Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 25 lipca 2018 r.* [i]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 6 ust. 3 i 4 – Ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla chronionego terenu – Plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu ani konieczne do tego zagospodarowania – Przedsięwzięcie budowy farmy wiatrowej – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona dzikiego ptactwa – Artykuł 4 – Obszar specjalnej ochrony (OSO) – Załącznik I – Błotniak zbożowy (*Circus cyaneus*) – Odpowiednie siedlisko zmieniające się z upływem czasu – Tymczasowe lub trwałe ograniczenie powierzchni terenów, które są konieczne – Przewidziane w ramach przedsięwzięcia środki mające na celu zapewnienie, że przez cały okres trwania przedsięwzięcia obszar rzeczywiście odpowiedni, aby stać się siedliskiem przyrodniczym gatunku, nie zostanie zmniejszony, a nawet mógłby zostać zwiększony]

W sprawie C-164/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Supreme Court (sąd najwyższy, Irlandia) postanowieniem z dnia 20 marca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 kwietnia 2017 r., w postępowaniu:

Edel Grace,

Peter Sweetman

przeciwko

An Bord Pleanála,

przy udziale:

ESB Wind Developments Ltd,

Coillte,

The Department of Arts Heritage and the Gaeltacht,

TRYBUNAŁ (druga izba),

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

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lutego 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu E. Grace i P. Sweetmana przez O. Collinsa, barrister i J. Devlina, SC, upoważnionych przez O. Clarke i A. O'Connell, solicitors,

– w imieniu An Bord Pleanála przez F. Valentine'a, barrister i N. Butler, SC, upoważnionych przezA. Doyle'a i B. Slattery'ego, solicitors,

– w imieniu ESB Wind Developments Ltd i Coillte przez R. Mulcahy, i D. McDonalda, SC, a także A. Carroll, BL, upoważnionych przez D. Spence, solicitor,

– w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman i C.S. Schillemans, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Manhaeve'ego i C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 kwietnia 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Edel Grace i Peterem Sweetmanem a An Bord Pleanála (krajowym organem odwoławczym w zakresie zagospodarowania przestrzennego, Irlandia, zwanym dalej „An Bord"), w przedmiocie decyzji tego ostatniego o udzieleniu pozwolenia ESB Wind Developments Ltd i Coillte na realizację przedsięwzięcia budowy farmy wiatrowej w obrębie obszaru specjalnej ochrony, sklasyfikowanym jako taki z powodu występowania na tym trenie siedlisk przyrodniczych gatunku chronionego.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa ptasia

3 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą ptasią") dyrektywa ta odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat FUE. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi i ich kontrolę oraz ustanawia reguły ich eksploatacji.

4 Artykuł 4 rzeczonej dyrektywy stanowi:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania.

W związku z powyższym uwzględnia się:

a) gatunki zagrożone wyginięciem;

b) gatunki podatne na szczególne zmiany w ich naturalnym siedlisku;

c) gatunki uznane za rzadkie z uwagi na niewielkie populacje lub ograniczone lokalne występowanie;

d) inne gatunki wymagające szczególnej uwagi ze względu na specyficzny charakter ich naturalnego siedliska.

Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny.

Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako obszarów specjalnej ochrony dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

[…]

4. W odniesieniu do obszarów ochrony, określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile mają one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu. Państwa członkowskie dążą również do uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk poza tymi obszarami ochrony”.

5 Pośród gatunków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy znajduje się błotniak zbożowy (*Circus cyaneus*).

Dyrektywa siedliskowa

6 Zgodnie z motywem dziesiątym dyrektywy siedliskowej:

„należy dokonać odpowiedniej oceny każdego planu lub programu mogącego mieć istotny wpływ na cele w zakresie ochrony terenu, który został wyznaczony lub też zostanie wyznaczony w przyszłości”.

7 Artykuł 2 rzeczonej dyrektywy stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat [FUE].

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

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

8 Artykuł 6 rzeczonej dyrektywy stanowi:

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

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

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zarządzania gatunkiem 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 muszą 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 Zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2–4 tej dyrektywy znajdują zastosowanie do obszarów specjalnej ochrony (zwanych dalej „OSO”) w rozumieniu dyrektywy ptasiej.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

10 Spór w postępowaniu głównym dotyczy przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji wspólnie przez Coillte – państwowe przedsiębiorstwo leśne i ESB Wind Developments, farmy wiatrowej zlokalizowanej na terenie OSO rozciągającego się pomiędzy Slieve Felim a górami Silvermines (położonych odpowiednio w hrabstwach Limerick i Tipperary, Irlandia) (zwanego dalej „rozpatrywanym przedsięwzięciem”).

11 Terytorium to zostało sklasyfikowane jako OSO w rozumieniu art. 4 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy ptasiej, z uwagi na fakt, że obszar ten obejmuje siedliska gatunku ptaka wymienionego w załączniku I do tej dyrektywy, mianowicie błotniaka zbożowego. Obszar ten zajmuje powierzchnię 20 935 ha, na którą składają się w szczególności niepokryte roślinnością torfowiska i wrzosowiska oraz 12 078 ha lasów. Całość tego obszaru, z uwagi na jego cechy, może służyć jako siedlisko dla tego gatunku.

12 Zdaniem sądu odsyłającego rozpatrywane przedsięwzięcie ma zajmować 832 ha OSO, w dużej mierze pokryte nasadzeniami drzew iglastych pierwotnej i wtórnej rotacji oraz nieporośnięte roślinnością torfowiska i wrzosowiska. Budowa 16 turbin wiatrowych oraz obsługującej ich infrastruktury będzie wymagała wycięcia drzew w każdej z szesnastu lokalizacji. Według szacunków, powierzchnia objęta wycinką drzew wynosiłaby 41,7 ha. Przedsięwzięcie to spowodowałoby trwałe zniszczenie 9 ha siedlisk, odpowiadających obszarom, na których konstrukcje miałyby zostać wzniesione, a także tymczasowe zniszczenie 1,7 ha obszaru siedlisk, które zostałoby wykorzystane do budowy tymczasowych osadników. Ponadto, zakładając, że żerujące ptaki nie będą poruszać się w obwodzie 250 m wokół turbiny wiatrowej, sąd odsyłający wskazuje, że powierzchnia całkowicie utraconych żerowisk może z tego powodu wynosić 162,7 ha.

13 Rozpatrywanemu przedsięwzięciu towarzyszy plan zarządzania siedliskiem i gatunkami (zwany dalej „planem zarządzania"). Rzeczony plan, który ma być wdrażany w okresie 5 lat, zawiera środki mające na celu zaradzenie potencjalnym skutkom farmy wiatrowej odczuwalnym na obszarze żerowania błotniaka zbożowego. Po pierwsze, zgodnie z planem zarządzania, trzy strefy aktualnie zalesione, obejmujące łączną powierzchnię 41,2 ha, z których 14,2 ha znajduje się w odległości do 250 m od turbiny wiatrowej, zostałyby ponownie przekształcone w torfowiska powierzchniowe. Po drugie, rzeczony plan przewidywał – na etapie realizacji rozpatrywanego przedsięwzięcia – przeznaczenie 137,3 ha lasów wtórnej rotacji na „wrażliwe" zagospodarowanie, co oznaczało wycinkę i zastąpienie obecnego lasu ze zwartym okapem drzewostanu lasem o powierzchni 137,3 ha z przerzedzonym okapem drzewostanu, będącym odpowiednim żerowiskiem dla błotniaka zbożowego, wraz z korytarzem ekologicznym między dwoma obszarami otwartego torfowiska. Wycinka miała zostać wykonana etapowo, począwszy od roku poprzedzającego rozpoczęcie budowy. Po trzecie, roboty budowlane miały być co do zasady przeprowadzane poza okresem lęgowym błotniaka zbożowego.

14 Decyzją z dnia 22 lipca 2014 r. An Bord wydał pozwolenie na rozpatrywane przedsięwzięcie, uzasadniwszy to tym, że nie wpływa ono niekorzystnie na integralność OSO.

15 E. Grace i P. Sweetman wnieśli skargę do High Court (wysokiego trybunału, Irlandia), w którym zakwestionowali decyzję An Bord. W wyrokach z dnia 1 października i 4 grudnia 2015 r. sąd ten oddalił ich skargi, potwierdzając decyzję An Bord.

16 Mocą orzeczenia z dnia 26 lutego 2016 r. dopuszczono E. Grace i P. Sweetmana do wniesienia odwołania od tych wyroków do sądu odsyłającego – Supreme Court (sądu najwyższego, Irlandia). W wyroku z dnia 24 lutego 2017 r. sąd ten wydał ostateczne orzeczenie w przedmiocie dwóch z trzech zarzutów odwołania. Ostateczne rozstrzygnięcie rzeczonego odwołania zależy jednak od wykładni art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

17 Według E. Grace i P. Sweetmana An Bord powinien był uznać, że rozpatrywane przedsięwzięcie i towarzyszący mu plan zarządzania zawierały środki kompensacyjne tego rodzaju, że ocena przedsięwzięcia i planu powinna była zostać dokonana według kryteriów przewidzianych w art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy.

18 An Bord i interwenienci w postępowaniu głównym podnoszą, że w celu dokonania oceny, czy przedsięwzięcie może naruszyć integralność OSO w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, należy wziąć pod uwagę fakt, że żadna część gruntów zalesionych danej strefy nie pozostanie w sposób trwały w stanie, który oferuje odpowiednie siedlisko.

19 Sąd odsyłający wskazuje w tym zakresie, że błotniaki zbożowe to przede wszystkim ptaki żyjące na obszarach wiejskich, które potrzebują rozległych obszarów odpowiednich gruntów, na których mogą żerować. Natomiast gniazdowanie jest mniej zależne od tego czynnika, ponieważ może ono odbywać się na obszarze geograficznym bardziej ograniczonym i w różnych typów siedliskach. Należy też zauważyć, że zmniejszenie populacji danego gatunku chronionego wynikałoby raczej z możliwej degradacji obszarów żerowisk niż gniazdowania. Sąd ten wskazuje, że chociaż panuje ogólna zgoda co do tego, że nieporośnięte roślinnością torfowiska i wrzosowiska stanowią podstawowe siedlisko błotniaka zbożowego, w miarę rozwoju komercyjnej gospodarki leśnej zaobserwowano, że młode nasadzenia drzewek iglastych na torfowiskach oferują błotniakowi potencjalne żerowiska. Wynika stąd ponadto, że las, który nie jest przerzedzany ani wycinany, ale po prostu pozostawiony do dalszego wzrostu aż do osiągnięcia dojrzałości, co powoduje utworzenie się zwartego okapu, nie będzie odpowiednim obszarem żerowania.

20 Z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy wynika, że średni cykl życia lasu komercyjnego wynosi 40 lat, na który składają się dwa etapy obrotu. Te części obszaru nasadzeń, które osiągnęły dojrzałość po pierwszym etapie, i które w związku z tym posiadają zwarty okap, są przedmiotem wycinki. Po niej następuje etap nasadzeń, tworzący znów obszar z przerzedzonym okapem drzewostanu, będący odpowiednim żerowiskiem dla błotniaka zbożowego. Wynika z tego, że żerowiska tego gatunku w obrębie OSO stale ewoluują i zależą od tych etapów, związanych z gospodarką leśną. W rezultacie brak aktywnego zarządzania nasadzeniami lasów doprowadziłby do zaniku obszaru żerowisk błotniaka zbożowego, ze względu na stopniowe zanikanie części z przerzedzonym okapem drzewostanu. Z dostępnych badań wynika, że populacja gatunku chronionego różni się istotnie, wzrasta lub maleje, w zależności od istnienia lasów o przerzedzonym okapie drzewostanu. W niniejszym przypadku powierzchnia lasu z przerzedzonym okapem drzewostanu będzie stopniowo zmniejszać się z 14% całkowitej powierzchni gruntów zalesionych w latach 2014–2018 do 8% w latach 2024–2028.

21 Sąd odsyłający uważa, że należy do niego ustalenie, czy An Bord niesłusznie uznał, że rozpatrywane przedsięwzięcie i plan zarządzania przewidywały środki łagodzące, które dopuszczają dokonanie oceny tylko na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

22 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy przepis ten należy interpretować w ten sposób, że środki proponowane w ramach planu zarządzania, towarzyszącego rozpatrywanemu przedsięwzięciu – które mają zagwarantować, że całkowity obszar, który zapewnia odpowiednie siedliska, nie będzie ograniczony, a może nawet zostać powiększony – mogą w niniejszej sprawie zostać zakwalifikowane jako środki łagodzące, czy też należy je uznać za środki kompensujące w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

23 W związku z powyższym High Court (wysoki trybunał, Irlandia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy w sytuacji gdy:

a) zasadniczym celem terenu chronionego jest zapewnienie siedliska dla określonego gatunku,

b) charakter siedliska, które jest korzystne dla tego gatunku, oznacza, że część terenu, która jest korzystna, będzie się w sposób nieunikniony zmieniać z upływem czasu, oraz

c) w ramach proponowanego przedsięwzięcia zostanie wprowadzony plan zagospodarowania terenu jako całości (uwzględniający zmiany w zagospodarowaniu części terenu, na które samo przedsięwzięcie nie ma bezpośredniego wpływu), który ma zapewnić, że w żadnym momencie odpowiednia dla wspomnianego siedliska powierzchnia terenu nie zostanie zmniejszona, a nawet może zostać zwiększona, przy czym

d) przez cały okres trwania przedsięwzięcia inwestycyjnego część terenu nie będzie mogła służyć jako odpowiednie siedlisko,

środki takie jak opisane w lit. c) mogą być w sposób słuszny uznane za łagodzące?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

24 W tym miejscu należy uściślić, że chociaż pytanie sformułowane przez sąd odsyłający nie zawiera żadnego odniesienia do przepisów prawa Unii, pytanie to, które należy odczytywać w świetle wyjaśnień zawartych w postanowieniu odsyłającym, dotyczy wykładni art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej.

25 Następnie, odnosząc się do brzmienia zadanego pytania, należy dodać, że art. 6 tej dyrektywy nie zawiera żadnego odniesienia do jakiegokolwiek pojęcia „środków łagodzących” (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 57; a także z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 25).

26 W tym względzie, jak już stwierdził Trybunał, skuteczność środków ochronnych przewidzianych w art. 6 dyrektywy siedliskowej ma na celu uniknięcie tego, by środkami zwanymi łagodzącymi – lecz odpowiadającymi w rzeczywistości środkom kompensującym – właściwy organ krajowy obchodził szczególne procedury określone w tym artykule, zezwalając na podstawie art. 6 ust. 3 na przedsięwzięcia, które wpływają niekorzystnie na integralność danego terenu (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Wreszcie, co się tyczy obszarów sklasyfikowanych jako OSO, obowiązki wynikające z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zastępują zgodnie z art. 7 tej dyrektywy obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, począwszy od daty klasyfikacji na mocy tej dyrektywy, gdy ta ostatnia data jest późniejsza od daty wdrożenia dyrektywy siedliskowej [wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo].

28 Wynika z tego, że pytanie sądu odsyłającego należy rozumieć w ten sposób, że sąd ten dąży co do zasady do ustalenia, czy przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy przedsięwzięcie ma być zrealizowane na terenie wyznaczonym w celu ochrony i zachowania gatunków, którego powierzchnia niezbędna do zaspokojenia potrzeb tego chronionego gatunku zmienia się z upływem czasu, i które to przedsięwzięcie doprowadzi do tego, że – tymczasowo lub trwale – niektóre części tego terenu nie będą już zapewniać odpowiedniego siedliska dla danego gatunku, czy okoliczność, że przedsięwzięcie to przewiduje środki zmierzające do zapewnienia – po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia i przez cały okres jego trwania – iż część tego terenu, która w praktyce może zapewnić odpowiednie siedlisko, nie zostanie zmniejszona, a nawet może zostać zwiększona – może zostać uwzględniona w ramach oceny przeprowadzonej na podstawie art. 6 ust. 3 w celu upewnienia się, że dane przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, czy też okoliczność ta wchodzi w tym przypadku w zakres art. 6 ust. 4.

29 Należy przypomnieć, że art. 6 dyrektywy siedliskowej nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków i specjalnych procedur, które mają zagwarantować, jak wynika z jej art. 2 ust. 2, zachowanie lub w danym wypadku odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej dla osiągnięcia bardziej ogólnego celu tej dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska obszarów chronionych na jej podstawie (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 8 listopada 2016 r. Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 43; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 106).

30 Trybunał uznał w tym względzie, że przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej powinny być interpretowane jako spójna całość w świetle celów ochrony przyrody realizowanych przez tę dyrektywę. Artykuł 6 ust. 2 i 3 zmierza bowiem do zapewnienia 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 drugie (zob. wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Zgodnie z motywem dziesiątym dyrektywy siedliskowej należy dokonać odpowiedniej oceny każdego planu lub programu mogącego mieć istotny wpływ na cele w zakresie ochrony terenu, który został wyznaczony lub też zostanie wyznaczony w przyszłości. Motyw ten znalazł wyraz w art. 6 ust. 3 rzeczonej dyrektywy, zgodnie z którym pozwolenie na plan lub przedsięwzięcie, mogące w istotny sposób oddziaływać na dany teren, może zostać udzielone jedynie wówczas, gdy uprzednio dokonano odpowiedniej oceny skutków dla tego terenu (wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej rozróżnia dwa etapy. W pierwszym z nich, o którym mowa w zdaniu pierwszym tego przepisu, wymaga się, aby państwa członkowskie przeprowadzały odpowiednią ocenę oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na chroniony teren, w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo, że ów plan lub owo przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać. W drugim etapie, o którym mowa w zdaniu drugim tego przepisu i który następuje po przeprowadzeniu wspomnianej odpowiedniej oceny, ogranicza się udzielenie zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w art. 6 ust. 4 tej dyrektywy (wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Na zadane pytanie należy zatem odpowiedzieć w świetle powyższych uwag.

34 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że brak niekorzystnego wpływu na integralność terenu, w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, zakłada zachowanie go we właściwym stanie ochrony, co z kolei oznacza zapewnienie trwałego utrzymania istotnych cech danego terenu związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w rozumieniu tej dyrektywy (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo, a także z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 116).

35 Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy „ptasiej” wyznaczenie danego obszaru jako OSO określonego gatunku oznacza trwałe utrzymanie na tym obszarze cech siedliska, które uzasadniały wyznaczenie tego obszaru w celu zapewnienia temu gatunkowi przetrwania oraz reprodukcji.

36 W postępowaniu głównym jest bezsporne, jak wskazuje sąd odsyłający i jak wskazał również rzecznik generalny w pkt 13 i 74 opinii, że celem ochrony OSO jest utrzymanie lub przywrócenie korzystnego stanu ochrony błotniaka zbożowego. Ściślej rzecz ujmując, realizacja celu OSO w niniejszym przypadku odbyć się musi poprzez zapewnienie chronionemu gatunkowi siedliska zawierającego żerowisko.

37 W drugiej kolejności, odnosząc się do skutków danego przedsięwzięcia dla OSO, sąd odsyłający podkreśla, że plan zarządzania ma ustanowić gwarancje polegające na tym, że przez cały okres trwania przedsięwzięcia obszar żerowisk błotniaka zbożowego nie zostanie ograniczony, a nawet może zostać zwiększony, mimo że w okresie realizacji przedsięwzięcia część OSO nie będzie stanowić odpowiedniego siedliska dla tego gatunku.

38 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ustanawia procedurę oceny, która za pomocą wstępnego badania ma zapewnić, aby zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem danego terenu, ani konieczne do jego zagospodarowania, ale które mogą w istotny sposób na niego oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność tego terenu [zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo].

39 W ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogą zatem występować braki i powinna ona zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla terenu chronionego, którego dotyczy ocena (zob. podobnie wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 W tym względzie odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu, której należy dokonać na podstawie wspomnianego przepisu, oznacza, że trzeba zidentyfikować z uwzględnieniem najnowszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie wszystkie aspekty danego planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami wpłynąć na cele w zakresie ochrony tego terenu [zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo].

41 To w momencie wydania decyzji pozwalającej na realizację przedsięwzięcia nie może ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych rozsądnych wątpliwości co do braku niekorzystnego oddziaływania na integralność danego terenu [zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo].

42 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że po pierwsze, sąd odsyłający wskazuje na trwałą i bezpośrednią utratę obszarów wielkości 9 ha, na których znajdują się siedliska odpowiednie dla błotniaka zbożowego. Po drugie, poddanie obszarów zalesionych wycince w celu umożliwienia budowy turbin wiatrowych, a także towarzyszącej im infrastruktury oznacza ograniczenie tego siedliska o 41,7 ha. Po trzecie, części obszaru niedostępne w trakcie realizacji przedsięwzięcia mogą osiągnąć 162,7 ha. Po czwarte, należy również uwzględnić fakt, że na etapie opracowywania rozpatrywanego przedsięwzięcia powierzchnia lasów z przerzedzonym okapem drzewostanu, która stanowi jedną z istotnych cech żerowisk chronionego gatunku, stale malała.

43 Trybunał orzekł w tym zakresie, że jeżeli plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, niesie ze sobą ryzyko naruszenia założeń jego ochrony, należy uznać, iż mogą one oddziaływać na rzeczony teren w sposób istotny. Ocena tego ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 45).

44 Co się tyczy, po trzecie i ostatnie, rodzaju środków, jakie przewiduje rozpatrywane przedsięwzięcie zgodnie z planem zarządzania w celu zaradzenia skutkom przedsięwzięcia, obejmują one, z jednej strony, przywrócenie torfowisk powierzchniowych oraz podmokłych wrzosowisk o powierzchni 41,2 ha (z czego 14,2 ha położonych w promieniu 250 m wokół turbin wiatrowych) oraz z drugiej strony, do zapewnienia błotniakowi zbożowemu oraz innym zwierzętom występującym na tym terenie optymalnych siedlisk w trakcie całego okresu trwania przedsięwzięcia, posługując się w tym celu w szczególności wycinką lasu na obszarze 137,3 ha i ostatecznym zastąpieniem obecnie istniejącego lasu o zwartym okapie drzewostanu lasem o przerzedzonym okapie.

45 Sąd odsyłający zwraca uwagę na okoliczność, która jego zdaniem może stanowić decydujący czynnik w odpowiedzi na jej pytanie, iż należy odróżnić okoliczności postępowania głównego od okoliczności, w sprawie zakończonej wyrokami z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), oraz z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583).

46 W związku z tym zarządzanie OSO w celu ochrony siedlisk błotniaka zbożowego odbywałoby się w sposób „dynamiczny" w tym sensie, że powierzchnia obszarów odpowiednich dla tego siedliska znajdowałaby się w różnym czasie w różnych lokalizacjach geograficznych, w zależności od sposobu zarządzania.

47 Jak zwrócił uwagę w tym względzie rzecznik generalny w pkt 58 opinii, z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, poddanego wykładni Trybunału wynika, że istnieje rozróżnienie między środkami ochronnymi stanowiącymi część przedsięwzięcia, które mają na celu uniknięcie lub ograniczenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków tego przedsięwzięcia dla integralności terenu, które wynikają z art. 6 ust. 3, a środkami, które w rozumieniu art. 6 ust. 4 rekompensują negatywny wpływ przedsięwzięcia na obszar chroniony, które nie mogą być brane pod uwagę w ramach oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 28, 29; z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 48, a także z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy, C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 34, 71).

48 W niniejszym przypadku z ustaleń sądu odsyłającego wynika, że gdyby rozpatrywane przedsięwzięcie zostało ukończone, niektóre części OSO nie stanowiłyby dłużej odpowiedniego siedliska, ale że plan zarządzania miał gwarantować, że części OSO, które stanowią odpowiednie siedliska, nie zostaną ograniczone, a nawet mogą zostać zwiększone.

49 W tych okolicznościach, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 71 i nast. swojej opinii, chociaż okoliczności postępowania głównego różnią się od okoliczności, które doprowadziły do wydania wyroków z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), oraz z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583), są one podobne w zakresie, w jakim opierają się w chwili przeprowadzenia oceny oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren, na identycznym założeniu korzyści w przyszłości, które miałyby zaradzić negatywnym skutkom fermy wiatrowej dla tego obszaru, pomimo że rzeczone korzyści dla danego obszaru nie są pewne. Wnioski wynikające z tych wyroków mogą być zatem stosowane do okoliczności takich jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

50 W tym względzie Trybunał orzekł już, że środki przewidziane w przedsięwzięciu, które mają na celu rekompensatę jego negatywnych skutków, nie mogą być brane pod uwagę w ramach oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy „siedliskowej" (wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 29; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 48).

51 Tylko wówczas, gdy istnieje wystarczająca pewność, że środek skutecznie przyczyni się do uniknięcia naruszenia, to jest zagwarantuje, brak uzasadnionych wątpliwości, że projekt nie naruszy integralności obszaru – taki środek może zostać uwzględniony w ramach przeprowadzania odpowiedniej oceny (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy, C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 38).

52 Ponadto należy zauważyć, że co do zasady ewentualne pozytywne skutki stworzenia w przyszłości nowego siedliska, które ma zrekompensować zmniejszenie powierzchni i utratę jakości takiego samego typu siedliska na terenie chronionym, trudno jest przewidzieć, a w każdym razie będą one widoczne dopiero za kilka lat (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 52, 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Należy podkreślić, że nie okoliczność, iż rozpatrywane siedlisko jest przedmiotem nieustannych zmian oraz że obszar ten wymaga zarządzania „dynamicznego", jest źródłem niepewności. Ta niepewność wynika natomiast z identyfikacji pewnych lub potencjalnych naruszeń integralności danego obszaru jako siedliska i żerowiska, a zatem naruszeń jednej z jego istotnych cech decydujących o jego wyznaczeniu, ale także z włączenia do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na dany obszar – przyszłych korzyści wynikających z przyjęcia środków, które na etapie tej oceny są jedynie możliwe, skoro ich realizacja nie została zakończona. W związku z tym i z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać w niniejszej sprawie sąd odsyłający, rzeczone korzyści nie mogą być przewidziane z całkowitą pewnością, której wymaga się w momencie wydawania pozwolenia na realizację przedsięwzięcia.

54 Powyższe rozważania potwierdza okoliczność, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zawiera w sobie zasadę ostrożności i pozwala w skuteczny sposób zapobiegać naruszeniom integralności terenów chronionych wynikającym projektowanych planów lub przedsięwzięć (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Wreszcie zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, w przypadku gdy mimo negatywnych wyników oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowany z nadrzędnych względów interesu publicznego, w tym interesu społecznego lub gospodarczego, i gdy brak jest alternatywnych rozwiązań, dane państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000.

56 W związku z powyższym właściwe władze krajowe mogą w tych okolicznościach udzielić pozwolenia na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy są spełnione przesłanki ustanowione w tym przepisie (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Wynika stąd, że na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 6 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy przedsięwzięcie ma być zrealizowane na terenie wyznaczonym w celu ochrony i zachowania gatunków, którego powierzchnia niezbędna do zaspokojenia potrzeb tego chronionego gatunku zmienia się z upływem czasu, i które to przedsięwzięcie doprowadzi do tego, że – tymczasowo lub trwale – niektóre części tego terenu nie będą już zapewniać odpowiedniego siedliska dla danego gatunku, okoliczność, że przedsięwzięcie to przewiduje środki zmierzające do zapewnienia – po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia i przez cały okres jego trwania – iż część tego terenu, która w praktyce może zapewnić odpowiednie siedlisko, nie zostanie zmniejszona, a nawet mogłaby zostać zwiększona – nie może zostać uwzględniona w ramach oceny przeprowadzonej na podstawie art. 6 ust. 3 w celu upewnienia się, że dane przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, ale wchodzi w tym przypadku w zakres art. 6 ust. 4.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 6 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy przedsięwzięcie ma być zrealizowane na terenie wyznaczonym w celu ochrony i zachowania

gatunków, którego powierzchnia niezbędna do zaspokojenia potrzeb tego chronionego gatunku zmienia się z upływem czasu, i które to przedsięwzięcie doprowadzi do tego, że – tymczasowo lub trwale – niektóre części tego terenu nie będą już zapewniać odpowiedniego siedliska dla danego gatunku, okoliczność, że przedsięwzięcie to przewiduje środki zmierzające do zapewnienia – po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia i przez cały okres jego trwania – iż część tego terenu, która w praktyce może zapewnić odpowiednie siedlisko, nie zostanie zmniejszona, a nawet mogłaby zostać zwiększona – nie może zostać uwzględniona w ramach oceny przeprowadzonej na podstawie art. 6 ust. 3 w celu upewnienia się, że dane przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, ale wchodzi w tym przypadku w zakres art. 6 ust. 4.

Podpisy

i — Słowa kluczowe w niniejszym tekście były przedmiotem zmiany o charakterze językowym, po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.