszarach te tereny odpowiadają miejscom w obrębie naturalnego zasięgu tych gatunków, w których występują fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W przypadku gatunków wodnych, o zasięgu obejmującym duże obszary, te tereny zostaną zaproponowane tylko tam, gdzie istnieje dający się jednoznacznie określić obszar, na którym występują fizyczne i biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W stosownych przypadkach państwa członkowskie proponują przyjęcie wykazu terenów w świetle wyników nadzoru, określonego w art. 11.

Niniejszy wykaz zostaje przekazany Komisji w ciągu trzech lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy, wraz z informacją na temat każdego terenu. Taka informacja obejmuje mapę terenu, jego nazwę, lokalizację, wielkość oraz dane wynikające z zastosowania kryteriów wymienionych w załączniku III (etap 1), przedstawione na formularzu określonym przez Komisję zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 21".

7 Z chwilą gdy zainteresowane państwo członkowskie przekazało wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują, z art. 4 ust. 2 akapity pierwszy i drugi niniejszej dyrektywy wynika, że Komisja, po drugie, w oparciu o ten wykaz i w porozumieniu z zainteresowanym państwem członkowskim, opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (zwanych dalej „TZW"). Po trzecie, zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit trzeci i art. 4 ust. 3 tej samej dyrektywy, wykaz terenów wybranych jako TZW zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21. Po czwarte, z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wynika, że po zatwierdzeniu danego TZW zgodnie z tą procedurą zainteresowane państwo członkowskie wyznacza ten teren jako SOO.

8 Załącznik II do dyrektywy siedliskowej, wyliczający gatunki roślin i zwierząt ważnych dla Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia SOO, w lit. a) wymienia „Zwierzęta", między innymi „Kręgowce", wśród których figuruje, w wykazie gatunków „Cetacea", morświn.

9 Załącznik III do omawianej dyrektywy jest zatytułowany „Kryteria wyboru terenów kwalifikujących się do określenia jako [TZW] i wyznaczenia jako [SOO]". W tytule „Etap 1: Ocena na szczeblu krajowym względnego znaczenia terenów dla każdego z typów siedlisk przyrodniczych z załącznika I i każdego gatunku z załącznika II (w tym typów siedlisk i gatunków o znaczeniu priorytetowym)" jest zawarta sekcja B, w której wyliczono w następujący sposób „[k]ryteria oceny terenu dla danego gatunku z załącznika II":

„a) Wielkość i zagęszczenie populacji gatunku żyjącej w obrębie terenu w stosunku do populacji żyjących w obrębie terytorium państwa.

b) Poziom ochrony cech siedliska, które są ważne dla danego gatunku i możliwości odbudowy.

c) Stopień odizolowania populacji żyjącej w obrębie terenu w stosunku do naturalnego zasięgu gatunku.

d) Ocena globalna wartości terenu dla ochrony danego gatunku".

10 Ta część załącznika III do omawianej dyrektywy zawiera również sekcję C, która uściśla, że na podstawie kryteriów wymienionych w sekcji B „państwa członkowskie sklasyfikują tereny, które proponują do umieszczenia w wykazach krajowych, kwalifikujące się do określenia jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z ich względną wartością dla ochrony każdego z typów siedlisk przyrodniczych z załącznika I lub każdego gatunku z załącznika II".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

11 W 2012 r. do Komisji wpłynęła skarga organizacji pozarządowej World Wildlife Fund UK dotycząca, w szczególności, niewyznaczenia przez Zjednoczone Królestwo SOO dla morświna.

12 Na poparcie tej skargi World Wildlife Fund UK załączyło sprawozdanie zatytułowane „Ochrona morświna na morzach brytyjskich", sporządzone przez dwóch ekspertów omawianego gatunku, Petera Evansa i Siana Priora (zwane dalej „sprawozdaniem Evansa i Priora"). Sprawozdanie to identyfikowało sześć terenów, które na podstawie dostępnych danych naukowych winne były być wyznaczone jako SOO dla tego gatunku. Były to tereny odpowiednio pod nazwą „Western Scotland and Inner Hebrides", „North & West Anglesey", „South-west Llyn", „South Cardigan Bay", „Pembrokeshire

Marine/Sir Benfro Forol" oraz „Outer Bristol Channel". Według wspomnianego sprawozdania pięć innych terenów kwalifikowało się ponadto do wyznaczenia jako stanowiących część sieci SOO, a mianowicie tereny pod nazwą „Northern Isles", „Moray Firfth", rozciągające się na Wschodnie Grampiany, „Eastern England", „Dogger Bank" oraz „Skerries and Causeway", znajdujące się w Irlandii Północnej. Sprawozdanie Evansa i Priora zawierało projekty standardowych formularzy danych dla każdego z tak zidentyfikowanych terenów.

13 We wrześniu 2012 r. Zjednoczone Królestwo stwierdziło obecność morświna na 34 terenach należących do sieci Natura 2000, które zaproponowało na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ale, jeśli chodzi o kryterium populacji, przyznało temu gatunkowi jedynie ocenę „D", co oznacza, że 33 tereny z zaproponowanych 34 nie mogły zostać uwzględnione dla tego gatunku na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy w celu utworzenia TZW, a następnie SOO. Tylko jeden teren został zidentyfikowany w Zjednoczonym Królestwie jako spełniający kryterium populacji „C", to jest teren UK0030383 „Skerries and Causeway".

14 W dniu 25 października 2012 r. Komisja formalnie skierowała do rządu Zjednoczonego Królestwa pytania w ramach projektu EU Pilot.

15 Zjednoczone Królestwo udzieliło oficjalnie, w ramach tego samego projektu, odpowiedzi na te pytania w dniu 17 grudnia 2012 r.

16 Uznawszy, że zaproponowanie tylko jednego terenu dla omawianego gatunku jest, biorąc pod uwagę sprawozdania Evansa i Priora, niewystarczające, w dniu 21 czerwca 2013 r. Komisja skierowała do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła mu niewywiązanie się z obowiązku wyznaczenia terenów dla morświna, zgodnie z art. 3 ust. 2 i z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

17 Pismem z dnia 19 sierpnia 2013 r. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało na wezwanie do usunięcia uchybienia, negując zasadniczo fakt, że sprawozdanie Evansa i Priora przedstawiało dowody wystarczające, aby wykazać istnienie innych terenów zasługujących na zaproponowanie na podstawie istniejących stosownych informacji naukowych. Zjednoczone Królestwo wskazało niemniej, że kontynuuje swoje badania w tej kwestii celem zaproponowania, na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, innych terenów dla morświna.

18 W związku z tym, że żaden inny teren nie został w tym celu zaproponowany, Komisja w dniu 17 października 2014 r. wystosowała do Zjednoczonego Królestwa uzasadnioną opinię na podstawie art. 258 akapit pierwszy TFUE, w której zarzuciła temu państwu niewywiązanie się z obowiązku zaproponowania, zgodnie z art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 tej dyrektywy, wystarczającej liczby terenów dla morświna.

19 W uzasadnionej opinii Komisja przypomniała z jednej strony, że w dniu jej wysłania jedynym terenem wyznaczonym na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej był teren „Skerries and Causeway" i że z drugiej strony dowody przedstawione w projektach standardowych formularzy danych, jakie zostały zawarte w sprawozdaniu Evansa i Priora, stanowiły „najlepsze dostępne dowody" celem wyznaczenia terenów na podstawie tego przepisu. Komisja ponadto wskazała, że obawia się, iż niewywiązanie się z tego obowiązku, a co za tym idzie nieprzyznanie tym terenom ochrony wynikającej z art. 6 omawianej dyrektywy, oznacza między innymi konkretnie, że wnioski dotyczące morskich farm wiatrowych będą mogły być rozpatrywane bez względu na ich wpływ na populacje morświna.

20 Termin na zastosowanie się do uzasadnionej opinii został wyznaczony na dzień 16 grudnia 2014 r.

21 W odpowiedzi z dnia 16 grudnia 2014 r. Zjednoczone Królestwo przedstawiło środki podjęte celem zidentyfikowania i zaproponowania terenów dla morświna, jak również planowany harmonogram zakończenia niezbędnych w tym celu prac, w tym przeprowadzenia konsultacji publicznych.

22 W dniu 29 stycznia 2015 r. w Brukseli (Belgia) miało miejsce spotkanie przedstawicieli Komisji oraz Zjednoczonego Królestwa w celu bardziej szczegółowego omówienia działań Zjednoczonego Królestwa podjętych w następstwie uzasadnionej opinii. Przy tej okazji to państwo członkowskie przedstawiło mapę obszarów wyznaczonych do potencjalnej konsultacji publicznej.

23 Za pośrednictwem poczty elektronicznej z dnia 28 maja 2015 r. Zjednoczone Królestwo przekazało Komisji kopię pierwotnej opinii swojego organu doradczego prawa publicznego oraz dokument objaśniający, opisujący sposób, w jaki kryteria wymienione w dyrektywie siedliskowej zostały zastosowane w pierwotnej analizie. Dokumenty te określały osiem obszarów wyznaczonych do potencjalnej konsultacji publicznej, rozmieszczonych na trzech „jednostkach zarządzających", tak aby uzyskać „reprezentatywną sieć terenów".

24 Przekazawszy Komisji w dniu 3 grudnia 2015 r. uaktualnioną wersję harmonogramu, która zakładała dodatkowe, co najmniej ośmiomiesięczne opóźnienie, Zjednoczone Królestwo w dniu 19 stycznia 2016 r. poinformowało Komisję o ogłoszeniu konsultacji publicznej dotyczącej wyznaczenia terenów, które mogłyby być zaproponowane dla morświna, w odniesieniu do pięciu terenów zaproponowanych w Anglii, w Walii i w Irlandii Północnej.

25 W dniu 23 marca 2016 r. odrębna konsultacja publiczna została ogłoszona dla terenu znajdującego się w Szkocji.

26 W dniu 22 września 2016 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie zaproponowało, aby obszar zwany „Inner Hebrides and Minches", znajdujący się na wodach szkockich, został uznany za SOO dla morświna w zachodniej Szkocji.

27 Uznawszy, że Zjednoczone Królestwo nie podjęło w ten sposób środków wymaganych do wywiązania się z zobowiązań ciążących na nim na podstawie art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, w dniu 23 grudnia 2016 r. Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności skargi

28 Odrębnym pismem procesowym z dnia 14 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo podniosło zarzut niedopuszczalności niniejszej skargi oparty na art. 151 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

29 Decyzją z dnia 26 września 2017 r. zarzut niedopuszczalności został pozostawiony do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie, a Zjednoczone Królestwo zostało wezwane do złożenia odpowiedzi na skargę.

Argumentacja stron

30 Zjednoczone Królestwo utrzymuje zasadniczo, że skarga jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim zarzuty zawarte w skardze są skierowane w szczególności przeciwko środkom, które zostały podjęte dopiero po upływie terminu wyznaczonego na zastosowanie się do uzasadnionej opinii, to znaczy w szczególności przedstawionej przez to państwo członkowskie w dniu 22 września 2016 r. propozycji utworzenia dodatkowego SOO, zwanego „Inner Hebrides and Minches", znajdującego się na wodach szkockich.

31 Ponadto w pkt 33 skarga wyraźnie odwołuje się do niewystarczającego charakteru „terenów" zaproponowanych dla morświna, podczas gdy uzasadniona opinia opierała się na tym, że Zjednoczone Królestwo ograniczyło się do zaproponowania tylko jednego terenu mającego stać się SOO. Otóż

w pkt 57 i 58 skargi Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu fakt, że wyznaczenie terenu „Inner Hebrides and Minches" nie pozwoliło mu wywiązać się z ciążących na nim zobowiązań na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

32 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, aby móc mu zarzucić, że nie wywiązało się ze zobowiązań ciążących na nim na podstawie omawianej dyrektywy poprzez zaproponowanie, jako potencjalnego SOO, terenu „Inner Hebrides and Minches", Komisja powinna była wszcząć w tym względzie postępowanie poprzedzające wniesienie skargi.

33 W konsekwencji skarga zawiera, naruszając w tym względzie zasady wynikające z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zarzuty nowe w stosunku do tych zawartych w uzasadnionej opinii, przedstawione przeciwko środkom krajowym podjętym po przyjęciu tejże opinii.

34 W tych okolicznościach niniejsza skarga powinna zostać uznana za niedopuszczalną, bez konieczności badania sprawy co do istoty, w przeciwnym razie zostaną naruszone podstawowe gwarancje przysługujące państwom członkowskim na podstawie art. 258 ust. 1 TFUE.

35 Według Komisji elementy zawarte w skardze są zgodne z zarzutami sformułowanymi w uzasadnionej opinii zgodnie z wymogami art. 258 TFUE i zasadami ustalonymi w orzecznictwie Trybunału. Zarzut niedopuszczalności powinien zatem zostać oddalony.

36 Otóż, po pierwsze, naruszenie stwierdzone w uzasadnionej opinii i to stwierdzone w skardze dotyczy zasadniczo tego samego uchybienia przypisywanego Zjednoczonemu Królestwu, to znaczy niezaproponowania wystarczającej liczby terenów dla morświna na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i poprzez to uchybienia zobowiązaniu do przyczyniania się do tworzenia sieci Natura 2000. Przywołanie rozmaitych terenów w skardze miało raczej na celu wykazanie, że Zjednoczone Królestwo w dalszym ciągu nie wywiązuje się ze swojego obowiązku zaproponowania wystarczającej liczby terenów. To w tym kontekście należałoby odczytać całość skargi, w tym jej pkt 33.

37 Następnie Komisja twierdzi, że ze skargi jasno wynika, iż odniesienie do faktów i okoliczności mających miejsce po dniu 16 grudnia 2014 r. ma na celu jedynie przedstawienie Trybunałowi pełnego stanu faktycznego i sprecyzowanie „dla celów wyczerpującego rozpatrzenia sprawy", że zdaniem Komisji naruszenie trwało w dniu wniesienia skargi.

38 Wreszcie, nawet jeśli Trybunał miałby uznać, że zakres skargi przekracza zakres zarzutów sformułowanych w uzasadnionej opinii z uwagi na to, iż odnosi się ona do faktów i okoliczności mających miejsce po dniu 16 grudnia 2014 r., okoliczność ta nie może w każdym razie prowadzić do wniosku, że skarga jest niedopuszczalna w całości.

Ocena Trybunału

39 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE jest określony w uzasadnionej opinii Komisji, wobec czego skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia (wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja/Portugalia, C-171/08, EU:C:2010:412, pkt 25; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 37).

40 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika również, że istnienie uchybienia powinno być oceniane w oparciu o stan faktyczny w państwie członkowskim, jaki miał miejsce w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał (wyroki: z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Grecja, C-351/13, niepublikowany, EU:C:2014:2150, pkt 20; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 40).

41 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że zarówno w uzasadnionej opinii, jak i w skardze Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, iż nie wyznaczając terenów dla ochrony gatunku morświna i w konsekwencji nie przyczyniając się do tworzenia sieci Natura 2000, państwo to uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

42 W tym względzie, po pierwsze, w zakresie, w jakim w skardze są wspomniane „tereny" zaproponowane dla morświna, należy zauważyć, że to odniesienie w liczbie mnogiej stanowi zasadniczo jedynie odzwierciedlenie brzmienia odpowiednich przepisów dyrektywy siedliskowej.

43 Po drugie, o ile jest prawdą, że, jak podkreśla to także Zjednoczone Królestwo, w uzasadnionej opinii była mowa tylko o terenie „Skerries and Causeway", jedynym terenie zaproponowanym przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, podczas gdy w pkt 57 i 58 skargi Komisja wypowiada się na temat zaproponowania terenu „Inner Hebrides and Minches", które nastąpiło, co więcej, po upływie wspomnianego terminu, o tyle z lektury powyższych fragmentów skargi w ich kontekście wynika, że Komisja dokonała odniesienia do tego ostatniego terenu jedynie w trosce o wyczerpujące rozpatrzenie sprawy i tytułem uzupełnienia, nie rozszerzając w ten sposób przedmiotu sporu określonego w spójny sposób we wnioskach uzasadnionej opinii i w żądaniach skargi.

44 W każdym wypadku, w myśl orzecznictwa wspomnianego w pkt 40 niniejszego wyroku, owa druga propozycja terenu nie będzie rozważana przez Trybunał w ramach oceny zarzucanego naruszenia w niniejszej sprawie (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 69).

45 Wynika stąd, że skarga jest dopuszczalna.

Istota sprawy

Argumentacja stron

46 Komisja podnosi, że Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, jak również załączników II i III do niej w zakresie, w jakim zobowiązania te dotyczą ochrony morświna.

47 Zgodnie z powyższymi przepisami państwa członkowskie, na których terytorium znajdują się tereny występowania morświna, były zobowiązane do przekazania Komisji najpóźniej do dnia 10 czerwca 1995 r., wykazu terenów zaproponowanych dla ochrony tego gatunku. Mając na względzie kompleksowość tworzenia sieci Natura 2000 na obszarach morskich składających się z rozmaitych SOO, Komisja na początku nie występowała ze skargą przeciwko tym państwom członkowskim, które nie dotrzymały tego terminu. Niemniej jednak komunikat Komisji COM(2006) 216 z dnia 22 maja 2006 r., zatytułowany „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości – Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka", przewidywał, że sieć Natura 2000 na obszarach morskich winna być utworzona najpóźniej do 2012 r. i wszystkie państwa członkowskie, w których występuje morświn w regionie atlantyckim, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, były w stanie zidentyfikować stosowne tereny na swoich wodach morskich w tym terminie.

48 Zjednoczone Królestwo natomiast, na dzień 16 grudnia 2014 r., zaproponowało tylko jeden teren dla morświna, to jest teren „Skerries and Causeway", co należy uznać za niewystarczające dla zagwarantowania dochowania obowiązku sporządzenia pełnego wykazu terenów, przewidzianego w art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. W zakresie, w jakim niedochowanie tego obowiązku w rezultacie utrudniło utworzenie sieci Natura 2000, o którym mowa w art. 3 ust. 1 omawianej dyrektywy, Zjednoczone Królestwo uchybiło również temu ostatniemu zobowiązaniu.

49 Według Komisji niewystarczający charakter wykazu proponującego tylko jeden teren po pierwsze wynika z faktu, że, według informacji, jakimi Komisja dysponuje na podstawie sprawozdań, o których mowa w art. 17 dyrektywy siedliskowej, 56% zasięgu omawianego gatunku w regionie atlantyckim znajduje się na wodach morskich Zjednoczonego Królestwa, a tymczasem teren zaproponowany przez to państwo członkowskie pokrywa zaledwie 0,1% tego zasięgu.

50 Po drugie, sprawozdanie Evansa i Priora identyfikowało sześć terenów, dla których istotne dostępne informacje w dniu opublikowania tego sprawozdania w 2012 r., winny były skłonić Zjednoczone Królestwo do zaproponowania ich jako potencjalnych SOO, a pięć innych terenów jako kwalifikujących się do zaproponowania w celu włączenia do sieci SOO.

51 Po trzecie, niewystarczający charakter wykazu zawierającego tylko jeden teren dla morświna w Zjednoczonym Królestwie został potwierdzony przez inne źródła, takie jak wnioski biogeograficznej sesji morskiej dla regionu atlantyckiego Natura 2000, która miała miejsce w Galway (Irlandia) w dniach 24 i 25 marca 2009 r., jak również pierwotna opinia Joint Nature Conservation Committee (wspólnego komitetu ochrony przyrody), która identyfikowała osiem potencjalnych terenów dla morświna na wodach morskich Zjednoczonego Królestwa.

52 Po czwarte, inne państwa członkowskie były w stanie wyznaczyć tereny dla morświna, które znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie terenu zidentyfikowanego w sprawozdaniu Evansa i Priora, jako zasługującego na wyznaczenie jako SOO, ale Zjednoczone Królestwo terenu tego nie zaproponowało.

53 Komisja odrzuca argumentację Zjednoczonego Królestwa podważającą znaczenie i zasadność informacji oraz dowodów, na których się opiera, w szczególności sprawozdania Evansa i Priora. Zjednoczone Królestwo nie może także się powoływać na kompleksowość i trudności związane z identyfikacją terenów morskich. Zresztą to państwo członkowskie wielokrotnie nie respektowało swoich własnych przewidywanych harmonogramów.

54 Komisja zauważa ponadto, że dodatkowy teren, który Zjednoczone Królestwo wyznaczyło po dniu 16 grudnia 2014 r., to jest teren „Inner Hebrides and Minches", jest również niewystarczający dla zapewnienia poszanowania obowiązków wynikających z dyrektywy siedliskowej, ponieważ łączna powierzchnia tego terenu i terenu „Skerries and Causeway" pokrywa mniej niż 3% szacowanego zasięgu morświna w regionie atlantyckim wód morskich Zjednoczonego Królestwa.

55 W odpowiedzi na skargę Zjednoczone Królestwo podkreśla przede wszystkim, że identyfikacja potencjalnych SOO odpowiednich dla morświna jest procesem niesłychanie trudnym, w szczególności z uwagi na fakt, że dyrektywa siedliskowa wyraźnie wymaga, aby tereny były proponowane jako SOO tylko wówczas, gdy są to tereny mogące być „jednoznacznie określ[one]", że odpowiedni charakter danego terenu w celu jego identyfikacji jako potencjalnego SOO winien podlegać rygorystycznej ocenie naukowej i że należy bezwzględnie unikać wykorzystywania nadaremnie zasobów dla terenów, które z całą oczywistością nie przyczynią się do realizacji celów dyrektywy siedliskowej i sieci Natura 2000. Wytyczenie terenów będących potencjalnymi SOO okazuje się być szczególnie trudne w przypadku morświna, ponieważ należy on do waleni z natury bardzo rozpowszechnionych, a których zachowania rozrodcze są stosunkowo mało poznane. Niemniej jednak, jeśli chodzi o wspomniane wytyczenie, Zjednoczone Królestwo dokonało znaczących postępów od daty uzasadnionej opinii, a następnie od daty wniesienia niniejszej skargi.

56 Jednakże Zjednoczone Królestwo przyznaje, że w momencie upływu terminu wyznaczonego na zastosowanie się do uzasadnionej opinii zidentyfikowanie i zaproponowanie przez Zjednoczone Królestwo wykazu zawierającego tylko jeden teren stanowiący potencjalny SOO, to jest teren pod nazwą „Skerries and Causeway", były niewystarczające dla zapewnienia poszanowania zobowiązań państwa członkowskiego wynikających z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do

morświna. W tym zakresie Zjednoczone Królestwo przyznaje, że nie wywiązało się również – w tym terminie – z nałożonego nań na mocy art. 3 ust. 2 tej dyrektywy obowiązku przyczyniania się do tworzenia sieci Natura 2000 proporcjonalnie do występowania morświna na swoim terytorium.

57 Zjednoczone Królestwo podważa natomiast krytykę Komisji dotyczącą podejścia metodologicznego, które zastosowało w celu zidentyfikowania i zaproponowania terenów. Niemniej jednak Trybunał nie będzie się wypowiadał na temat tej kwestii z uwagi na to, że jak wynika z punktu poprzedniego, to państwo członkowskie przyznało się do uchybienia, które zostało mu zarzucone w uzasadnionej opinii.

Ocena Trybunału

58 Należy przypomnieć, że art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy siedliskowej przewiduje stworzenie spójnej europejskiej sieci ekologicznej SOO, pod nazwą Natura 2000, złożonej z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I do wspomnianej dyrektywy i siedliska gatunków wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy, takich jak morświn, będący przedmiotem niniejszej skargi.

59 Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zobowiązuje państwa członkowskie do brania udziału w tworzeniu sieci Natura 2000 proporcjonalnie do występowania na ich terytorium tych typów siedlisk przyrodniczych i tych siedlisk gatunków, i do wyznaczania w tym celu, zgodnie z art. 4 niniejszej dyrektywy i po przeprowadzeniu procedury przez nią przewidzianej, terenów będących SOO.

60 Procedura wyznaczania terenów będących SOO, przewidziana w art. 4 dyrektywy siedliskowej, przebiega w czterech etapach, z których pierwszy polega, zgodnie z art. 4 ust. 1, na sporządzeniu przez każde państwo członkowskie, na podstawie kryteriów wyboru określonych w załączniku III do tej dyrektywy, wykazu terenów ze wskazaniem, które typy siedlisk przyrodniczych i które gatunki, określone odpowiednio w załącznikach I i II do dyrektywy, są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują, i na przekazaniu tego wykazu Komisji.

61 Należy zauważyć, że wykazy terenów zaproponowane w ten sposób przez państwa członkowskie stanowią następnie, jak wynika z art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, podstawę do opracowania przez Komisję projektu wykazu TZW.

62 W tym względzie Trybunał już wielokrotnie podkreślał, że aby opracować projekt wykazu TZW mający prowadzić do utworzenia spójnej europejskiej sieci ekologicznej SOO, Komisja musi dysponować wyczerpującym inwentarzem terenów mających odpowiednie, względem celu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, znaczenie ekologiczne na poziomie krajowym (zob. w szczególności wyroki: z dnia 7 listopada 2000 r., First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, pkt 22; z dnia 11 września 2001 r., Komisja/Francja, C-220/99, EU:C:2001:434, pkt 31).

63 Zresztą tylko w ten sposób można osiągnąć określony w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy siedliskowej cel zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony rodzajów siedlisk przyrodniczych i siedlisk danych gatunków, w ich naturalnym zasięgu, który może rozciągać się na obszarze przekraczającym jedną lub kilka granic wewnętrznych Unii Europejskiej. Jak bowiem wynika z art. 1 lit. e) i i) w związku z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, dla oceny stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku należy odnieść się do całego europejskiego terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat (wyrok z dnia 11 września 2001 r., Komisja/Niemcy, C-71/99, EU:C:2001:433, pkt 28).

64 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to jest w dniu 16 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo zaproponowało, celem opracowania wykazu terenów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, w swoim wykazie tylko jeden teren obejmujący siedliska morświna, to jest teren „Skerries and Causeway".

65 Otóż w odpowiedzi na skargę Zjednoczone Królestwo przyznaje, że z chwilą upływu tego terminu zidentyfikowanie i zaproponowanie wspomnianego terenu były niewystarczające, aby zapewnić poszanowanie ciążącego na nim na mocy art. 4 ust. 1 obowiązku sporządzenia wykazu terenów obejmujących siedliska morświna i przyczynić się w ten sposób do utworzenia sieci Natura 2000, zgodnie z tym, co przewiduje art. 3 ust. 2 omawianej dyrektywy.

66 W związku z tym, że Komisja przedstawiła ponadto wystarczająco dużo elementów wskazujących na niewystarczającą liczbę terenów znajdujących się w wykazie przekazanym przez Zjednoczone Królestwo, należy stwierdzić, że nie proponując i nie przekazując w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej oraz z załącznikami II i III do niej, wykazu wskazującego wystarczającą liczbę terenów, na których występuje morświn, i nie przyczyniając się w tej mierze, zgodnie z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, do tworzenia sieci Natura 2000 proporcjonalnie do występowania na swoim terytorium siedlisk tego gatunku, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na podstawie powyższych przepisów.

W przedmiocie kosztów

67 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a to ostatnie przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

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

1) **Nie proponując i nie przekazując w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz z załącznikami II i III do niej, wykazu wskazującego wystarczającą liczbę terenów, na których występuje morświn (*Phocoena phocoena*), i nie przyczyniając się w tej mierze, zgodnie z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, do tworzenia sieci Natura 2000 proporcjonalnie do występowania na swoim terytorium siedlisk tego gatunku, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie tych przepisów.**

2) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy