

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 26 października 2006 r.*

W sprawie C-239/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 8 czerwca 2004 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. van Beeka i A. Caeiroso, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Portugalskiej, reprezentowanej przez L. Fernandes, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez J.F. Gandereza i R. Gomesa da Silve, advogados, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: portugalski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, R. Schintgen, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca) i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 kwietnia 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że realizując przedsięwzięcie polegające na budowie autostrady, której trasa przebiega przez specjalny obszar ochrony (zwany dalej „SOO”), pomimo negatywnej oceny skutków przedsięwzięcia dla środowiska i istnienia rozwiązań alternatywnych w stosunku do wspomnianej trasy, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja

1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, str. 7) zmienionej dyrektywą Rady 97/62/WE z dnia 27 października 1997 r. (Dz.U. L 305, str. 42, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”).

Ramy prawne

Dyrektywa 79/409/EWG

- 2 Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, str. 1) zobowiązuje państwa członkowskie do zaklasyfikowania jako SOO obszarów odpowiadających kryteriom określonym tym przepisem.

- 3 Artykuł 4 ust. 4 tej dyrektywy przewiduje, że:

„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 będą mieć 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”.

Dyrektywa siedliskowa

4 Artykuł 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„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 [ludności].

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 programu Natura 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

[...]”.

- 5 Na podstawie art. 7 dyrektywy siedliskowej:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 79/409/EWG w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy 79/409/EWG, gdy ta ostatnia data jest późniejsza”.

Okoliczności faktyczne sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 6 Przedsięwzięcie polegające na budowie autostrady A 2, łączącej Lizbonę z regionem Algarve, zostało powierzone w 1997 r. spółce BRISA Auto-Estradas de Portugal.
- 7 W odniesieniu do odcinka tej autostrady łączącego miejscowości Aljustrel i Castro Verde wspomniana spółka opracowała projekt trasy okrężającej od wschodu miejscowości Messejana, Alcarias, Conceição, Aivados oraz Estação de Ourique i przebiegającej przez zachodnią część SOO Castro Verde.
- 8 We wrześniu 1999 r. ocena oddziaływania na środowisko dotycząca powyższego projektu trasy (zwana dalej „badaniem wpływu na środowisko”) została przedłożona portugalskiemu ministrowi środowiska.

- 9 W tym samym miesiącu obszar Castro Verde został zaklasyfikowany przez władze portugalskie na podstawie art. 4 dyrektywy 79/409 jako SOO.
- 10 W styczniu 2000 r. sekretarz stanu w ministerstwie środowiska zatwierdził badanie wpływu na środowisko i wydał zezwolenie na realizację przedsięwzięcia.
- 11 Odcinek autostrady A 2 łączący Aljustrel i Castro Verde został otwarty dla ruchu w lipcu 2001 r.
- 12 Na podstawie skargi do Komisji informującej, iż mimo negatywnej oceny oddziaływania danego odcinka autostrady na SOO Castro Verde, władze portugalskie zrealizowały przedsięwzięcie polegające na budowie autostrady, której trasa przebiega przez wspomniany obszar, Komisja pismem z dnia 20 października 2000 r. wezwała Republikę Portugalską do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy.
- 13 Władze portugalskie przekazały uwagi do wiadomości Komisji pismami z dni 4 grudnia 2000 r. i 12 stycznia 2001 r.
- 14 Stwierdziwszy, że władze portugalskie nie wyjaśniły powodu, dla którego trasy alternatywne, przebiegające zarówno poza granicami SOO Castro Verde, jak i poza granicami siedlisk Alcarias, Conceição, Aivados i d'Estação de Ourique, nie zostały zbadane i uznawszy, że Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, Komisja w dniu 11 kwietnia 2001 r. wydała uzasadnioną opinię, w której wezwała to państwo członkowskie do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.

- 15 Nie uzyskawszy ze strony władz portugalskich satysfakcjonującej odpowiedzi na uzasadnioną opinię, Komisja zdecydowała o wniesieniu niniejszej skargi.

W przedmiocie skargi

- 16 Komisja utrzymuje, że badanie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jasno pokazuje, iż trasa wytyczona przez władze portugalskie w celu budowy odcinka autostrady A 2 pomiędzy Aljustrel i Castro Verde ma istotne negatywne oddziaływanie na 17 gatunków dzikiego ptactwa ujętych w załączniku do dyrektywy 79/409 oraz na siedliska tych ptaków.
- 17 Republika Portugalska podnosi, że Komisja ogranicza się do formułowania uwag ogólnych, opartych na fragmentach badania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie wykazując, w jaki sposób budowa przywołanej trasy mogła mieć istotne negatywne oddziaływanie na środowisko. Jej zdaniem należało porównać negatywne skutki, które mogły potencjalnie oddziaływać na SOO Castro Verde ze szkodami rzeczywiście spowodowanymi.
- 18 Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii ludności.
- 19 Przepis ten ustanawia zatem procedurę, która za pomocą wstępnego badania ma zapewnić, aby zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia — które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania danego terenu, ale które

mogą w istotny sposób na niego oddziaływać — udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłyną niekorzystnie na dany teren (wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. str. I-7405, pkt 34).

- 20 Trybunał orzekł uprzednio w tym względzie, że zezwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia może zostać udzielone jedynie pod warunkiem, że właściwe władze krajowe uzyskają pewność, iż plan lub przedsięwzięcie nie będą miały negatywnych skutków dla terenu, którego dotyczą. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości, że skutki takie nie wystąpią (ww. wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 56 i 59).
- 21 W niniejszej sprawie badanie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stwierdza obecność w SOO Castro Verde 17 gatunków ptactwa figurujących w załączniku I do dyrektywy 79/409, jak również zwiększoną podatność niektórych spośród nich na pogorszenie warunków lub rozczłonkowanie ich naturalnych siedlisk w skutek budowy odcinka autostrady A 2 pomiędzy miejscowościami Aljustrel i Castro Verde.
- 22 Ze wspomnianego badania wynika jednocześnie, że omawiane przedsięwzięcie ma „wyraźnie odczuwalne” oddziaływanie ogólne, jak również „istotne oddziaływanie negatywne” na ptactwo na obszarze SOO Castro Verde.
- 23 Należy zatem stwierdzić, że w momencie udzielenia zezwolenia na budowę odcinka autostrady A 2 władze portugalskie nie miały podstaw do stwierdzenia, że przedsięwzięcie to nie spowoduje szkodliwych skutków dla danego obszaru.
- 24 Okoliczność, że po jego ukończeniu przedsięwzięcie nie powodowało takich skutków jest bez znaczenia dla rzeczonyj oceny. W istocie bowiem to w momencie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia nie może

ono budzić, z naukowego punktu widzenia, żadnych racjonalnych wątpliwości, co do braku możliwości wystąpienia szkodliwych skutków w odniesieniu do danego terenu (zob., podobnie, wyrok z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie C-209/02 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-1211, pkt 26 i 27, i ww. wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 56 i 59).

- 25 W tych okolicznościach władze portugalskie mogły odmówić zezwolenia na realizację wspomnianego przedsięwzięcia albo wyrazić zgodę na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, pod warunkiem, że zostałyby spełnione wszystkie przesłanki przewidziane tym przepisem (zob., podobnie, ww. wyrok w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, pkt 57 i 60).
- 26 W niniejszej sprawie należy zatem zbadać, czy możliwe było udzielenie zgody na przebieg autostrady A 2 pomiędzy miejscowościami Aljustrel i Castro Verde na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.
- 27 Komisja utrzymuje w tym względzie, że Republika Portugalska naruszyła przywołany przepis, ponieważ władze portugalskie w niniejszej sprawie nie dokonały badań tras alternatywnych, nie powodujących negatywnych skutków dla SOO Castro Verde ani dla ludności.
- 28 W szczególności Komisja jest zdania, że wspomniane władze nie uwzględniły tras alternatywnych położonych poza granicami SOO Castro Verde jak również obszarów zamieszkałych obejmujących miejscowości Alcarias, Conceição, Aivados i Estação de Ourique.
- 29 W istocie bowiem Komisja ocenia, że tego rodzaju trasy alternatywne powinny były zostać zbadane, w szczególności te pozwalające na przeprowadzenie autostrady A 2 poprzez korytarz położony na zachód od SOO Castro Verde, pomiędzy jego granicą

a drogą IC 1, przez teren równinny o bardzo rzadkim zaludnieniu, w związku z czym władze portugalskie, bez znaczących trudności technicznych ani nieuzasadnionych kosztów, mogły wybrać trasę alternatywną, nie mającą negatywnego oddziaływania na ten SOO, ani na miejscowości wspomniane powyżej, ani żadne inne.

30 Zdaniem Republiki Portugalskiej, do Komisji należało nie tylko przedstawienie tego rodzaju trasy, ale również jej wytyczenie i scharakteryzowanie, w celu wykazania istnienia i wykonalności tego rodzaju rozwiązania alternatywnego, mniej szkodliwego dla środowiska, które nie zostało przewidziane przez władze portugalskie. Komisja nie dostarczyła żadnego dowodu w tym zakresie.

31 W każdym razie Republika Portugalska utrzymuje, że rozwiązanie zaproponowane przez Komisję nie mogło być traktowane jako „rozwiązanie alternatywne” w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. W istocie bowiem, w jej opinii, pojęcie to nie odwołuje się jedynie do rozwiązania zastępczego, którego teoretyczna wykonalność może zostać obroniona, ale oznacza jednocześnie uwzględnienie negatywnego oddziaływania tego rodzaju rozwiązania.

32 Budowa proponowanej przez Komisję trasy powodowałaby istotne szkody społeczne, gospodarcze i ekologiczne, ponieważ dotyczyłaby mieszkańców Conceição, Aivados i Estação de Ourique jak również zlewnię zapory Monte da Rocha.

33 Tym samym wspomniane wyżej państwo członkowskie ocenia, iż marginalne i uboczne szkody dla terytorium SOO Castro Verde, powodowane przebiegiem trasy wytyczonej przez władze portugalskie są mniej poważne, niż szkody, które zostałyby spowodowane przez realizację rozwiązania proponowanego przez Komisję.

34 Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przewiduje, że jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu przeprowadzonej na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak

zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności programu Natura 2000.

- 35 Przepis ten, który pozwala, przy spełnieniu pewnych przesłanek, na realizację planu lub przedsięwzięcia ocenionego negatywnie na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej, winien, jako odstępstwo od kryterium udzielenia zezwolenia, wyrażonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie, być interpretowany zawężająco.
- 36 Tym samym realizacja planu lub przedsięwzięcia na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej jest w szczególności uzależniona od wykazania, iż brak jest rozwiązań alternatywnych.
- 37 W niniejszej sprawie pozostaje bezspornym, że władze portugalskie zbadały i odrzuciły wiele propozycji tras, które omijały miejscowości Alcarias, Conceição, Aivados i Estação de Ourique, ale które przebiegały przez zachodnią część SOO Castro Verde.
- 38 Natomiast z akt sprawy nie wynika, by władze portugalskie zbadały trasy położone poza granicami wspomnianego obszaru i na zachód od przywołanych miejscowości, podczas gdy na podstawie informacji dostarczonych przez Komisję nie sposób było wykluczyć a priori, że przyjęcie tego rodzaju rozwiązań mogłoby odpowiadać rozwiązaniom alternatywnym w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, nawet jeśli, jak podnosi Republika Portugalska, mogły one powodować pewne trudności.
- 39 Stąd też nie badając tego rodzaju rozwiązania, władze portugalskie nie wykazały braku rozwiązań alternatywnych w rozumieniu wspomnianego przepisu.

40 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że realizując przedsięwzięcie polegające na budowie autostrady, której trasa przebiega przez SOO Castro Verde, mimo negatywnej oceny jego oddziaływania na środowisko i nie wykazując braku rozwiązań alternatywnych w stosunku do wspomnianej trasy, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

W przedmiocie kosztów

41 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania, a Republika Portugalska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) **Realizując przedsięwzięcie polegające na budowie autostrady, której trasa przebiega przez specjalny obszar ochrony Castro Verde, mimo negatywnej oceny jego oddziaływania na środowisko i nie wykazując braku rozwiązań alternatywnych w stosunku do wspomnianej trasy, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory zmienionej dyrektywą Rady 97/62/WE z dnia 27 października 1997 r.**
- 2) **Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy